

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA. LECTURA REGIONAL COMPARADA*

Daniel ZOVATTO

INTRODUCCIÓN

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

En efecto, después de haber sido “satanizados” desde sus orígenes, o relativizada su importancia, los partidos políticos fueron ocupando un lugar cada vez más central en los sistemas políticos modernos; tanto, que se ha hecho difícil imaginar cómo podría desarrollarse la política en los Estados contemporáneos sin la presencia de los partidos.¹ Es por ello que se habla de la democracia de partidos. Como bien señalan Morodo y Murillo de la Cueva, “la democracia representativa liberal queda, de esta manera, definida como democracia de partidos. De considerar a los partidos como definidores negativos del «buen gobierno», se pasa a la convicción, basada en la práctica, de que no hay democracia pluralista si no hay partidos políticos”.²

* Esta lectura regional comparada se ha realizado con base en los estudios nacionales contenidos en esta publicación. El autor agradece a Ileana Aguilar, Gonzalo Brenes y Steffan Gómez por su invaluable ayuda en la elaboración de este artículo.

¹ Abal Medina, Juan, *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002, p. 33.

² Morodo, Raúl y Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, 2001, p. 17.

Hans Kelsen, uno de los principales teóricos de la democracia de los partidos, afirmó que “sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos”.³ Asimismo, Dahl otorga a éstos un lugar privilegiado cuando indica que a través de ellos se expresa la función de la representación, oposición y rivalidad pacífica que hacen funcionar a un régimen democrático.⁴ Sartori, por su parte, también señala que los partidos han encontrado su razón de ser fundamental 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.⁵

Como vemos, la mayoría de los estudiosos coinciden en que los partidos han llegado para quedarse y que son parte integral de la democracia.⁶ Es por ello, que regular su funcionamiento se ha convertido en un ejercicio imperativo en la dinámica política actual, cuando se busca fortalecer la pluralidad, la representatividad y atender las demandas de una ciudadanía cada vez más crítica y exigente.⁷

³ Kelsen, H., *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Guadarrama, 1975, p. 37.

⁴ Dahl, R., *L'avenir de l'opposition dans les démocraties*, París, Sedeis, 1996, p. 9.

⁵ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 55.

⁶ Sin embargo, no todos son tan optimistas respecto de su futuro. Por ejemplo, Fernando Henrique Cardoso señala: “Suele darse por sentado que los partidos son cruciales para la vida política moderna. Constituyen la base del sistema democrático representativo desde finales del siglo XIX. Sin embargo, sus perspectivas en las grandes democracias de hoy no son halagüeñas. Es más, es posible que esas poderosas máquinas políticas desaparezcan pronto...” —y concluye— “se encuentran en una coyuntura crítica: tienen que transformarse o se volverán irrelevantes. Para sobrevivir, deben elaborar agendas flexibles que no dependan de las tradicionales divisiones ideológicas y de clase. Necesitarán volver a capturar la imaginación del público. Y tendrán que aceptar que otros también merecen un sitio en la mesa política”. Cardoso, Fernando Henrique, 2005, en www.fp-es.org/oct_nov_2005/story_11_11.asp.

⁷ De acuerdo con Diamond y Gunther, la literatura sobre partidos políticos es voluminosa. Una investigación sobre este tema desde 1945 a la fecha, ha encontrado aproximadamente 11.500 artículos, monografías y libros publicados que tratan el tema de los partidos políticos o del sistema de partidos solamente para el caso europeo. Diamond, Larry, y Richard Gunther, (comps.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 2001, p. xiii. Por su parte, Francisco Andrea de Sánchez, 2002, pp. 188 y 189, señala que los primeros trabajos serios y profundos sobre los partidos políticos contemporáneos fueron los ya célebres de Ostrogorski, Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Roberto Michels, que aparecieron a principios del siglo XX y que se ocuparon principalmente de las tendencias oligárquicas de los partidos políticos.

En ese sentido, el siguiente examen que presentamos pretende reflejar las principales características, etapas y tendencias del proceso de regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Después de haber analizado los estudios de caso nacionales que exponen el tema de la regulación jurídica de los partidos políticos de cada uno de los dieciocho países, ofrecemos una perspectiva comparada de cómo esta regulación ha evolucionado en el nivel regional, y analizamos sus vacíos y desafíos más importantes.

En la primera parte del análisis se expone la importancia de este tema y las etapas que marcaron la evolución histórica hacia la constitucionalización de los partidos políticos en el plano mundial. Asimismo, ubicaremos ese proceso regulador en la región latinoamericana. Una vez establecido el contexto histórico, analizaremos el concepto, la naturaleza jurídica y las funciones de los partidos políticos en América Latina.

En una segunda parte, presentamos un análisis comparado de la regulación jurídica de los partidos en torno a los principales temas que inciden en su existencia y funcionamiento:

- Su ubicación dentro de la legislación.
- Poderes u órganos del Estado que intervienen en su actividad.
- Formación.
- Estructura interna.
- Democracia interna.
- Normas sobre enfoque de género y otros grupos.
- Financiamiento.
- Acceso a los medios de comunicación.
- Coaliciones, alianzas y fusiones.
- Candidaturas independientes.
- Transfuguismo político.

A los estudios clásicos se unieron, a partir de la década de los años cuarenta, los trabajos de Schumpeter, Schattschneider, Duverger, La Palombara, Sartori, Lijphart y Taagepera, entre otros. Por su parte, la literatura sobre partidos políticos en América Latina también ha ido creciendo de manera importante en los últimos años, sobre todo en las últimas dos décadas en el marco de la Tercera Ola Democrática. Entre ellos se encuentran los trabajos de Alcántara (1996, 2001), Alexander (1973), Coopedge (1997), Mainwaring y Scully (1995), Ramos (1995), Perelli, Picado y Zovatto (1995), Nohlen y Fernández (1998), Artiga (2000), Cavarozzi (1997), Di Tella (1993), Freidenberg y Sánchez (2001), Carretón (1993), entre otros.

- Órgano de control.
- Extinción y caducidad.
- Afiliación a organizaciones partidistas internacionales.

Por último, en la tercera parte del análisis, presentamos un diagnóstico comparado sobre las principales tendencias observadas en la materia, una clasificación de las regulaciones vigentes en la región y las conclusiones del estudio.

PRIMERA PARTE

I. IMPORTANCIA DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La regulación legal de los partidos políticos determina los marcos jurídicos dentro de los cuales se desenvuelven estas agrupaciones, 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 suma, determina los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el accionar de los partidos políticos; es por ello que las dimensiones de esta regulación han sido objeto de acalorados debates.⁸

En el mundo en general, y en América Latina en particular, la regulación jurídica de los partidos es un tema de reciente aparición en el ámbito de los estudios jurídicos, debido a múltiples razones teóricas, estructurales e, incluso, de “rechazo profesional” de los constitucionalistas de antaño hacia la figura de los partidos políticos.⁹ Esta aversión inicial de los juristas y los legisladores hacia los partidos fue justamente una de las razones que propició que éste fuese un tema estudiado en un principio sólo

⁸ Según Francisco de Andrea Sánchez, la reglamentación legal de los partidos debe abarcar un mínimo de temas generales, como son: el concepto jurídico de lo que es un partido político, sus funciones —como grupo electoral y como grupo parlamentario—, su naturaleza jurídica, su constitución, registro, organización interna, sus derechos y obligaciones, su régimen patrimonial, su financiamiento, su funcionamiento de acuerdo con el sistema electoral y el acceso y administración de la justicia electoral. Andrea Sánchez, Francisco de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002, p. 324.

⁹ *Ibidem*, pp. 25 y 26.

por la sociología política y más tarde por la ciencia política. Como bien expresa Pedro de Vega: “constituyendo los partidos uno de los datos más sobresalientes de la vida política en toda Europa, desde por lo menos la segunda mitad del siglo XIX, es lo cierto que su existencia fue sistemáticamente ignorada por el derecho”.¹⁰

Sobre el tema de la regulación jurídica hay posturas divergentes. Fundamentalmente, existen dos grandes corrientes antagónicas. Una considera que el derecho no debe intentar regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. Para este sector de la doctrina, la legislación no debe extralimitarse, es decir, no ir más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos políticos adquirir una estructura uniforme, y que además de esto, el legislador no debe entrar en detalles.¹¹

La otra corriente es encabezada por quienes opinan que esas disposiciones deben rebasar lo meramente estructural y, antes bien, deben entrar al detalle en la búsqueda de precisión y no quedarse en aspectos meramente conceptuales. El argumento que valida esta posición es que técnicamente es más adecuado regularlos en el máximo nivel jurídico, como una garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático.¹² Encontramos las mismas posiciones cuando se discute sobre las normas que aparecen en la Constitución: la tesis maximalista se refiere a la necesidad de una normativa detallada e integral en el ámbito constitucional, y la minimalista aboga por disposiciones generales que dejen a la legislación secundaria la tarea de regular aspectos más específicos.

Aparte de las tesis que acabamos de mencionar, a nuestro juicio hay dos factores importantes que trascienden la simple extensión de la legislación. El primero se refiere a los límites que el Estado debe observar

¹⁰ Vega, Pedro de, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 21, citado en Andrea Sánchez, Francisco José de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 187.

¹¹ Véase sobre este tema a García Laguardia, Jorge Mario, 1986, y Sabsay, Daniel, 1989, citados en Bendel, Petra, “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 386.

¹² Morodo, Raúl, y Murillo de la Cueva, Pablo, *op. cit.*, nota 2, p. 35.

con respecto a la regulación jurídica de los partidos políticos, y plantea el reto de “racionalizar efectivamente esta parcela de la realidad política, introduciendo en ella los parámetros del estado de derecho, y respetar la libertad de actuación de los partidos”.¹³ El segundo factor se refiere a la necesidad de que haya coherencia entre la ideología democrática que se sustenta en nuestras sociedades (y que está plasmada en la Constitución) y la organización y funcionamiento de los partidos.

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

II. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS HASTA SU CONSTITUCIONALIZACIÓN

1. *Constitucionalización de los partidos políticos en el mundo*

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

De acuerdo con Triepel, existen cuatro fases en este proceso, a saber: oposición (*Bekämpfung*), ignorancia (*Ignorierung*), legalización (*Legalisierung*) e incorporación (*Inkorporierung*).¹⁴

La primera etapa se caracteriza por una franca hostilidad hacia los partidos políticos que son proscritos junto con otro tipo de agrupaciones como los sindicatos obreros. La segunda se caracteriza por una posición agnóstica de indiferencia hacia los partidos. En una tercera etapa los partidos son regulados en su forma jurídica por medio de reglamentos de los congresos y también de las leyes electorales, pero en ambos casos sin ser mencionados de manera directa. La cuarta etapa corresponde a su plena incorporación constitucional.¹⁵

¹³ *Ibidem*, p. 58.

¹⁴ Andrea Sánchez, Francisco de, *op. cit.*, nota 8, p. 308.

¹⁵ Lucas Verdú, P., “La relativización constitucional de los partidos políticos”, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 376.

En un sentido similar, al referirse a los partidos, Biscaretti Di Ruffia señaló:

...después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del estado policía y aun en aquella extremadamente individualista del estado surgido de la Revolución francesa) y después de otra de absoluto agnosticismo al respecto, propio del Estado moderno de orientación liberal, en el curso del siglo XIX se ha pasado últimamente a la fase de su progresiva disciplina iuspublicista culminada, luego, a veces —sobre todo en los estados autoritarios y de democracia marxista— en una incorporación integral, mediante la concesión a los mismos del status de personas jurídicas con relieve constitucional.¹⁶

Al analizar estos planteamientos, Andrea Sánchez¹⁷ indica que, si bien las grandes etapas están bien trazadas, es importante tratar de determinar también las subfases de este proceso de regulación jurídica. Este autor propone la siguiente clasificación:

- *Prohibición*: derivada de la opinión de algunos pensadores (Rousseau y Montesquieu, entre otros) que consideraban que los partidos políticos interferían con la proyección de la voluntad general, y que los intereses particulares de quienes conformaban el partido se anteponian al interés de la colectividad. Para los pensadores del siglo XVIII, un partido político equivalía a una facción, con la connotación negativa dada al término al entenderse como un elemento perturbador de la sociedad.
- *Tolerancia*: esta etapa coincide con el Estado liberal del siglo XIX. En ella nacen los partidos de masas.
- *Reconocimiento indirecto en el plano de ley ordinaria*: aparecen lentamente las primeras referencias a los partidos políticos con la regulación de los comités electorales y el funcionamiento de los grupos parlamentarios.
- *Constitucionalización*: a) Indirecta: a través del derecho de asociación. b) Directa: (i) racionalización del poder (Primera Guerra Mundial); (ii) incorporación del Partido Comunista en la Constitución de la Unión Soviética en 1936; c) Genérica: Segunda Posguerra, y d) Integral: Constitución portuguesa de 1976.

¹⁶ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 720.

¹⁷ Andrea Sánchez, Francisco de, *op. cit.*, nota 8, p. 310.

— *Ley reglamentaria de la Constitución sobre partidos políticos.*

Sea cual fuere la clasificación que se acepte, tres aspectos quedan en claro:

- 1) Que los partidos políticos no siempre han sido bien aceptados.
- 2) Que su inclusión en el pensamiento y la práctica jurídica se dio lentamente y por etapas sucesivas, y
- 3) Que sólo después de la Segunda Guerra Mundial, y luego de grandes debates, se fortaleció su constitucionalización a nivel mundial, si bien con diferencias importantes entre las diversas regiones.

En este proceso destacan varios textos fundamentales: la Constitución de Weimar (1919), que reconoció a los partidos políticos por la vía del sistema electoral. Posteriormente, la Constitución de Baden de 1947, que en sus artículos 118-121 consagró el sistema de partidos en el nivel constitucional.¹⁸

Después, la Constitución italiana de 1948, estableció en su artículo 49 el derecho inherente a todos los ciudadanos a asociarse libremente en partidos para concurrir democráticamente a determinar la política nacional. Por su parte, la Constitución alemana de 1949 consigné principios muy parecidos, y proscribió a su vez a los partidos antidemocráticos.¹⁹

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

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

¹⁸ El artículo 118 de este texto señala “Los partidos políticos pueden formarse libremente en cuanto reconozcan en su programa y su comportamiento los principios fundamentales del Estado democrático. No cabe la prohibición de un partido mientras éste no incumpla esta obligación. Los casos de duda serán dirimidos por el *Staatsgerichtshof* a instancia del gobierno del *Land* o del partido”. Citado en Andrea Sánchez, *op. cit.*, nota 8, p. 319 [*Staatsgerichtshof* es, literalmente, Tribunal de Justicia de la Nación].

¹⁹ García Laguardia, Jorge Mario, “Constitucionalización de los partidos políticos”, CAPEL, *Diccionario electoral*, 3a. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, p. 255, t. I.

No fue sino hasta la década de los años setenta cuando se amplió el concepto de constitucionalización de los partidos. Este proceso se inició con la Constitución griega de 1975, que dispone que la organización y actividad de los partidos estén al servicio del libre funcionamiento del régimen democrático. Continúa con la Constitución portuguesa de 1976, que dedicó 22 artículos, de un total de 332, al tema de los partidos, y la española de 1978 que en su artículo 6o. definió a los partidos como expresión del pluralismo democrático e instrumentos fundamentales de la participación política. Después de estas leyes fundamentales, la fase de constitucionalización se fue acelerando en todo el mundo, de tal forma que es posible afirmar que en la actualidad un buen número de países reconoce a los partidos políticos en sus ordenamientos constitucionales.²⁰

En términos generales, puede afirmarse que este proceso de incorporación constitucional de los partidos a nivel mundial ha significado varias cosas:

...la primera de ellas es una repulsa a los Estados autoritarios y totalitarios, y la afirmación de que la democracia pluralista sólo es realizable con el concurso de varios partidos. Pero al mismo tiempo, como los partidos se encuentran en la base misma de todo el sistema democrático, algunos sostienen la necesidad de fórmulas de constitucionalidad en el sentido de sistemas de control, para que los partidos ajusten su actividad a los principios democráticos.²¹

En forma complementaria, Cumplido expresa que:

...dada la importancia de la función pública de los partidos políticos en una democracia, se justifica una legislación de rango constitucional que los regule, armonizando los intereses de la sociedad democrática con el ejercicio del derecho de asociación voluntario, y que garantice también a los ciudadanos la independencia de su partido del gobierno.²²

²⁰ En Estados Unidos y en Inglaterra no hay constitucionalización de los partidos políticos. Al respecto véase Janda, Kenneth, "Political Parties and Democracy", *Theoretical and Practical Perspectives. Adopting Party Law*, National Democratic Institute for International Affairs, 2005, pp. 5 y 6.

²¹ Millán González, Navor, "Partidos políticos y democracia", *Revista Iniciativa*, núm. 16, Instituto de Estudios Legislativos, p. 12, www.cddiputados.gob.mx.

²² Cumplido, Francisco, *El estatuto jurídico de los partidos políticos*, Centro de Estudios Públicos (CEP), Documento de trabajo núm. 9, 1983, p. 2.

Por último, coincidimos con Ulloa,²³ quien destaca que aunque no se quisiera asignar a los procesos constitucionales una incidencia determinante en la vida y desarrollo de los partidos políticos, no es posible obviar los grandes hitos constituyentes que, de una u otra manera, fueron el telón de fondo o el anuncio de grandes cambios en los escenarios donde se desarrollan las fuerzas políticas que hoy conocemos, sobre todo por el papel que desempeñan como mediadores en la representación política. Es por ello que la constitucionalización de los partidos políticos refleja una de las tendencias características del derecho constitucional contemporáneo.

2. La constitucionalización de los partidos políticos en América Latina

Los partidos políticos, presentes en varios países de América Latina desde los albores de la independencia, han ido evolucionando a lo largo de ya casi dos siglos de activa vida pública, siguiendo diferentes patrones y ajustándose al contexto político en que se han visto insertos.²⁴

En su proceso de constitucionalización, América Latina ha observado las mismas etapas que los estados europeos. García Laguardia habla de la existencia de tres fases:²⁵ en la primera, similar a la de los clásicos liberales europeos y estadounidenses, se observó una rígida oposición al reconocimiento de la existencia de los partidos, basada en la desconfianza hacia los grupos intermedios entre el Estado y la ciudadanía. Después, con motivo de la ampliación de los derechos que recogieron las Constituciones liberales de la segunda mitad del siglo XX, se inauguró la segunda fase, en la que se incorporó el derecho de asociación con fines políticos. En la tercera etapa se dio la regulación legal y constitucional de los partidos.

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

²³ Ulloa, Félix, *El dinero y la democracia. Un caso de estudio*, LibrosEnRed, Argentina, 2004, p. 14.

²⁴ Véase al respecto la obra de Alcántara, Manuel, *¿Instituciones o máquinas ideológicas?: origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, Barcelona, Institute de Ciencies Politiques i Socials, 2004, pp. 73-123.

²⁵ García Laguardia, Jorge Mario, *op. cit.*, nota 19, pp. 256 y 257.

- 1) La primera, que podríamos denominar “de regulación temprana”, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta finales del siglo XX, donde la regulación jurídica se da más bien en el ámbito de leyes electorales, con dos excepciones: Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, países que en esas fechas constitucionalizaron a los partidos políticos.
- 2) La segunda etapa se caracteriza por el proceso de incorporación o ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina. Abarca desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1978, con la llegada de la Tercera Ola Democrática. En esta fase se produce la incorporación constitucional en doce países.
- 3) La tercera se inicia a partir de 1978. En ella se da un proceso muy rico de reformas constitucionales, promulgación de leyes electorales y, en algunos países, la adopción de leyes de partidos políticos, que tienen como consecuencia una regulación más detallada de estas instituciones. En este periodo, se produce la incorporación constitucional de los partidos políticos en cuatro países, y la adopción de leyes específicas en otros seis.

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

Si bien, es posible identificar en algunos países de América Latina la etapa de oposición a los partidos políticos,²⁶ iniciaremos el análisis a partir de la etapa de indiferencia, durante la cual 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 desde el siglo XIX en varios países, pero su presencia en térmi-

²⁶ De forma ilustrativa, Augusto Hernández, en su artículo escrito para esta investigación, señala que en Colombia 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.

nos jurídicos es desdeñada. Este comportamiento se observa con claridad en Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay y Uruguay, entre otros.

En Nicaragua, por ejemplo, ni las Constituciones de 1838 y 1858, ni las normas ordinarias que en esos momentos históricos regulaban los asuntos electorales,²⁷ contenían la menor referencia a los partidos políticos.

De manera similar, la primera Constitución Política de República Dominicana, adoptada el 16 de noviembre de 1844, consagró un amplio listado de derechos, libertades y garantías fundamentales (capítulo II, título III), entre los cuales se encontraba el derecho a la participación política, pero ningún artículo de este texto fundamental hizo mención específica de los partidos políticos.²⁸

Por su parte, en Uruguay, la Constitución de 1918 presupuso la actuación de los partidos, pero sin hacer referencia a ellos. Al respecto, indica Gros Espiell:

la segunda Constitución uruguaya no podía ya ignorar la existencia de los partidos políticos. Por eso, y aunque no encaró directamente la cuestión de su estatuto jurídico, incluyó nuevas normas referentes al “voto libre”, es decir las garantías 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.²⁹

En una etapa posterior de reformas constitucionales, varios países latinoamericanos empezaron a incluir menciones en términos generales a los partidos políticos. Así, en el caso de Nicaragua, la Constitución de 1893 que, aunque parece limitar el derecho de asociación a finalidades religiosas, morales o científicas (artículo 52), establece por primera vez el ca-

²⁷ Decreto del 21 de diciembre de 1838, que reglamenta las elecciones de supremas autoridades; decreto del 18 de diciembre de 1851, que reglamenta las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente; Ley Electoral del 30 de agosto de 1858 y su reforma por decreto del 30 de enero de 1859. Fuente: Álvarez, Gabriel, estudio de Nicaragua, p. 642 de esta obra.

²⁸ Véase Espinal, Flavio Darío, estudio de la República Dominicana, p. 804 de esta obra.

²⁹ Gros Espiell, Héctor, estudio de Uruguay, p. 854 de esta obra.

rácter constitutivo de la Ley Electoral (artículo 155). Ésta y otras normas de la época se refieren ya, aunque de manera escueta, a los partidos.³⁰

En las primeras décadas del siglo XX, en otros países aparecen menciones relativas a los partidos políticos en la legislación: en Bolivia, en el Reglamento Electoral de 1908; en Panamá, en el Código Administrativo de 1916; en México, en la Ley Electoral de 1916; en República Dominicana, en la Ley Electoral de 1923, y en Argentina, en un decreto-ley emitido en agosto de 1931.

Más adelante, y de manera progresiva, se fueron introduciendo disposiciones referidas a los partidos políticos hasta completarse la etapa de su incorporación constitucional, que en muchos países de la región se vio consolidada y fortalecida con la llegada de la tercera ola democrática en 1978.

CUADRO 1. INGRESO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Año de inclusión en la Constitución Política</i>
Uruguay	1934
República Dominicana	1942
Ecuador	1945
Guatemala	1945
Brasil	1946
Panamá	1946
Costa Rica	1949

³⁰ Gabriel Álvarez explica también que, no obstante ese avance, luego desaparece la mención de los partidos políticos en la legislación nicaragüense, como acontece en la Constitución que sucedió a la de 1893, con fecha de 1905. Esta última guardó absoluto silencio sobre el derecho de asociación y no hacía referencia alguna respecto a los partidos políticos. De igual forma, la Ley Electoral del 1o. de noviembre de 1910 tampoco hizo mención a los partidos. Por tanto, parecería que hubo una especie de regresión en el tema.

CUADRO 1. INGRESO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA (continuación)

<i>País</i>	<i>Año de inclusión en la Constitución Política</i>
El Salvador	1950
Honduras	1957
Bolivia	1961
Venezuela*	1961
Paraguay	1967
Chile	1970
México	1977
Perú	1979
Nicaragua**	1979
Colombia	1991
Argentina	1994

* De acuerdo con Allan Brewer-Carías, si bien es cierto en la Constitución de 1961 se estableció por primera vez el derecho político de los ciudadanos de asociarse en partidos políticos (artículo 114) disponiéndose los principios básicos para asegurar su carácter democrático; debe indicarse que fue en la Constitución de 1947 en la cual por primera vez se hizo referencia a los partidos políticos, al regular en su artículo 83, que “La ley reglamentará el principio de la representación proporcional de las minorías y propenderá a que en los organismos electorales no predomine ningún partido o agrupación política”. En ese sentido, se puede afirmar que en Venezuela se inicia la referencia constitucional a los partidos en la década de los años cuarenta.

** En sentido estricto, en 1979 no había Constitución Política, sino un Estatuto de Derechos y Garantías de los Nicaragüenses, que funcionaba como tal, y cuyo artículo 25 consagraba el derecho a organizar partidos o agrupaciones políticas o a formar parte de ellas. Formalmente hablando, la Constitución que plasma expresamente tal derecho es la Constitución Política de 1987 en su artículo 55.

Fuente: Elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

Como se observa en el cuadro 1, 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).

El primer país en regular a los partidos políticos en el ámbito constitucional fue Uruguay, en 1934; seis países los hicieron en la década de 1940 (Brasil, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana); dos en la década de 1950 (El Salvador y Honduras); tres en la de 1960 (Bolivia, Paraguay y Venezuela); y dos en la de 1970, antes de 1978 (Chile y México).

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

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

Un dato que hay que destacar es que, durante todo este proceso de constitucionalización, muchos países regularon expresamente con criterios de exclusión hacia algunas fuerzas partidistas, sobre todo en razón de su ideología. Con los argumentos de que los partidos políticos no debían sustentar principios contrarios a los fundamentales de la Constitución Política, al orden público o al orden democrático, países como Guatemala (1946), Costa Rica (1949), Chile (1980) y Paraguay (1982), entre otros, excluyeron claramente las posibilidades de participación y representación de agrupaciones de ideología comunista, e incluso, en algunos casos, a los que tuviesen algún nivel de organización internacional.

Al respecto, García Laguardia ha señalado “que con la creciente presencia de los partidos en la vida pública se dio un proceso de control de la actividad partidista cada vez mayor, en orden a la importancia del proceso político y a la necesidad de controlar su comportamiento”.³¹ Ello desembocó en la prohibición de cierto tipo de partidos (comunistas por ejemplo), lo que representó una represión ideológica. Sin embargo, con la llegada de la democracia, la mayoría de estas disposiciones desapareció, observándose un esfuerzo por garantizar un pluralismo mayor y la igualdad de oportunidades entre los partidos.

La inclusión de ese tipo de menciones en las constituciones latinoamericanas no ha sido ajena a cuestionamientos sobre el control del Estado respecto del tipo de partidos que pueden existir, y si ello no interfiere con la libertad de pensamiento. Sobre este particular, hay muchas y variadas opiniones, sin embargo, la mayor parte de los argumentos a favor de su inclusión indicaba que esas restricciones eran necesarias y correctas en el entendido de que se enmarcaban en la lógica de la protección del Estado de derecho y la democracia.³²

Por último, cabe señalar que, como resultado de este proceso de constitucionalización, en la actualidad todos los países de la región regulan,

³¹ García Laguardia, Jorge Mario, “Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica”, *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1986, t. I, p. 24.

³² En realidad, la comprensión de la necesidad de establecer o no restricciones constitucionales a la existencia de algunos partidos políticos dependerá mucho de la coyuntura y la experiencia histórica de cada país. En ese sentido, es pertinente la apreciación de Bidart Campos cuando señala: “En materia de partidos políticos, el tema de la supremacía adquiere relieve porque se discute si el Estado puede o no controlar «cualitativamente» la ideología y el programa de los partidos políticos para verificar si son o no compatibles con la Constitución. Doctrinariamente sería una abdicación de la doctrina de la supremacía el postular que los partidos pueden adoptar y practicar ideologías que, en su acción, transgreden la Constitución. En la práctica, si se exime de censura y de control a las ideologías (aun las discrepantes con aquélla) al amparo de la libertad de expresión, cabe sostener que reconocer o no a un partido de doctrina y programa contrarios a la Constitución es una cuestión eminentemente empírica, y que se debe resolver prudencialmente en cada caso según la regla del «peligro real y presente» que el partido signifique para el sistema político que se apoya en la constitución”. Véase Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1988, ts. I y II, p. 87.

en menor o mayor grado, el funcionamiento de los partidos políticos. La identificación de hasta dónde hemos avanzado en este proceso reformador se describe a continuación.

III. PARTIDOS POLÍTICOS: CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y FUNCIONES

1. *Su concepto en la Constitución, en la ley y en la jurisprudencia*

Múltiples han sido los intentos académicos por definir lo que es un partido político. La búsqueda de esta definición ha significado un verdadero dolor de cabeza, a tal punto que el propio Maurice Duverger omitió esbozar una definición de ellos en su obra clásica sobre los partidos políticos.

La dificultad para elaborar una definición surge, entre otras razones, “por la falta de precisión lingüística y etimológica que caracteriza al vocablo «partido»; por la aversión sentida hacia los partidos durante el siglo XVIII; por la variedad de entidades existentes en todo el mundo que se autodenominan partidos, y por lo reciente de su aparición en la escena político-constitucional”.³³

En la actualidad, los partidos se definen fundamentalmente en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos. Como ha señalado Fernández Baeza; “prácticamente no existen definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, legitimidad, ideologías, etcétera)”.³⁴

Sin embargo, como marco de referencia, en el cuadro 2 exponemos algunas definiciones contemporáneas de lo que es un partido político. Si bien, no son exhaustivas, ofrecen una idea clara de las principales funciones que se han adjudicado a estas organizaciones en las democracias actuales.

³³ Andrea Sánchez, Francisco de, *op. cit.*, nota 8, p. 59.

³⁴ Fernández Baeza, Mario, “Partidos políticos”, CAPEL, *Diccionario Electoral*, 3a. ed., IIDH, San José, Costa Rica, 2003, t. I, p. 976.

CUADRO 2. ALGUNAS DEFINICIONES ACADÉMICAS DE “PARTIDO POLÍTICO”

<i>Autor</i>	<i>Definición</i>
Carl J. Friedrich	Un partido político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objeto de conseguir o mantener, para sus líderes, el control de un gobierno, y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales.
Max Weber	Un partido es la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y, por ese medio, otorgar a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales.
Hans Kelsen	Formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en los asuntos públicos.
Paolo Biscaretti di Ruffia	Los partidos políticos son organizaciones sociales espontáneas, caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas en sus propios adheridos, ya sea inscritos o simpatizantes, que intenten influir en la determinación de los principios generales del gobierno.
H. Joseph La Palombara	Organización formal que tiene como meta primordial y consciente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlarán, individualmente o en coalición, la maquinaria gubernamental.

Fuente: Andrea Sánchez, Francisco de, *op. cit.*, nota 8.

Por nuestra parte, compartimos la definición de Sartori, para quien, un partido 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.³⁵

En el constitucionalismo latinoamericano comparado, tampoco encontramos un concepto unívoco de partido político, sino múltiples definiciones. En la mayoría de los casos la definición se refiere a su naturaleza jurídica (Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua,

³⁵ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 5, p. 89.

Panamá, Paraguay y Perú). En otros países, en cambio, ésta guarda relación con las funciones de los partidos (representación, participación política, formación de la voluntad popular, entre otros). En algunas legislaciones también se observa la combinación de ambos criterios.

CUADRO 3. DEFINICIÓN DE “PARTIDO POLÍTICO”
EN LA LEGISLACIÓN

<i>País</i>	<i>Definición en la legislación</i>
Argentina	<p><i>Constitución Política</i>. Artículo 38. Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.</p> <p><i>Ley Orgánica de los Partidos Políticos</i>. Artículo 2o. Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional.</p>
Bolivia	<p><i>Constitución Política</i>. Artículo 222. La Representación Popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la presente Constitución y las Leyes.</p> <p><i>Ley de Partidos</i>. Artículo 3o. (Partidos políticos). Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público y sin fines de lucro.</p>
Brasil	<p><i>Ley de Partidos Políticos</i>. Artículo 1o. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho privado, destinados a asegurar los intereses del régimen democrático, a legitimar el sistema representativo y a defender los derechos fundamentales definidos en la Constitución Federal.</p>
Chile	<p><i>Ley de Partidos Políticos</i>. Artículo 1o. Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno.</p>
Colombia	<p><i>Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos</i>. Artículo 2o. Definición. Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la nación.</p> <p>Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos constituidos que hayan cumplido todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica.</p>

CUADRO 3. DEFINICIÓN DE “PARTIDO POLÍTICO”
EN LA LEGISLACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Definición en la legislación</i>
Costa Rica	<i>Constitución Política.</i> Artículo 98. Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política.
Ecuador	<i>Ley de Partidos Políticos.</i> Artículo 3o. Los partidos son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado.
El Salvador	<i>Constitución Política.</i> Artículo. 85. El gobierno es republicano, democrático y representativo. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno.
Guatemala	<i>Ley Electoral y de Partidos Políticos.</i> Artículo 18. Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado.
Honduras	<i>Constitución Política.</i> Artículo 47. Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta Constitución y la ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos. <i>Ley Electoral y de Organizaciones Políticas.</i> Artículo 62. Los partidos políticos son instituciones de derecho público.
México	<i>Constitución Política.</i> Artículo 41. I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.
Nicaragua	<i>Ley Electoral.</i> Artículo 61. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público constituidos por ciudadanos nicaragüenses.
Panamá	<i>Código Electoral.</i> Artículo 38. Partido político es la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, con principios, objetivos y programas definidos, que se organice de acuerdo con este Código.

CUADRO 3. DEFINICIÓN DE “PARTIDO POLÍTICO”
EN LA LEGISLACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Definición en la legislación</i>
Paraguay	<p><i>Constitución Política.</i> Artículo 124. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos.</p> <p><i>Código Electoral.</i> Artículo 10. Los partidos y movimientos políticos son personas jurídicas de derecho público interno.</p>
Perú	<p><i>Ley de Partidos Políticos.</i> Artículo 1o. Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.</p> <p>Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado. La denominación “partido” se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas.</p>
República Dominicana	<p><i>Ley Electoral.</i> Artículo 41. Podrá ser reconocida como partido político toda agrupación de ciudadanos que se organice de conformidad con las disposiciones de la Constitución y las leyes, con el fin primordial de participar en la elección de ciudadanos aptos para los cargos públicos y de propender a la realización de programas trazados conforme a su ideología particular, con el objetivo de alcanzar los puestos electivos del Estado.</p>
Uruguay	<p>La Constitución Política uruguaya no contiene definición expresa de los partidos políticos.</p>
Venezuela	<p><i>Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones.</i> Artículo 2o. Los partidos políticos son agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

2. *Naturaleza jurídica de los partidos políticos*

A continuación nos referiremos a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, procurando lograr una síntesis del tratamiento que recibe esta figura, con base en: *a)* las diferentes Constituciones latinoamericanas, haciendo uso de conceptos utilizados explícitamente por esas normas, *b)* la jurisprudencia, *c)* el concepto implícito surgido de la interpretación armónica de esas disposiciones, y *d)* interpretación doctrinaria.

- Al considerarlos personas jurídicas de derecho privado, son asociaciones civiles en los términos del Código Civil, y deben cumplir con requisitos para el lanzamiento de candidaturas, en especial la inscripción correspondiente.
- Por su parte, al encuadrarlos como instituciones de derecho público no estatal, entes públicos no estatales o entidades de interés público, los partidos políticos no dictan actos administrativos, y su función típica no reviste naturaleza administrativa. En estos casos estarían sometidos, en la mayor parte de las legislaciones, a la jurisdicción electoral, y excepcionalmente a la ordinaria en casos de contratación privada.
- Por último, la categoría de asociaciones voluntarias significa el reflejo de la evolución histórica del reconocimiento de estas organizaciones. En efecto, consideradas inicialmente asociaciones de carácter privado, se les otorga ahora personalidad jurídica para participar en la vida del Estado o contribuir al funcionamiento del régimen democrático.

En todo caso, cabe advertir que la diferenciación entre personas jurídicas de derecho privado y asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica es una línea sutil que se señala, pero que en la práctica está vinculada principalmente con el enfoque que se le da en la legislación de cada país.

Desde el punto de vista de la naturaleza jurídica de los partidos políticos, y a la luz de su regulación en el constitucionalismo comparado latinoamericano, la legislación, la jurisprudencia y la interpretación doctrinaria, podemos ubicar a los partidos políticos en tres grandes grupos:

- 1) Personas jurídicas de derecho privado: Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela (por jurisprudencia).
- 2) Asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica: Chile, Colombia, El Salvador, Panamá y República Dominicana.
- 3) Instituciones de derecho público, organizaciones de derecho público no estatales, entes públicos no estatales o entidades de interés público: Argentina (por jurisprudencia), Bolivia, Costa Rica (por jurisprudencia), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (por doctrina).

Como se aprecia, sólo en cuatro países —Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela— los partidos políticos son considerados como personas jurídicas de derecho privado. En el caso de Brasil, se les otorga el monopolio constitucional de la intermediación de la representación electoral. En Ecuador, se determina que son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que se asocian libremente para participar en la vida del Estado. Perú, a su vez, los define como asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. En Venezuela, aparte de considerarlos como agrupaciones de carácter permanente, cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, por jurisprudencia se ha determinado que son personas de derecho privado no estatales.

Con respecto al grupo que considera a los partidos como asociaciones voluntarias, podemos señalar lo siguiente:

- *Chile*: son asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional.
- *Colombia*: son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular con el objeto de llegar al poder. Asimismo, a los movimientos políticos —otra forma de participación política vigente en el país— se les considera como asociaciones de ciudadanos, constituidos libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. Los partidos y

movimientos constituidos con todos los requisitos constitucionales y legales gozan de personería jurídica.

- *El Salvador*: son una forma asociativa con fines políticos, y titulares de la representación del pueblo dentro del gobierno.
- *Panamá*: son asociaciones de ciudadanos en goce de sus derechos políticos con principios, objetivos y programas definidos, que se organizan de acuerdo con los objetivos del Código Electoral.
- *República Dominicana*: son agrupaciones de ciudadanos organizados con el fin primordial de participar en las elecciones, propender a la realización de programas y alcanzar puestos electivos del Estado.

Por su parte, en nueve países —Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay— los partidos son considerados instituciones de derecho público, entes públicos no estatales o entidades de interés público. Este es el grupo más numeroso. En ese marco, los textos legales, la jurisprudencia, o bien la doctrina, los califican de la siguiente forma:

- *Argentina*: son instituciones fundamentales del sistema democrático, o instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Por jurisprudencia, son organizaciones de derecho público no estatal.
- *Bolivia*: son personas jurídicas de derecho público y estructuras de representación popular, facultadas para participar en la actividad política, en la formación de la voluntad popular y en la conformación de los poderes públicos.
- *Costa Rica*: por jurisprudencia, son entes públicos no estatales. Expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política.
- *Guatemala*: son instituciones de derecho público con personalidad jurídica y duración indefinida.
- *Honduras*: son instituciones de derecho público para la participación política.
- *México*: son entidades de interés público que deben obtener su registro como partido político. Por jurisprudencia, son cuerpos inter-

medios de la sociedad que contribuyen a integrar la representación nacional y la formación del poder público.

- *Nicaragua*: son personas jurídicas de derecho público constituidas por ciudadanos nicaragüenses.
- *Paraguay*: son personas jurídicas de derecho público interno que deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de autoridades electivas, entre otros objetivos.
- *Uruguay*: por doctrina, son personas jurídicas de derecho público cuyo estatuto resulta de la Constitución y de la ley.

Por último, cabe destacar que la jurisprudencia sobre el concepto de partido político es exigua y, cuando se ha dado, es coincidente con la norma, y explica o profundiza, según sea el caso, los términos de la Constitución Política o de la Ley Electoral. Los análisis nacionales mencionan la existencia de casos resueltos y jurisprudencia en Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Uruguay y Venezuela.

3. *Funciones atribuidas a los partidos políticos*

Como ya se mencionó, al definir a los partidos políticos, muchos textos constitucionales señalan algunas de las funciones que se les atribuyen, y que por lo general se amplían en la respectiva Ley Electoral o de partidos políticos.

Sin perjuicio de las diferentes clasificaciones realizadas,³⁶ en este estudio nos basaremos en la categorización de Bendel, que abarca las siguientes funciones: *a)* representación; *b)* participación; *c)* competencia por cargos públicos; *d)* formulación de políticas; *e)* formación y socialización, y *f)* vigilancia del proceso electoral.³⁷

³⁶ Diferentes autores han señalado las funciones asignadas a los partidos políticos. De acuerdo con Diamond y Gunther, las funciones principales que los partidos desarrollan usualmente en la democracia son siete: 1) reclutar y nominar candidatos para puestos electivos; 2) movilizar el apoyo electoral hacia esos candidatos y alentar la participación electoral; 3) estructurar las opciones entre los grupos de candidatos competidores; 4) representar a los diferentes grupos sociales y sus intereses; 5) agregar los intereses específicos en amplias coaliciones y de gobierno; 6) formar y mantener el gobierno, y 7) integrar a los ciudadanos en el proceso político de nación-estado. Diamond, Larry y Richard Gunther, *op. cit.*, nota 7, p. xiv.

³⁷ Bendel, Petra, *op. cit.*, nota 11, p. 390.

CUADRO 4. FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA LEGISLACIÓN LATINOAMERICANA*

<i>País</i>	<i>Funciones atribuidas a los partidos políticos</i>					
	<i>Representación</i>	<i>Participación</i>	<i>Competencia cargos públicos</i>	<i>Formulación de políticas</i>	<i>Formación y socialización</i>	<i>Vigilancia del proceso electoral</i>
Argentina	X	—	X	X	—	—
Bolivia	X	X	X	X	X	—
Brasil	X	—	X	—	—	—
Chile	—	—	X	X	X	—
Colombia	—	X	X	X	X	—
Costa Rica	—	X	X	—	X	—
Ecuador	X	X	X	—	X	—
El Salvador	X	—	—	—	—	X
Guatemala	—	X	X	—	X	X
Honduras	—	X	X	—	—	X
México	X	X	X	—	—	—
Nicaragua	—	X	X	—	—	—
Panamá	—	X	—	—	—	—

CUADRO 4. FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA LEGISLACIÓN LATINOAMERICANA

<i>País</i>	<i>Funciones atribuidas a los partidos políticos</i>					
	<i>Representación</i>	<i>Participación</i>	<i>Competencia cargos públicos</i>	<i>Formulación de políticas</i>	<i>Formación y socialización</i>	<i>Vigilancia del proceso electoral</i>
Paraguay	X	X	X	X	X	—
Perú	X	X	X	X	X	—
República Dominicana	—	—	X	—	—	—
Uruguay**	—	—	—	—	—	—
Venezuela	X	X	—	X	—	—
Total	9	12	14	7	8	3

* Se toman en cuenta los casos donde la legislación hace referencia expresa a que los partidos políticos tienen estas funciones. Sin embargo, cabe anotar que en la práctica, en todos ellos se da la función de representación, así como la vigilancia de los procesos electorales mediante personeros de los partidos políticos debidamente acreditados.

** Debido a que en Uruguay no existe una legislación dedicada exclusivamente a los partidos políticos, no es posible encontrar funciones expresas como se encuentran en los demás países. Sin embargo, ello no significa que no se les otorguen dichas funciones. Estas se encuentran a lo largo de la legislación, en artículos que se relacionan con los partidos políticos. Cabe señalar, a manera de ejemplo, los artículos 77, 88, 271, 272, entre otros, de la Constitución Política de Uruguay, que hacen referencia a las funciones de representación y competencia para los cargos públicos.

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación.

Como se observa en el cuadro 4, en América Latina la función que se menciona con más frecuencia es la de “competencia por cargos públicos” (catorce países). Sólo El Salvador, Panamá, Uruguay y Venezuela no hacen mención expresa a esta función.

Asimismo, la función de “participación” se menciona en doce de los dieciocho países, y la de representación en nueve países. En menor medida, se indican las funciones de “formación y socialización” (ocho países), “formación de políticas” (siete países) y “vigilancia del proceso electoral”, que únicamente se atribuye de manera expresa a los partidos políticos de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Una aproximación por país muestra que Bolivia, Paraguay y Perú son los países donde la legislación establece mayores funciones a los partidos (cinco funciones), mientras que en Panamá y República Dominicana estas instituciones tienen expresamente una sola función: la de participación para el primero, y la de competencia por cargos públicos para el último.

Cabe destacar el caso de Uruguay, donde no se define ninguna función para los partidos, debido a que no hay regulación expresa sobre el tema.

SEGUNDA PARTE

IV. ANÁLISIS REGIONAL

Corresponde ahora efectuar un análisis regional comparativo de la regulación jurídica de los partidos políticos en los dieciocho países de América Latina.

El análisis abarca los siguientes aspectos:

- La ubicación de los partidos políticos dentro de la legislación.
- Poderes u órganos del Estado que los regula.
- Los requisitos para su constitución y funcionamiento.
- Sus estructuras organizativas internas.
- Sus mecanismos de democracia interna.
- Las normas sobre enfoque de género.
- Normas en relación a otros grupos.
- Las normas que rigen su financiamiento.

- El acceso a los medios de comunicación.
- Las coaliciones, alianzas y fusiones.
- Las candidaturas independientes.
- El transfuguismo político.
- El órgano de control.
- La extinción y caducidad.
- La afiliación a organizaciones internacionales.

Con ello, nos proponemos ofrecer al lector un mapeo comparado sobre los temas estudiados en los análisis nacionales. Es una síntesis que intenta ofrecer una visión de lo que sucede en la región: qué países tienen una regulación más abundante y en qué temas, cuáles son las áreas que se encuentran subreguladas, y cuáles los principales retos.

1. *Los partidos políticos dentro de la legislación*

A. *En la Constitución*

Hoy en día, en todas las Constituciones políticas latinoamericanas se encuentra, al menos, una regulación expresa sobre los partidos políticos. Si bien, algunas Constituciones no los mencionan específicamente, sí hacen referencia a la formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, como es el caso de la Constitución de Guatemala. De manera similar, en Venezuela existe un reconocimiento constitucional implícito de los partidos políticos al establecer el derecho de asociación con fines políticos.

CUADRO 5. REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

<i>País</i>	<i>Fecha de la Constitución</i>	<i>Artículos constitucionales*</i>
Argentina	1994	37, 38
Bolivia	1995	222, 223, 224
Brasil	1988	14, 17
Chile	1980	18, 19, inciso 15

CUADRO 5. REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS (continuación)

<i>País</i>	<i>Fecha de la Constitución</i>	<i>Artículos constitucionales*</i>
Colombia	1991	40, inciso 3, 107, 108, 109, 110, 111, 112
Costa Rica	1949	96, 98
Ecuador	1998	98, 102, 114, 115, 116, 117, 128
El Salvador	1983	72, inciso 2, 77, 85
Guatemala	1985	223 y 17 transitorio
Honduras	1982	47, 48, 49, 50
México	1917	41, I y II; 116, párrafo 2, fracción IV, incisos <i>f</i> , <i>g</i> y <i>h</i> . 122, párrafo 6, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso <i>f</i>
Nicaragua	1987	49, 55
Panamá	1972	138, 139, 140, 141, 143 numeral 8, 146, 147, 151
Paraguay	1992	124, 125, 126
Perú	1993	35
República Dominicana	1966	104
Uruguay	1967	77, inciso 9 y 11, 88, 151, 271. Disposiciones transitorias y especiales letras W b, Y
Venezuela	1999	67

* Se hace referencia a los artículos constitucionales que regulan directamente la creación, existencia y funcionamiento de los partidos políticos. No se toman en cuenta menciones indirectas a otros aspectos tangenciales.

Fuente: Elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

Como se muestra en el cuadro 5, las Constituciones políticas de Ecuador, Colombia y Panamá, son las que mencionan con mayor frecuencia en forma directa el tema de los partidos (entre siete y ocho artículos), con la particularidad de que en las cartas fundamentales de Ecuador y Colombia se destina uno de los capítulos a lo que se denomina el Estatuto de la Oposición, donde se consagran derechos de los partidos que no están en el gobierno.³⁸ Uruguay, por su parte, tiene seis menciones sobre los partidos, en el articulado de su Constitución.

Menciones en menor escala se encuentran en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay —textos que dedican entre dos y cinco artículos a los partidos políticos—. Por su parte, en Perú, República Dominicana y Venezuela, solamente un artículo constitucional hace referencia a ellos.

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

³⁸ Constitución de Colombia, título IV, capítulo III. Del estatuto de la oposición, artículo 112: “Los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales. Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos. Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia”.

Constitución de Ecuador, título IV, capítulo 4. Del estatuto de la oposición. “Artículo 117. Los partidos y movimientos políticos que no participen del gobierno, tendrán plenas garantías para ejercer, dentro de la Constitución y la ley, una oposición crítica, y proponer alternativas sobre políticas gubernamentales. La ley regulará este derecho”.

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

B. En leyes de partidos políticos y leyes o códigos electorales

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

Originalmente, las legislaciones denominaban indistintamente “ley electoral” o “código electoral” al conjunto de normas destinadas a regular tanto la constitución, organización, funcionamiento y disolución o cancelación de un partido político, como las reglas relativas al proceso electoral, como son: el carácter de elector, el proceso de empadronamiento, las circunscripciones electorales, el proceso de votación y de escrutinio, entre otros. 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 casos, normas complementarias que buscan regular más detalladamente aspectos específicos del proceso electoral, o bien del funcionamiento de los partidos, tales como: leyes de control de gasto en campañas, sobre el uso de los medios de comunicación, sobre el tratamiento de la perspectiva de género, o sobre el control de los aportes del Estado, entre otras.

En América Latina, todos los países cuentan con un código o una ley electoral. Sin embargo, no todos tienen una ley de partidos políticos. Como se observa en el cuadro 6, solamente en ocho países la legislación contempla la existencia de ambos cuerpos normativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, y Venezuela. En Guatemala

existe un solo texto legal denominado Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asimismo, cabe indicar que con excepción de Venezuela, cuya ley data de 1965 y en el caso de Ecuador de 1978, toda la legislación destinada a regular específicamente a los partidos políticos fue sancionada, en el resto de los países, después de 1985.³⁹

CUADRO 6. NORMAS REGULADORAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Ley Electoral o Código Electoral</i>	<i>Ley de Partidos Políticos</i>	
	<i>Existe</i>	<i>Existe</i>	<i>Número y fecha</i>
Venezuela	Sí	Sí	Ley publicada en la <i>Gaceta</i> núm. 27725 del 30 de abril de 1965
Ecuador	Sí	Sí	<i>Registro Oficial</i> núm. 535 del 28 de febrero de 1978. D.S. 2262
Argentina	Sí	Sí	Núm. 23298. Sancionada: 30 de septiembre de 1985 y sus modificatorias
Guatemala	Sí	Sí	Ley Electoral y de Partidos Políticos núm. 1-85, del 3 de diciembre de 1985
Chile	Sí	Sí	Ley 18603. Publicada en el <i>Diario Oficial</i> , núm. 32729 del 23 de marzo de 1987
Colombia	Sí	Sí	Ley 130 del 23 de marzo de 1994. <i>Diario Oficial</i> , núm. 41280 del 23 marzo de 1994
Brasil	Sí	Sí	Ley 9096 del 19 de septiembre de 1995

³⁹ En el caso de Uruguay, si bien no existe una norma que regule el funcionamiento interno de los partidos políticos, cabe señalar que hay disposiciones de rango legal que datan de 1934, 1935 y 1939, conocidas como Ley de Lemas.

CUADRO 6. NORMAS REGULADORAS DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA (continuación)

<i>País</i>	<i>Ley Electoral o Código Electoral</i>	<i>Ley de Partidos Políticos</i>	
	<i>Existe</i>	<i>Existe</i>	<i>Número y fecha</i>
Bolivia	Sí	Sí	Núm. 1983, del 25 de junio de 1999
Perú	Sí	Sí	Núm. 28094 del 1o. de noviembre de 2003
Costa Rica	Sí	No	—
El Salvador	Sí	No	—
Honduras	Sí	No	—
México	Sí	No	—
Nicaragua	Sí	No	—
Panamá	Sí	No	—
Paraguay	Sí	No	—
República Dominicana	Sí	No	—
Uruguay	Sí	No	—

Fuente: Elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

Cabe señalar que en los países donde no se han promulgado leyes de partidos políticos, las regulaciones sobre estas instituciones se encuentran contenidas en la legislación electoral. El caso de la normativa guatemalteca tiene la particularidad de que contempla la Ley Electoral y la de partidos en un solo cuerpo normativo.

En suma, la evolución de la legislación evidencia que la importancia de la regulación jurídica de los partidos políticos ha ido en aumento, y

esa relevancia ha demandado un trato más detallado y exhaustivo de los temas que les afectan. Esto ha generado la promulgación de leyes más especializadas.

C. En leyes especiales

En forma complementaria a las normas que contienen la Constitución del Estado y las leyes electorales, los códigos sobre materia electoral y las leyes de partidos políticos, en varios países existen leyes que, aun cuando no son específicamente en materia de partidos, sí tienen relación inmediata con ellos. Esto se da, sobre diversos temas, en nueve países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela.

Como ejemplos importantes, cabe subrayar que en Argentina se han dictado leyes específicas sobre financiamiento de los partidos políticos y democracia interna. En Brasil existen leyes en relación con el transporte y la alimentación gratuita de electores residentes en zonas rurales, sobre el derecho de reuniones y sobre condiciones de inelegibilidad.

En Chile, hay leyes especiales que regulan el órgano electoral (servicio electoral) y el padrón electoral. También se ha legislado en materia de financiamiento de los partidos políticos con la Ley Orgánica sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.

Encontramos otros ejemplos en Ecuador, donde existe la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral; en México, con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; en Uruguay, con la Ley de Elecciones Internas, y en Venezuela, donde se emitió la Ley Orgánica del Poder Electoral.

Es importante acentuar que en algunos países la legislación otorga al órgano electoral la potestad de la emisión de reglamentos referidos al tema de los partidos, en general con diferente alcance de contenido según el país. Esta potestad reglamentaria se convierte, por tanto, en otra forma de regulación a los partidos políticos. Hay ejemplos de reglamentaciones relacionadas con diferentes temas, entre los cuales destaca el del financiamiento de los partidos. Se menciona la existencia de reglamentos en Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua. En México, se da a través de acuerdos dictados por el Instituto Federal Electoral, que tienen el carácter de disposiciones reglamentarias.

**CUADRO 7. LEYES ESPECIALES RELACIONADAS
CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

<i>País</i>	<i>Leyes especiales</i>
Argentina	<p>— Ley 25.600 y Decreto 990/02 de Financiamiento de los Partidos Políticos.</p> <p>— Ley de Convocatoria Electoral, núm. 25.684 referida al proceso electoral de 2003.</p> <p>— Decreto 292/2005 de abril de 2005. Reglamentación del sistema de elecciones internas abiertas de los partidos políticos o alianzas electorales para la selección de candidatos a ocupar cargos electivos a nivel nacional.</p>
Bolivia	<p>Ley núm. 2771 del 7 de junio de 2004. Ley de Agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.</p>
Brasil	<p>— Ley de Inelegibilidades (LI). Ley Complementaria núm. 64 del 18 de mayo de 1990.</p> <p>— Ley sobre Transporte y Alimentación Gratuita de Electores Residentes en Zonas Rurales (LTE). Ley núm. 6091 del 15 de agosto de 1974.</p> <p>— Ley sobre Derecho de Reuniones (LDR). Ley núm. 1207 del 25 de octubre de 1950.</p>
Chile	<p>— Ley 18.460 de 1985.</p> <p>— Ley 18.556 de 1986. Regula al Servicio Electoral y el padrón electoral.</p> <p>— Ley Orgánica sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, núm. 19884/03.</p>
Colombia	<p>— Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo). Regula, entre otras materias de procedimiento judicial, la acción pública de nulidad electoral.</p> <p>— Ley 996 del 24 de noviembre de 2005, que reglamenta la elección de presidente de la República de conformidad con el artículo 152, literal f) de la Constitución Política, y de acuerdo con lo establecido en el acto legislativo 02 de 2004.</p>
Ecuador	<p>— Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral. Ley núm. 5. RO/ Sup 41 del 22 de marzo de 2000.</p> <p>— Reglamento a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, Registro Oficial núm. 616, 11 de julio de 2002.</p>

CUADRO 7. LEYES ESPECIALES RELACIONADAS
CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Leyes especiales</i>
México	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) del 22 de noviembre de 1996.
Uruguay	Ley de Elecciones Internas: está regulada por la Ley núm. 17.063 del 24 de diciembre de 1998.
Venezuela	Ley Orgánica del Poder Electoral en Gaceta Oficial núm. 37.573 del 19 de noviembre de 2002.

Fuente: elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

2. Poderes u órganos del Estado que pueden incidir en los partidos políticos

A. Organismos electorales

Como se ha analizado, existe diversidad de trato y profundidad en cuanto a la regulación de los partidos políticos en las legislaciones de América Latina. Sin embargo, es importante destacar que uno de los aspectos que sí ha adquirido visos de uniformidad, en cuanto a su presencia normativa, es la existencia de un organismo electoral rector, llámese éste, Tribunal Electoral, Tribunal Supremo Electoral, Corte Nacional Electoral, Justicia Electoral o Servicio Electoral, entre otras denominaciones.

Hoy en día, todos los países de la región cuentan con un órgano encargado de las funciones electorales y del control de los partidos políticos. En la mayoría de los casos esta institución se encuentra al margen de los tres poderes públicos tradicionales, razón por la cual en algunos países se tiende a calificarlos como el cuarto poder del Estado. Estos órganos se han ido consolidando paulatinamente, adquiriendo carácter permanente y asumiendo mayores responsabilidades y funciones. En tres casos —Argenti-

na, Brasil y Paraguay— estos organismos forman parte del Poder Judicial.⁴⁰

En cuanto a los partidos políticos, 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 y la cancelación, el financiamiento, la fiscalización de cuentas y, en ciertos casos, la intervención en los conflictos internos. Algunos temas, como lo relacionado con la estructura organizativa y la democracia interna son los menos desarrollados, y por lo general la regulación de esas áreas se deja a los estatutos partidarios.

Lo cierto es que las Constituciones y leyes electorales les asignan, si bien con diferencias entre países, gran número de atribuciones, lo cual no ha estado exento de controversia, sobre todo cuando la integración de los cuerpos electorales se hace con criterio de representación partidaria, como sucede en algunos países de la región.⁴¹ El detalle de estas atribuciones se analizará más adelante.

En el siguiente cuadro presentamos los órganos electorales encargados del control de los partidos en América Latina.

CUADRO 8. ÓRGANOS DE CONTROL DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Órgano electoral</i>
Argentina	Cámara Nacional Electoral*
Bolivia	Corte Nacional Electoral
Brasil	Tribunal Superior Electoral
Chile	Servicio Electoral Tribunal Calificador de Elecciones**

⁴⁰ Véase Jaramillo, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 206.

⁴¹ Se sostiene que el hecho de que la composición de los organismos electorales dependa de los partidos políticos ofrece a éstos los medios para intentar ejercer su control y afectar su autonomía. *Ibidem*, p. 245.

CUADRO 8. ÓRGANOS DE CONTROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA (continuación)

<i>País</i>	<i>Órgano electoral</i>
Colombia	Consejo Nacional Electoral
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral
Honduras	Tribunal Supremo Electoral
México	Instituto Federal Electoral Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral
Panamá	Tribunal Electoral
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral
Perú	Jurado Nacional de Elecciones Oficina Nacional de Procesos Electorales
República Dominicana	Junta Central Electoral
Uruguay	Corte Electoral
Venezuela	Consejo Nacional Electoral Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia***

* También ejercen el control de la actuación de los partidos políticos los juzgados federales con competencia electoral.

** Este órgano opera como segunda instancia del director del Servicio Electoral en las resoluciones que éste adopte en referencia a la existencia o disolución de partidos políticos. Sin embargo, para efectos de este estudio, se considerará como órgano funcional en consideración con los partidos políticos al Servicio Electoral.

*** La Sala Electoral tiene atribuciones en lo contencioso-electoral.

Fuente: elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

B. Corte de Constitucionalidad

De acuerdo con Bidart Campos,

el principio de la supremacía llega a la conclusión de que las normas y los actos infractorios de la Constitución *no valen*, o lo que es lo mismo, que son *inconstitucionales* o anticonstitucionales. Por eso, la doctrina de la supremacía pasa de inmediato a forjar el *control* o la *revisión constitucionales*, como mecanismo que, confrontando normas y actos con la Constitución, verifica si están o no de acuerdo con ella, y en caso de no estarlo, los declara *inconstitucionales*, enervando su eficacia por falta de validez.⁴²

En atención a este principio, la legislación y la acción de los partidos políticos caen, en la mayoría de los países bajo la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia o de las cortes de constitucionalidad.⁴³

En once países de América Latina, el conocimiento de las inconstitucionalidades que afecten la materia electoral y de partidos políticos está en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia o sus salas: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Por su parte, en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, estos recursos son competencia de la Corte de Constitucionalidad.

En algunos países, la competencia constitucional se reparte entre la Corte Suprema y las salas con capacidad en la materia, o bien entre la Corte Suprema y la Corte de Constitucionalidad. Esto es así en Guatemala, país en el cual, según sea el caso, las acciones extraordinarias de amparo recaen en la competencia de la Corte Suprema de Justicia; las sentencias y autos apelables corresponde conocerlas a la Corte de Constitucionalidad, y en algunas situaciones el recurso recae en la competencia de las salas de la Corte de Apelaciones.

⁴² Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, nota 32, p. 79.

⁴³ Dentro de la estructura del Poder Judicial de cada nación se encuentra como órgano superior la Corte Suprema de Justicia. Para los efectos de este estudio, se hace referencia únicamente a las salas que integran la Corte con competencia constitucional, y a la Corte Constitucional o de Constitucionalidad. Ésta puede formar parte del Poder Judicial, ser un órgano adscrito a dicho poder, o bien ser totalmente independiente. Según la distribución de competencias, el conocimiento de las infracciones a la Constitución está atribuido a la Corte Suprema, a una de las salas de aquella Corte o a la Corte de Constitucionalidad o Corte Constitucional, según cada legislación.

Uruguay es un caso especial, en donde la legislación define que la Corte Electoral tiene competencia exclusiva y excluyente de cualquier otro poder público en materia electoral, y sus resoluciones no pueden ser recurridas sino ante la propia Corte Electoral.⁴⁴ En palabras de Gros Espiell: “sus actos no pueden ser objeto de revisión, revocación o anulación por ningún otro poder del gobierno, ni siquiera por el Poder Judicial”.⁴⁵ Algo similar ocurre en Chile, en donde el Tribunal Calificador de Elecciones es la última instancia en materia electoral y de partidos políticos. En este país, el Tribunal Constitucional solamente efectúa un control previo de constitucionalidad de las leyes electorales y de partidos políticos, antes de su promulgación.

3. *Constitución o formación de partidos políticos*

En la actualidad, en América Latina hay amplia libertad para la constitución y el funcionamiento de los partidos políticos. Todos los textos legales, de una u otra forma, señalan el derecho que tienen los ciudadanos para reunirse y constituir partidos políticos. Solamente Brasil no indica en forma expresa esa libertad de asociación, pero indudablemente se da en la práctica.

Es importante destacar que la libertad de formar partidos es un adelanto en el pensamiento político latinoamericano, que durante muchos años estuvo secuestrado por regímenes dictatoriales en la gran mayoría de los países de la región. Si bien bajo las dictaduras en algunas naciones los partidos políticos no fueron excluidos del quehacer político, se les impusieron, sin embargo, importantes limitaciones para su actuación y, en muchos casos, fueron utilizados como fachada para simular una “apertura democrática” inexistente. Al respecto ha señalado García Laguardia:

Requisitos —a primera vista inofensivos— de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejan una encubierta intención limitativa, que deja en manos del gobierno central... la decisión sobre la misma existencia de los partidos y naturalmente de su actividad. En muchos países, conscientemente, se construyó

⁴⁴ Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, artículos 322 y 328.

⁴⁵ Gros Espiell, Héctor, p. 863 de esta obra.

un marco constitucional y legal para controlar la vida partidaria y mantener un régimen de pluralismo restringido, que ha impedido que la oposición se manifieste libre y realmente...⁴⁶

Aunque en la actualidad, como en el pasado, existe claramente una serie de controles y condiciones imperantes para la formación de los partidos, lo cierto es que la intención ya no es la misma: no se busca el control ideológico, sino que estos institutos sean compatibles con la dinámica política de los estados democráticos.

CUADRO 9. REGULACIONES SOBRE LIBERTAD DE CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

<i>País</i>	<i>Regulación</i>
Argentina	Artículo 38, Constitución Nacional. La creación y ejercicio de las actividades de los partidos son libres, dentro del respeto a la Constitución, la cual garantiza su organización y funcionamiento democrático y la representación de las minorías.
Bolivia	Artículo 2o., Ley de Partidos Políticos. Dispone que todo ciudadano(a) goza del derecho de asociarse en partidos, sin más limitaciones que las establecidas en la ley y los documentos constitutivos de los partidos.
Brasil	No regulado.
Chile	La Constitución, en su artículo 19.15, establece el derecho de asociarse sin permiso previo, por lo que se puede decir que existe una libertad amplia, en general, para la formación o constitución de partidos políticos.
Colombia	Por disposición constitucional, todo ciudadano tiene el derecho de constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, a formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. Artículos 40, numeral 3, y 107 de la Constitución.

⁴⁶ García Laguardia, Jorge Mario, *op. cit.*, nota 19, p. 259.

CUADRO 9. REGULACIONES SOBRE LIBERTAD DE CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Regulación</i>
Costa Rica	El Código Electoral establece que los electores tendrán libertad para organizar partidos políticos. Los partidos tienen amplias facultades de autoorganización, dentro del marco constitucional y legal que los regula. Artículo 57, Código Electoral.
Ecuador	Se garantiza el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la ley. Los partidos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento. Artículo 114, Constitución Política.
El Salvador	El artículo 157 del Código Electoral indica que existe una libertad amplia para la constitución e inscripción de los partidos políticos.
Guatemala	Existe libertad de organización para la constitución de organizaciones políticas. Artículos 223 de la Constitución Política y 17 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
Honduras	El artículo 47 de la Constitución Política garantiza la existencia y libre funcionamiento de los partidos políticos. De igual forma, el artículo 63 de la Ley Electoral señala que es libre la constitución de partidos políticos.
México	No se puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Artículos 9o., párrafo primero, y 35, fracción III, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Nicaragua	Todos los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho a constituir o afiliarse a partidos políticos. Artículo 55, Constitución Nacional.
Panamá	No hay ningún tipo de restricciones para la constitución de partidos políticos, con excepción de las establecidas en el artículo 139 de la Constitución.
Paraguay	El artículo 125 de la Constitución establece que todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades. La ley deberá reglamentarlos para asegurar el carácter democrático de los partidos y movimientos políticos.

**CUADRO 9. REGULACIONES SOBRE LIBERTAD
DE CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)**

<i>País</i>	<i>Regulación</i>
Perú	Se reconoce el derecho de toda persona a participar, en forma individual o asociada, en la vida política de la nación. Artículo 2o., núm. 17 de la Constitución Política.
República Dominicana	Es libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias se conformen a los principios establecidos en la Constitución. Artículo 104, Constitución Política.
Uruguay	La libertad de constitución o formación de partidos políticos está consagrada en el artículo 77, núm. 11, cuando dice que el Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad.
Venezuela	El artículo 67 de la Constitución estipula que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección.

Fuente: elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

Desde luego, la libertad de formación de partidos no implica que no haya requisitos para su establecimiento como organizaciones. A los requisitos para constituir partidos políticos se hará referencia a continuación.

A. Requisitos para el reconocimiento legal de los partidos políticos a escala nacional

Un análisis de la legislación latinoamericana muestra que las Constituciones garantizan el derecho a fundar y formar partidos políticos, estableciéndose en la legislación una serie de requisitos para su constitución y reconocimiento legal. El proceso de formación de partidos no es homogéneo en la región; en algunos países se observan regulaciones que definen varias etapas previas a la inscripción, y en otros, el proceso se subsume en la etapa de reconocimiento legal.

En este análisis nos limitaremos al estudio de los requisitos exigidos para el reconocimiento de los partidos políticos. Ello, en virtud de que a

partir de este momento es que los partidos están facultados para competir por cargos públicos.⁴⁷

Al igual que muchos de los aspectos regulados en relación con los partidos políticos, la exigencia de requisitos para su constitución y reconocimiento legal no ha estado exenta de polémica.

Dos son los argumentos en pugna: se ha señalado, en un sentido, que las regulaciones permisivas traen como consecuencia una proliferación de partidos que, a la postre, termina dificultando la formación de mayorías parlamentarias y la gobernabilidad. En sentido contrario, se argumenta que cuando son muchas las prohibiciones y limitaciones, se restringe la formación de partidos, afectando de esta manera la libertad para la competencia democrática y la representación. De acuerdo con Bendel, esto forma parte del proceso de control que necesariamente debe ejercerse en el campo de los partidos. La autora señala:

Otra intención del control de los partidos hoy día consiste en limitar la proliferación de partidos o, por el contrario, en posibilitar la participación de un espectro partidario lo más amplio y pluralista posible. Se busca evitar dos riesgos inherentes a un régimen democrático representativo basado en los partidos políticos: la “partiditis” (es decir la extrema proliferación y el fraccionamiento partidario) y la “partidocracia” (el enlace y la penetración de toda la vida pública por los partidos).⁴⁸

Para caracterizar el control que ejerce el Estado sobre los partidos políticos, Vanossi ha distinguido entre el control cuantitativo y el cualitativo:

El primero limita los recaudos legales para el reconocimiento de un partido político al cumplimiento de exigencias formales (carta orgánica, declaración de principios, plataforma electoral), y a la reunión de cierta cantidad de afiliados o miembros, cuyo número se establece en una proporción fija sobre el total del cuerpo electoral del distrito o del país (en los Estados federales y en los Estados unitarios respectivamente). El segundo, en cambio, avanza sobre otras exigencias, sumando a las anteriores la necesidad de la conformidad ideológica de las postulaciones del partido con los fines del Estado constitucional que lo ha de reconocer como tal.⁴⁹

⁴⁷ Entendemos por requisitos en esta materia, las condiciones establecidas por la ley para permitir la inscripción de un partido político.

⁴⁸ Bendel, Petra, *op. cit.*, nota 11, p. 397.

⁴⁹ Vanossi, Jorge, *Teoría constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 2000, t. I, p. 258.

Por lo general, las exigencias cuantitativas se refieren a cierto tipo de organización —ya sea de rango nacional o regional—, cierta cantidad de afiliados, celebración de asambleas, entre otros.

Por su parte, entre los requisitos cualitativos más comunes se encuentran: la exigencia de fidelidad al orden democrático; la prohibición de discriminar por sexo, raza, condición social o económica, y la subordinación a organizaciones extranjeras.

Un análisis de la legislación latinoamericana muestra un predominio de los requisitos de tipo cuantitativo para el reconocimiento legal de los partidos políticos. Entre los más comunes se encuentran:

- Un determinado porcentaje de adherentes, con base en los votos válidos de elecciones recientes.
- Un determinado porcentaje de adherentes, con base en los electores inscritos en el registro electoral o en el padrón electoral.
- La celebración de asambleas previas.
- El funcionamiento en circunscripciones territoriales, en algunos casos.
- Los documentos que acrediten la constitución del partido, tales como: actas de fundación, declaración de principios, programas, carta orgánica, libros contables, nómina de directivas.

En cuanto a los requisitos cuantitativos, como se muestra en el cuadro 10, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana, requieren la presentación de un porcentaje determinado de afiliaciones, adhesiones o firmas, relacionado con el número de sufragantes en las últimas elecciones celebradas. Este porcentaje oscila, en general, entre 0.5% y 4%.

Por su parte, en Argentina, Ecuador y Guatemala, se establece un porcentaje de adhesiones en función del total de electores inscritos en el padrón nacional. Dicho porcentaje se sitúa entre cuatro por mil y 0.30%. Cabe destacar el caso de Venezuela, en donde la ley no establece expresamente el requisito de un porcentaje de inscritos a nivel nacional, sin embargo, requiere constancia auténtica de que el partido ha sido constituido en por lo menos doce entidades regionales, siendo necesario para inscribirse a nivel regional una nómina de integrantes del partido en número no inferior al 0.5% de la población inscrita en el Registro Electoral de la respectiva entidad.

**CUADRO 10. REQUISITOS CUANTITATIVOS PARA EL RECONOCIMIENTO LEGAL
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ÁMBITO NACIONAL**

<i>País</i>	<i>Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones</i>	<i>Porcentaje de inscritos</i>	<i>Celebración de asambleas previas</i>	<i>Funcionamiento en circunscripciones territoriales</i>	<i>Otros requisitos</i>
Argentina	N/A	Sí (4%)	Sí	Sí	<ul style="list-style-type: none"> a) Acta de fundación y constitución. b) Nombre adoptado y domicilio partidario. c) Declaración de principios y programa o bases de acción política. d) Carta orgánica; acta de designación de las autoridades nacionales y de distrito. e) Libros de registro contable.
Bolivia	Sí (2%)	N/A	Sí	N/R	<p>Asamblea constitutiva donde se define:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Datos de los fundadores, nombre, símbolos y colores que adoptan. b) Aprobación de la declaración de principios. c) Aprobación del estatuto orgánico. d) Programa de gobierno. e) Declaración patrimonial. f) Elección de sus miembros directivos nacionales.
Brasil	Sí (0.5%), en elecciones de diputados.	N/A	Sí	Sí	<ul style="list-style-type: none"> a) Acta de reunión de fundación del partido suscrita por al menos ciento y un fundadores con domicilio electoral como mínimo, en un tercio de los estados que tenga. b) Copia auténtica de la asamblea de fundación del partido. c) Programa y estatuto.

<i>País</i>	<i>Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones</i>	<i>Porcentaje de inscritos</i>	<i>Celebración de asambleas previas</i>	<i>Funcionamiento en circunscripciones territoriales</i>	<i>Otros requisitos</i>
Chile	Sí (0.5%), en elecciones de diputados.	N/A	N/R	Sí	Escritura pública, que contendrá las siguientes menciones: a) Individualización completa de los comparecientes. b) Declaración de la voluntad de constituir un partido político.c) Nombre del partido y, si los tuviere, sigla, lema y descripción literal del símbolo. d) Declaración de principios del partido. e) Estatuto del mismo. f) Nombres y apellidos de las personas que integran la Directiva Central y el Tribunal Supremo Provisionales.
Colombia	N/R	N/R ¹	Opcional	N/A La organización en las regiones es libre	a) Solicitud presentada por sus directivas. b) Copia de los estatutos. c) Plataforma política, filosofía, principios, programas y aspiraciones.
Costa Rica	N/A	Número fijo de inscritos (3.000)	Sí	Sí	a) Certificación del acta notarial de constitución del partido. b) Protocolización del acta de la asamblea correspondiente, ya sea distrital, cantonal, provincial o nacional, según la escala en que se inscribirá el partido, donde se consignarán los nombres de todos los delegados electos en cada caso. c) Estatutos. d) Lista de los miembros del Comité Ejecutivo Superior.
Ecuador	N/A	Sí (1.5%)	N/R	Sí	a) Acta de fundación del partido político. b) Declaración de principios ideológicos. c) Programa de gobierno. d) Estatutos. e) Símbolos, siglas, emblemas y distintivos. f) Nómina de la Directiva.

<i>País</i>	<i>Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones</i>	<i>Porcentaje de inscritos</i>	<i>Celebración de asambleas previas</i>	<i>Funcionamiento en circunscripciones territoriales</i>	<i>Otros requisitos</i>
El Salvador	Sí (3%)	N/A	N/R	N/R	<p>Aprobación de las firmas de afiliados.</p> <p>a) Certificación del acta de la sesión del máximo organismo en donde se aprobó la declaración de principios y objetivos, estatutos del partido, nombre, colores y emblemas adoptados.</p> <p>b) Tres ejemplares de sus estatutos.</p> <p>c) Nómina de los integrantes de su máximo organismo.</p> <p>d) Libros de registros de afiliados.</p>
Guatemala	N/A	Sí (0.30%)	Sí	Sí	<p>Escritura pública, en la que consten:</p> <p>a) Integrantes de la junta directiva provisional.</p> <p>b) Ratificación de la declaración de principios.</p> <p>c) Declaración jurada de que el partido cuenta con el número de afiliados y con la organización partidaria establecida en la ley (0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral), y que al menos la mitad sepa leer y escribir.</p> <p>d) Nombre, emblema, estatutos.</p> <p>e) Integración del Comité Ejecutivo Nacional.</p> <p>f) Lugar sede del partido.</p>
Honduras	Sí (2%)	N/A	N/R	Sí	<p>a) Testimonio del acta notarial de constitución.</p> <p>b) Declaración de principios.</p> <p>c) Emblema y nombre del partido político.</p> <p>d) Programa de acción política.</p> <p>e) Estatutos.</p> <p>f) Acreditar que el partido político cuenta con la organización de sus autoridades municipales y departamentales en más de la mitad del total de los municipios y departamentos del país.</p>

<i>País</i>	<i>Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones</i>	<i>Porcentaje de inscritos</i>	<i>Celebración de asambleas previas</i>	<i>Funcionamiento en circunscripciones territoriales</i>	<i>Otros requisitos</i>
México	N/A	Número fijo de inscritos 3 mil afiliados en por lo menos 20 entidades federativas o 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales uninominales. El total no podrá ser inferior a 0.26% del Padrón Electoral Federal.	Sí	Sí	<ul style="list-style-type: none"> a) Declaración de principios, programa de acción y estatutos. b) Una asamblea nacional constitutiva y certificar que las asambleas se celebraron; que fue aprobada la declaración de principios, programa de acción y estatutos, y que se formaron listas de afiliados.
Nicaragua	N/A ²	N/R	Sí	Sí	<ul style="list-style-type: none"> a) Escritura pública donde se constituye la agrupación política. b) Nombre y emblema del partido. c) Principios políticos, programas y estatutos del mismo. d) Patrimonio. e) Nombre de su representante legal y su suplente. f) Directivas nacionales con un número no menor de nueve miembros. g) Directivas departamentales y de las regiones autónomas con un número no menor de siete miembros. h) Directivas municipales, con un número no menor de cinco miembros, en todos los municipios del país.

<i>País</i>	<i>Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones</i>	<i>Porcentaje de inscritos</i>	<i>Celebración de asambleas previas</i>	<i>Funcionamiento en circunscripciones territoriales</i>	<i>Otros requisitos</i>
Panamá	Sí (4%)	N/A	Sí	Sí	<p>Previo cumplimiento de los requisitos de inscripción de adherentes se procederá a lo siguiente:</p> <p>a) Celebrar la convención o congreso constitutivo del partido, en donde deberán aprobarse en forma definitiva su nombre, distintivo, estatutos, declaración de principios y programas. Además, si lo tuvieren, bandera, escudo, himno y emblema, y se designarán los primeros directivos y dignatarios nacionales del partido.</p> <p>b) Solicitar al Tribunal Electoral, una vez celebrada la convención o congreso, que declare legalmente constituido el partido.</p>
Paraguay	Sí (0.50%), en elecciones de senadores	N/A	N/R	Sí	<p>a) Acta de fundación del partido político, por escritura pública.</p> <p>b) Declaración de principios.</p> <p>c) Estatutos.</p> <p>d) Nombres, siglas, lemas, colores, emblemas, distintivos, símbolos partidarios.</p> <p>e) Nómina de la directiva.</p> <p>f) Prueba de que cuentan con organizaciones en la capital de la República y en por lo menos cuatro ciudades capitales departamentales del país.</p>

<i>País</i>	<i>Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones</i>	<i>Porcentaje de inscritos</i>	<i>Celebración de asambleas previas</i>	<i>Funcionamiento en circunscripciones territoriales</i>	<i>Otros requisitos</i>
Perú	Sí (1%)	N/A	N/R	Sí	<p>a) Acta de fundación.</p> <p>b) Actas de constitución de comités partidarios (el partido debe presentar al menos 65 comités de 50 militantes, para un mínimo de 3250 inscritos).</p> <p>c) Estatuto del partido.</p> <p>d) Designación de los personeros legales, titulares y alternos, acreditados ante el organismo electoral.</p> <p>e) Designación de uno o más representantes legales del partido político.</p>
República Dominicana	Sí (2%)	N/A	Sí	Sí	<p>a) Principios, propósitos y tendencias que sustentará el partido.</p> <p>b) Nómina de sus órganos directivos provisionales.</p> <p>c) Denominación o lema del partido.</p> <p>d) Dibujos contentivos del símbolo, emblema o bandera con la forma y los colores.</p> <p>e) Organismos de dirección provisionales y locales abiertos funcionando en cada uno de los municipios cabeceras de provincias del país y del Distrito Nacional.</p> <p>f) Presupuesto de ingresos y gastos del partido durante el proceso de organización y hasta las próximas elecciones generales.</p>
Uruguay	N/R ³	N/A	Sí	N/R	<p>Por jurisprudencia, la Corte Electoral requiere:</p> <p>a) Acta constitutiva del partido político.</p> <p>b) Firma (expresión de voluntad) y nombre de los comparecientes.</p> <p>c) Acordar un mandato o poder de representación a quienes serán los gestionantes de dicha personería electoral.</p> <p>d) Declaración o programa de principios.</p>

<i>País</i>	<i>Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones</i>	<i>Porcentaje de inscritos</i>	<i>Celebración de asambleas previas</i>	<i>Funcionamiento en circunscripciones territoriales</i>	<i>Otros requisitos</i>
					e) Estatuto o carta orgánica del partido. f) Presentar en el acto de comparecencia ante la Corte Electoral, un número o cantidad de afiliados suficientes como para poder integrar todos los órganos del partido político, en forma provisional, hasta que se integre de manera definitiva.
Venezuela	N/A	N/A ⁴	Sí	Sí	a) Acta constitutiva de su declaración de principios, de su programa de acción política y de sus estatutos. b) Constancia de que ha sido constituido en al menos doce de las entidades regionales. c) Descripción y dibujo de los símbolos y emblemas del partido. d) Indicación de los organismos nacionales de dirección.

1 En Colombia es necesario el 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de la Cámara de Representantes o Senado, únicamente para el caso en que un partido aspire a la personería jurídica, y por ende, a los beneficios que ésta otorga en cuanto a acceso gratuito a medios de comunicación del Estado y financiación estatal.

2 Aunque la legislación establece un porcentaje de 3% del padrón utilizado en las últimas elecciones nacionales, esta norma no rige por haber sido declarada inaplicable por sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

3 Si bien no hay regulación expresa, debe presentar un número suficiente de afiliados para poder integrar todos los órganos del partido.

4 La ley no establece expresamente el requisito de un porcentaje de inscritos a nivel nacional, sin embargo, requiere constancia auténtica de que el partido ha sido constituido en por lo menos doce entidades regionales. Para inscribirse a nivel regional se requiere una nómina de integrantes del partido en número no inferior al 0.5% de la población inscrita en el Registro Electoral de la respectiva entidad.

N/A: No aplica.

N/R: No regulado.

Fuente: elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

Por último, existen tres casos —Costa Rica, México y Perú— en los cuales es necesario, entre otros requisitos, cumplir con la presentación de un número predeterminado de afiliados o adherentes.

En Nicaragua, hasta el año 2002, se requería un total de firmas ciudadanas correspondiente al 3% del padrón electoral de las últimas elecciones, sin embargo, una sentencia de la Corte Suprema de Justicia declaró inaplicable este requisito. En Uruguay, si bien no existe una regulación expresa, debe presentarse un número de afiliados suficientes para poder integrar todos los órganos del partido.⁵⁰

Uno de los requisitos más frecuentes tiene que ver con la celebración de asambleas previas, en las cuales los partidos registran a sus afiliados y se definen aspectos relacionados con sus estatutos, su bandera, símbolos, acta de fundación, organización y nombramiento de autoridades. En la región, un total de once de los dieciocho países requiere la celebración de estas asambleas (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Por su parte, en Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Paraguay y Perú el tema no está regulado, y en Colombia la realización de estas asambleas es opcional.

Cabe señalar que en los países donde la celebración de asambleas previas no es un requisito, sí se exige a los partidos políticos la presentación de documentos que respalden la constitución del partido (estatutos, programa, etcétera).

En circunscripciones territoriales, otro requisito importante es el relacionado con el funcionamiento del partido. Como condición para su reconocimiento, casi todos los países —catorce de dieciocho— han establecido que éstos funcionen en varias demarcaciones. Cabe anotar, sin embargo, que en Brasil, México y Perú la ley dicta que los estatutos o la carta orgánica del partido —requisito para el reconocimiento jurídico— deben contemplar su funcionamiento en circunscripciones territoriales. A su vez, los países que no han regulado en ese sentido son: Bolivia, Colombia, El Salvador y Uruguay.

Con respecto a los requisitos cualitativos, el cuadro 11 muestra que este tipo de controles se observan en la mayoría de los países latinoame-

⁵⁰ Información suministrada por Rodolfo González Rissotto, ministro de la Corte Electoral del Uruguay.

ricanos, si bien, en diverso grado. Por lo general, este control se refiere a la obligación de los partidos de ajustar su funcionamiento al sistema democrático de gobierno y con apego a la Constitución Política. Los países que no regulan en este sentido son: Colombia, Guatemala y Uruguay.

CUADRO 11. CONTROL CUALITATIVO SOBRE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

<i>País</i>	<i>Control cualitativo</i>
Argentina	La creación y el ejercicio de los partidos son libres dentro del respeto de la Constitución.
Bolivia	Se prohíbe la discriminación económica, sexual y religiosa, y se exige el sometimiento de la Constitución.
Brasil	Los partidos políticos deben resguardar la soberanía, el régimen democrático, el pluripartidismo, los derechos fundamentales. Están prohibidos los partidos paramilitares.
Chile	Los partidos políticos no deben ir en contra de la moral, el orden público, la seguridad del Estado. Son inconstitucionales los que no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional.
Colombia	—
Costa Rica	Los partidos políticos deben respetar el orden constitucional; se exige la expresa manifestación de no subordinar su acción a las disposiciones de organizaciones o Estados extranjeros.
Ecuador	Los partidos están sometidos a la Constitución y a las leyes vigentes; es su obligación acatar las manifestaciones de la soberanía popular, respetar el carácter no deliberante de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en servicio activo, y no constituir organizaciones paramilitares.
El Salvador	Las normas, organización y funcionamiento de los partidos se sujetarán a los principios de la democracia representativa.
Guatemala	—

<i>País</i>	<i>Control cualitativo</i>
Honduras	No se permiten los partidos que atenten contra el sistema republicano, democrático y representativo de gobierno. Tienen la obligación de lograr sus objetivos por medios democráticos y representativos, evitar la violencia y no subordinar su actuación a directrices extranjeras o que menoscaben o atenten contra la soberanía e independencia del Estado.
México	Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.
Nicaragua	Los partidos políticos no tienen restricciones ideológicas, excepto los que pretendan el reestablecimiento de todo tipo de dictaduras o de cualquier sistema antidemocrático.
Panamá	Se prohíbe la discriminación por sexo, raza, religión, cultura y condición social, y la destrucción de la forma democrática de gobierno.
Paraguay	Se prohíben los partidos o movimientos que auspicien el uso de la violencia para modificar el orden jurídico de la nación u obtener el poder, así como aquellos que subordinen su acción política a directivos, instrucciones o alianzas con organizaciones extranjeras.
Perú	Los partidos políticos deben ajustar su funcionamiento al marco de la Constitución Política del Estado y de la ley.
República Dominicana	Se prohíbe toda actividad que tienda a, o tenga por resultado, suprimir, desconocer, disminuir o adular derechos humanos o libertades, derechos o garantías individuales y sociales que la Constitución consagra. No se permite predicar, o poner en práctica teorías o doctrinas que pugnen con la forma civil, republicana y democrática de gobierno.
Uruguay	—
Venezuela	Se exige a los partidos el compromiso de perseguir sus objetivos a través de métodos democráticos, acatar la manifestación de la soberanía popular, respetar el carácter institucional y apolítico de las Fuerzas Armadas y no discriminar por raza, credo y condición social.

Fuente: elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

De todo lo anterior (exigencias de requisitos cualitativos y cuantitativos) se desprenden tres conclusiones fundamentales:

- 1) La gran mayoría de las legislaciones establecen los lineamientos y condiciones requeridas para la formación e inscripción de los partidos.
- 2) Los ciudadanos deben cumplir las mismas si su objetivo es agruparse con el fin de participar en la vida política de cada país.
- 3) En relación con la facilidad o dificultad para constituir partidos políticos, no hay un modelo único, sino una gran variedad de situaciones.

Si se considera el número de requisitos cualitativos y cuantitativos establecidos en la legislación para obtener el reconocimiento legal de un partido político, es posible clasificar a los países de la región de la siguiente manera:

- Con más requisitos: Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana.
- Con un grado de requisitos intermedio: Chile, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.
- Con menos requisitos: Colombia, El Salvador y Uruguay.

Si bien, una sumatoria de las condiciones necesarias para el reconocimiento legal de los partidos puede darnos una idea más o menos clara de cuáles son las legislaciones más permisivas, las intermedias y las que presentan mayor dificultad, hay que tener presente que una ley no basta para determinar su impacto a la hora de constituirlos. En efecto, la dificultad o facilidad no surge sólo del análisis de la ley, ella nos da una pista, pero el análisis debe darse en un contexto más amplio, considerando las disposiciones existentes para la continuidad o no de los partidos, tales como la existencia de barreras legales para acceder al parlamento, la fórmula electoral y las regulaciones sobre financiamiento, entre otras. Todo ello puede incidir en que haya un mayor o menor número de partidos.

Por último, cabe señalar que un aspecto íntimamente relacionado con la constitución de los partidos políticos es el referido a las facilidades de afiliación, desafiliación y adhesión. Al respecto, las legislaciones latinoamericanas mantienen una amplitud importante en cuanto a la posibili-

dad de afiliarse o desafilarse a un partido, si bien, con soluciones variadas, según cada país.

Existen las que prohíben expresa o tácitamente la doble afiliación, como Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México. Otras, contemplan la desafiliación automática cuando se presenta la afiliación a un nuevo partido político, como es el caso de Argentina y Panamá, entre otros. Algunas son más estrictas al obligar al elector a desafilarse o renunciar a la agrupación a la que está inscrito para poder ingresar a otro partido, con el consiguiente riesgo de ser sujeto de una sanción si el elector aparece registrado en los listados de dos partidos políticos; esto se da en el caso de Bolivia.

B. Formación o constitución de partidos políticos en el nivel departamental o provincial

Uno de los mayores vacíos, en cuanto a la regulación de los partidos políticos en la región latinoamericana, se observa en torno al funcionamiento de los partidos locales. En efecto, aun cuando hay una aceptación generalizada de la presencia y acción política de movimientos o agrupaciones políticas en los planos departamental o provincial, su funcionamiento no se regula en todos los países de América Latina. Este vacío se encuentra en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay⁵¹, República Dominicana y Uruguay.

Las regulaciones en materia de constitución de los partidos regionales por país son los siguientes:

- *Argentina*: la ley establece la adhesión de un número de ciudadanos no inferior a cuatro por mil del total de los inscritos en el registro electoral del distrito o provincia, además de una carta orgánica sancionada por la asamblea de fundación y constitución, nombre, declaración de principios y programa o bases de acción política, acta

⁵¹ Cabe destacar sin embargo, en el caso de Paraguay, que si bien la Ley Electoral prohíbe la formación de partidos políticos regionales, también contempla la posibilidad de formar movimientos políticos regionales en forma transitoria. Literalmente el artículo 16 señala: Los partidos políticos se organizarán a nivel nacional, no siendo permitida la formación de partidos políticos regionales. No obstante, podrán formarse transitoriamente movimientos políticos regionales para la presentación de candidaturas a gobernadores, juntas departamentales, intendentes y juntas municipales.

de designación de las autoridades promotoras, las que convocarán a elecciones para constituir las autoridades definitivas del partido; domicilio partidario y acta de designación de los apoderados, y libros de registro (de inventario, de caja, de actas y resoluciones, y otros).

- *Costa Rica*: se requiere 1% de electores inscritos en la provincia o en el cantón; la celebración de una asamblea provincial o cantonal, según sea el caso, certificación notarial del acta de constitución, estatutos, Comité Ejecutivo Superior, y protocolización del Acta de la Asamblea correspondiente.
- *El Salvador*: para la inscripción de un partido político local es necesario que cuente con un número de afiliados no inferior al 3% del total de votos emitidos en la última elección presidencial. Únicamente se exige un acta constitutiva con designación de cargos provisionales, datos de identificación de los concurrentes (no menos de diez ciudadanos aptos para emitir el voto) y una promesa de sujeción a las normas constitucionales.
- *México*: se observan dos situaciones: en los procesos electorales locales del Distrito Federal sólo pueden participar los partidos políticos nacionales. Ahora bien, respecto de los estados, cada uno tiene competencia para dictar sus normas en materia electoral, respetando las reglas generales establecidas en la Constitución, de tal forma que los requisitos y procedimientos varían dependiendo de cada caso. No obstante su autonomía en algunos temas, es posible identificar algunos aspectos comunes; en todos los estados se requiere la celebración de asambleas municipales y estatales, e incluso en algunos casos hasta distritales, en presencia de un fedatario, tanto para acreditar la asistencia de un número mínimo de ciudadanos afiliados y la intención de los mismos de formar un partido político local, como para realizar la aprobación de los documentos básicos del partido (declaración de principios, programa de acción y estatutos). Asimismo, en algunas de las entidades federativas se requiere que las organizaciones que soliciten el registro como partido político local hayan realizado previamente actividades de carácter político durante un lapso determinado.
- *Nicaragua*: para la formación de partidos regionales se debe cumplir con los mismos requisitos de los partidos nacionales, pero remitidos a la división político-administrativa de las regiones autó-

nomas. En el caso de las organizaciones indígenas, la ley establece que a fin de que formen los partidos regionales se respetará su forma natural de organización y participación.

- *Perú*: para la formación de movimientos de alcance regional o departamental se requiere la relación de adherentes, no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, dentro de la circunscripción en la que el movimiento u organización política local desarrolle sus actividades y pretenda presentar candidatos. Además, debe haber acta de fundación, estatutos y actas de constitución de comités, en al menos la mitad más uno del número de provincias que integren la región o el departamento correspondiente.
- *Venezuela*: la legislación ha establecido que la solicitud de inscripción de los partidos políticos regionales debe ir acompañada de una nómina de los integrantes del partido, no inferior al 0.5% de la población inscrita en el registro electoral del estado respectivo; la celebración de una asamblea previa; la declaración de principios, el acta constitutiva, el programa de acción, los estatutos, descripción de dibujos, símbolos y emblemas, órganos directivos del partido y personas que lo integran. Un aspecto interesante es que el ministro de Relaciones Interiores tiene competencia para objetar la solicitud de inscripción de cualquier partido ante el Consejo Nacional Electoral. También, cabe destacar que los partidos políticos regionales deben renovar su nómina de inscritos conforme al porcentaje de ley en el curso del año en que comience cada periodo constitucional.

En suma, al comparar los requisitos establecidos para reconocimiento legal de los partidos departamentales o provinciales con los exigidos para los partidos nacionales, se observa una gran similitud entre ambos conjuntos. Así, requerimientos como los siguientes son los más comunes: un porcentaje determinado de afiliados, en relación con la lista de electores de la circunscripción territorial en que se pretende la inscripción; un porcentaje determinado de adhesiones, relacionado con los sufragios emitidos o los votos válidos recibidos en una elección anterior, similar a aquélla a la que se pretende concurrir; acta constitutiva, estatutos o carta orgánica, y programas, designación de autoridades, símbolo o distintivo.

4. Estructura interna de los partidos políticos

Por estructura interna de los partidos políticos entendemos la forma que éstos adoptan para organizarse y funcionar. Esa estructura, por lo regular, así como el grado de discrecionalidad de los partidos para definirla, está regulada en la normativa nacional. Sin embargo, también se dan casos en que no se establecen normas en relación con esta materia, dejando una amplia libertad a los partidos para trazar su propia organización.

En la mayoría de los países de América Latina los partidos gozan de amplia libertad para definir su organización interna. Ello contribuye, en no pocos casos, a reforzar el papel hegemónico que se atribuyen los organizadores, fundadores o dirigentes primarios mediante prerrogativas importantes, o imponiendo limitaciones u obstáculos a los afiliados para el ingreso a los órganos de dirección, como bien puede ser la edad o el número de años de militancia.⁵²

Un mapeo comparado de lo que establece la legislación en esta materia permite observar lo siguiente:

- En la mayoría de los países de América Latina, la legislación contiene disposiciones relativas a la necesidad de contar, al menos, con una estructura básica en los partidos. Esta estructura consiste, por lo general, en los órganos de dirección, las asambleas y la organización territorial. Asimismo, en algunos casos, se contempla la forma de integración de los órganos directivos y asambleas, y temas de orden y disciplina, entre otros.
- En otros países, en los estatutos de los partidos es donde se concentra todo lo referente a su organización interna, con lo cual el estatuto, o carta orgánica, se convierte en la verdadera “constitución” de la vida interna de cada partido.

⁵² Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 76. El autor se refiere a la clásica “ley de hierro de la oligarquía”, formulada a principios del siglo XX por el sociólogo alemán Robert Michels en su obra *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracies*. Navarro explica que la tendencia natural de todo partido político a articular formas internas de organización de poder, de carácter esencialmente oligárquicas, ha sido asumida como una verdad incuestionable; de ahí los intentos necesarios de buscar medidas para contrarrestar esas tendencias, contrarias a la “democracia interna”. De acuerdo con el autor, estas tesis de Michels fueron recogidas más tarde por Duverger (1987) en su obra [del mismo nombre] *Los partidos políticos*.

— Asimismo, hay legislaciones muy liberales que omiten hacer señalamientos específicos.

En el cuadro 12, se presenta el detalle de las regulaciones referidas a la estructura interna de los partidos.

CUADRO 12. NORMAS REGULADORAS DE LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

<i>País</i>	<i>Regulaciones sobre la estructura interna de los partidos</i>	<i>Intensidad</i>
Argentina	La carta orgánica constituye la ley fundamental del partido en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y obligaciones partidarias, y a la cual sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación. Artículo 21, Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP).	Refiere a los estatutos
Bolivia	En cuanto a la estructura interna, todo partido político, al constituirse, adoptará un estatuto orgánico con el siguiente contenido básico: — La estructura orgánica, que deberá tener como organismo máximo un Congreso, Asamblea, Convención Nacional o equivalente; el o los organismos máximos entre congreso y congreso; una Dirección Nacional, y organismos de dirección a nivel territorial y/o sectorial o funcional. — Las funciones y atribuciones de cada uno de estos órganos, el periodo de su mandato y los procedimientos de sustitución, en caso de impedimento legal. — La realización de congresos o convenciones ordinarias dentro de un periodo máximo de cinco años. — El o los órganos y procedimientos para imponer sanciones a sus militantes y dirigentes, así como el recurso de queja como instancia partidaria para dirimir los conflictos que pudieran presentarse entre militantes del partido, entre los militantes y los dirigentes y entre estos últimos. — Los órganos y procedimientos de administración y fiscalización interna de su patrimonio. — El órgano y procedimientos para resolver las controversias que se suscitaren sobre derechos de los militantes con el partido. Artículo 15, Ley de Partidos Políticos (LPP)	Muy regulado
Brasil	Los partidos políticos tienen autonomía para definir su estructura interna, organización y funcionamiento, y sus estatutos deben contener normas de fidelidad y disciplina partidarias. Artículo 17, §1 constitucional; Ley de Partidos Políticos (LPP), artículos 12-15.	Refiere a los estatutos
Chile	El artículo 22 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP), establece que cada partido se registrará por sus propios estatutos en su estructura interna.	Poco regulado

CUADRO 12. NORMAS REGULADORAS DE LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Regulaciones sobre la estructura interna de los partidos</i>	<i>Intensidad</i>
	Entre los órganos de los partidos políticos deberán establecerse, al menos, una Directiva Central, un Consejo General, consejos regionales y un Tribunal Supremo. Artículo 22 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP).	
Colombia	No regulado. El artículo 107 de la Constitución se limita a declarar que “Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente”. El artículo 6o. de la Ley 130 de 1994, sobre Principios de organización y funcionamiento, preceptúa: “Los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente”, y señala la sujeción a la Constitución y a principios fundamentales que enuncia.	No regulado
Costa Rica	La Constitución Política se refiere a la estructura democrática que deben tener los partidos políticos (artículo 98). El Código Electoral dispone en el artículo 60, que los partidos políticos en su organización, comprenderán: a) Una Asamblea de Distrito, en cada distrito administrativo; b) Una Asamblea de Cantón, en cada cantón; c) Una Asamblea de Provincia en cada provincia, y d) La Asamblea Nacional. En el artículo 61 se establece que la dirección política de los partidos estará a cargo de la Asamblea de mayor rango. La ejecución de los acuerdos de cada Asamblea corresponderá a su Comité Ejecutivo Superior, que estará formado, como mínimo, por su presidente, su secretario general y su tesorero. Para cada miembro del Comité Ejecutivo Superior, la Asamblea Nacional designará un suplente, quien actuará en las ausencias temporales del propietario respectivo. Si el partido no fuere de carácter nacional, la dirección política estará a cargo de su Asamblea superior.	Muy regulado
Ecuador	La Ley de Partidos Políticos establece la libertad que tienen los partidos para determinar su organización y funcionamiento (artículo 20). En el artículo 23 se establece que el dirigente máximo de un partido y los integrantes de su organismo directivo superior permanente durarán dos años en sus funciones. El dirigente máximo podrá ser reeligido por una sola vez y, en lo sucesivo, transcurrido un periodo, por otro periodo de dos años más. El artículo 24 sostiene que el dirigente máximo de un partido, cualquiera que sea su denominación, tendrá su representación legal, judicial o extrajudicial. Codificación de la Ley de Partidos Políticos.	Poco regulado
El Salvador	Artículo 172, Código Electoral. Los estatutos deben contener las definiciones orgánicas del partido político y cumplir requisitos mínimos de organización. Cada partido establece su estructura orgánica.	Refiere a los estatutos
Guatemala	Se establece que todo partido político debe contar, por lo menos, con los órganos siguientes: a) Órganos nacionales: Asamblea Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Órgano de fiscalización finan-	Muy regulado

CUADRO 12. NORMAS REGULADORAS DE LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Regulaciones sobre la estructura interna de los partidos</i>	<i>Intensidad</i>
	ciera, Tribunal de Honor; b) Órganos departamentales: Asamblea Departamental y Comité Ejecutivo Departamental, y c) Órganos municipales: Asamblea Municipal y Comité Ejecutivo Municipal. Artículo 24, Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP). Además, en dicha ley, en 29 artículos (24-53) se regula en detalle todo lo relativo a estructura organizativa, órganos, asambleas, comités, tanto a nivel nacional como departamental y provincial. El detalle de la integración de las asambleas, las atribuciones, la regulación interna, convocatoria, quórum, recursos, entre otros.	
Honduras	Los partidos políticos establecen, en sus estatutos, sus propias modalidades e instancias, pero deben cumplir un mínimo de requisitos, tales como: a) Una Convención Nacional o su equivalente; b) Un Consejo Nacional, Comité Nacional o su equivalente; c) Consejos, Comités o su equivalente a nivel departamental y municipal; d) Un Órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales ordinarios y de campaña; e) Un órgano responsable de la formación política e ideológica, y f) Un Tribunal de Honor o su equivalente. Artículo 69, Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (LEOP).	Muy regulado
México	Según el artículo 27, párrafo 1, inciso c, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se establece que entre los órganos con los que debe contar un partido político nacional, y que deben estar previstos en sus estatutos, cuando menos, se encuentran una asamblea nacional o equivalente; un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido; comités o equivalentes en las entidades federativas, y un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña. De tal forma, al tratarse de un mínimo, los partidos políticos se encuentran en libertad de elaborar la estructura que estimen pertinente.	Muy regulado
Nicaragua	Los artículos 63, inciso 6; 65, numerales 6, 7, 8 y 71, de la Ley Electoral, señalan la obligación de presentar y constituir ante el Consejo Supremo Electoral la integración de los órganos nacionales, departamentales y municipales, con la excepción de los partidos regionales, a los cuales se les respeta su propia forma natural de organización y participación.	Poco regulado
Panamá	El Código Electoral establece la necesidad de contar con una Convención, Congreso o Asamblea Nacional, la cual es el máximo organismo de los partidos. Por otra parte, el artículo 100, establece que los directorios del partido, en un corregimiento, deberán tener un mínimo de tres miembros y los directorios provinciales y comarcales, un mínimo de cinco. Los directorios nacionales, distritoriales	Poco regulado

CUADRO 12. NORMAS REGULADORAS DE LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Regulaciones sobre la estructura interna de los partidos</i>	<i>Intensidad</i>
	o en otras circunscripciones tendrán el número de miembros que señalen los estatutos. Los miembros de los directorios y los demás directivos y dignatarios deberán pertenecer al partido, ser residentes en la circunscripción de que se trate y se designarán mediante convenciones nacionales, provinciales, comarcales, de circuito electoral, distritoriales, comunales o según sea el nivel del directorio u organismo directivo. Cada directorio tendrá el número de suplentes que determinen los estatutos del partido.	
Paraguay	Se dispone que la carta orgánica o estatuto del partido político establezca las normas a las cuales cada partido deberá ajustar su organización y funcionamiento. Además, se determina que el estatuto es la ley fundamental del partido y, a su vez, fija el contenido mínimo que deberá contemplar esa carta orgánica, que incluye: la determinación de los cargos y órganos ejecutivos, deliberativos y disciplinarios que ejercerán el gobierno y administración del partido, y sus respectivas competencias; la declaración expresa de que la Asamblea General, Convención o Congreso es el órgano supremo de la asociación política. Artículo 32 del Código Electoral.	Poco regulado
Perú	Se establecen requisitos concretos que deben cumplir los partidos en sus estatutos, como la descripción de la estructura organizativa interna. El partido político debe tener, por lo menos, un órgano deliberativo, en el que estén representados todos sus afiliados. La forma de elección, la duración, los plazos y las facultades de este órgano deben estar determinados en el Estatuto. Los derechos y deberes de los afiliados. El órgano máximo estará constituido por la Asamblea General del conjunto de sus miembros. Artículo 9o., literales b y e, de la Ley de Partidos Políticos.	Poco regulado
República Dominicana	Para obtener el reconocimiento de los partidos políticos, éste deberá solicitarse por los organizadores a la Junta Central Electoral, cumpliendo, entre otras cosas, con la presentación de una nómina de sus órganos directivos provisionales, incluyendo un directorio, comité o junta directiva nacional provisional, con sede en la capital de la República, cuyo presidente será el representante legal del partido en formación ante la Junta Central Electoral. Artículo 42 de la Ley Electoral.	Poco regulado
Uruguay	No regulado.	No regulado
Venezuela	La Constitución (artículo 67) y la Ley de Partidos Políticos (artículo 2o.) establecen que la organización interna de los partidos políticos debe ser democrática. No hay regulaciones adicionales sobre la estructura interna de los partidos, que puede ser ampliada o adaptada a cualquier forma de organización.	No regulado

Fuente: elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

Considerando la información del cuadro 12, es posible hacer una clasificación a partir de la intensidad de la regulación sobre la estructura interna de los partidos:

- *Países con mayor regulación*: Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y México.
- *Países con regulación intermedia o que refieren a estatutos*: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.
- *Países sin regulación*: Colombia, Uruguay y Venezuela.

En resumen, se observa que en la región son pocos los países en donde se regula de manera detallada la estructura interna de los partidos políticos. En general, su organización y funcionamiento se ajusta en la práctica a las disposiciones legales y estatutarias, que son el marco dentro del cual se deben mover las estructuras del partido y sus integrantes. Éste, es un tema que está íntimamente relacionado con el de la democracia interna, materia que vamos a revisar a continuación.

5. Democracia interna y derecho de participación de los afiliados

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

¿Cuándo es democrático un partido en su dimensión interna? ¿Cómo saber si una organización cumple con unos mínimos de democracia interna? Freidenberg⁵³ señala, que a la democracia interna, estudiada a partir de diferentes procesos intrapartidistas, pueden asociársele los siguientes aspectos:

⁵³ Freidenberg, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado*, 2a. ed., en prensa.

- Los mecanismos de selección de candidatos.
- La protección de los derechos de los afiliados.
- La participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista.
- La elección de autoridades.
- La distribución del poder dentro de la organización.
- Las responsabilidades en los órganos partidistas y el perfil social de las élites que componen esos órganos.
- La disciplina de los miembros en el Legislativo.
- Los métodos de rendición de cuentas dentro de la organización.
- La penetración de los grupos de interés en el partido, entre otros.

En todo caso —advierte esta autora—, teniendo en cuenta que son múltiples los factores que determinan la democracia interna en un partido, si se parte de la idea de que no hay sólo un grado de democratización sino que puede haber organizaciones más o menos democráticas, puede pensarse que un partido alcanzará altos niveles de democracia interna cuando se presenten los siguientes elementos:⁵⁴

- Mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación (internos o externos) que sean incluyentes respecto del número de actores.
- Participación de los afiliados en los órganos de gobierno, sin discriminación en la representación de los diversos grupos que integran la organización.
- Influencia activa en la discusión y formación de las posiciones programáticas del partido, así como en las decisiones comunes que éste tome.
- Respeto a los derechos mínimos de los miembros, que garanticen la igualdad entre los afiliados y se protejan los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión.
- Respeto al principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la mayor parte de las voluntades individuales.
- Control efectivo de los dirigentes por parte de los militantes.

⁵⁴ *Idem.*

- Articulación adecuada de las responsabilidades entre las asambleas y comités de representantes locales y regionales.

De esta manera, un partido gozará de democracia interna cuando sus dirigentes y candidatos sean elegidos por los miembros, a través de mecanismos participativos, en donde las decisiones sean inclusivas y sean tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos que son minoritarios) y se dé el respeto a una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones.

Esta premisa, fácilmente identificable desde la perspectiva académica, no es tan clara desde el punto de vista jurídico, en el cual la noción de democracia interna constituye un concepto indeterminado y de difícil precisión. Sin embargo, diversos autores han procurado llegar a una definición “de mínimos” que permita avanzar en la concreción del alcance de las exigencias constitucionales y legales sobre este tema.

En ese sentido —indica Navarro Méndez—,⁵⁵ el concepto de democracia interna en los partidos no puede ser absoluto ni puede lograrse una definición universal válida para todo momento y todo lugar. Sin embargo, está claro que cuando se habla de democracia interna de los partidos se hace referencia a quién ejerce el poder dentro del partido, cómo se tuvo acceso a ese poder y la forma en que el mismo se ejerce ante sus afiliados. En pocas palabras, se refiere fundamentalmente a cuáles son las reglas del juego dentro del partido político.⁵⁶

Asimismo, dicha noción da cuenta de dos manifestaciones básicas que Orozco Henríquez plantea de la siguiente manera:⁵⁷ la primera, de carácter formal, se relaciona con el modo como se distribuye el poder dentro del partido y el grado de participación de sus afiliados en la gestión; la segunda, de carácter sustancial, se refiere al respeto a un conjunto de derechos fundamentales de los afiliados para conseguir participar en la formación de la voluntad partidaria, lo cual se traduce en un derecho subje-

⁵⁵ Navarro Méndez, José Ignacio, *op. cit.*, nota 52, p. 527.

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ Orozco Henríquez, J. de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 2003, p. 8.

tivo de los afiliados respecto del propio partido o frente a él, con el fin de asegurar su participación en la toma de decisiones y en el control de su funcionamiento interno.

Lo anterior genera un reto para todo ordenamiento, sea constitucional o legal: lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores fundamentales aparentemente contrapuestos, como son el derecho de los afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a la libre autoorganización, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos. Ahora bien, habrá de entenderse que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autoorganización tiene un límite, que es el derecho de los propios afiliados a participar democráticamente en su organización y funcionamiento.⁵⁸

En lo que se refiere a América Latina, tras los procesos de democratización reciente, la presencia de partidos oligárquicos no impidió la institucionalización de las elecciones y la puesta en práctica de patrones de política democrática. Freidenberg señala que, si bien la mayoría de partidos latinoamericanos llevaron al máximo sus esfuerzos para competir en la arena electoral, no hicieron intentos significativos para mejorar la transparencia de sus procedimientos internos ni para garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones. No hubo reclamaciones sobre ello mientras se consideró que los partidos eran piezas centrales en las etapas de la transición política. Pero, tras los fracasos que muchos enfrentaron cuando llegaron al gobierno y la desconfianza que los ciudadanos manifestaron hacia la clase política y sus organizaciones, el foco de atención se centró en el funcionamiento interno de los partidos. Desde diversos sectores nacionales e internacionales comenzaron a darse fuertes presiones para que los partidos cambiaran; para que emergieran formas alternativas de representación y para que el Estado regulara cada vez más la vida interna de los partidos y, con ello, los obligara a ser más incluyentes y participativos.⁵⁹

En consecuencia, para la década de los años noventa (sobre todo en su segunda mitad), numerosos partidos latinoamericanos empezaron a re-

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, nota 53.

formar sus prácticas internas con el propósito de generar mayores niveles de transparencia y participación. De igual forma, muchos Estados buscaron someter a los partidos a exigencias legales en esta materia, previendo una serie de mecanismos dirigidos a garantizar que el funcionamiento de los partidos respondiese a la imagen que de ellos tuvieron las Constituciones al incorporarlas en su texto.

Sin embargo, este proceso ha sido lento, gradual e irregular. No obstante ello, y pese a su carácter naciente y su pausado avance, ha marchado en la dirección correcta, entre otras razones, porque incrementa el control externo de los partidos en pos de una mayor transparencia de los procedimientos internos, y porque propicia una mayor inclusión, al implantar prácticas democráticas en su interior.⁶⁰

Efectivamente, una mirada al periodo 1978-2005 permite identificar una clara tendencia, en un número considerable de países de la región, en favor de mayores niveles de transparencia, apertura y democratización interna, tanto en materia de la elección de los candidatos a cargos de elección popular, como de las autoridades partidistas, estas últimas en menor grado.

En el cuadro 13 puede observarse que trece países de la región han incorporado regulaciones en materia de democracia interna para la selección de candidatos, y ocho lo han hecho en materia de selección de autoridades internas.⁶¹ En los trece países, el tema es tratado en la legislación electoral, y de ellos solamente Uruguay y Venezuela lo regulan también a nivel constitucional. Sin perjuicio de estas regulaciones, en todos los países la legislación delega a los estatutos de los partidos la facultad de darse sus propias normas en materia de selección de autoridades y candidatos.

⁶⁰ Zovatto, Daniel, "La democracia interna de los partidos políticos en América Latina", *Revista Debates de Actualidad*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, núm. 188, junio-septiembre de 2002, p. 65.

⁶¹ Cabe advertir que, en lo que respecta a las autoridades partidarias, la tendencia no es muy fuerte en el nivel de la legislación, ya que, como ha indicado Orozco, aunque los ordenamientos constitucionales y legales sienten determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, igualmente delegan a los órganos competentes de los propios partidos su facultad de autoorganizarse y establecer en sus estatutos o cartas orgánicas las normas atinentes a su estructura y funcionamiento democrático interno.

**CUADRO 13. REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA**

<i>País</i>	<i>Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular</i>			<i>Mecanismo de selección de autoridades</i>	<i>Intervención del Órgano Electoral</i>	<i>Financiamiento público</i>
	<i>Constitución</i>	<i>Ley</i>	<i>¿Elecciones internas?</i>	<i>Reguladas por Constitución o ley</i>		
Argentina	No	Sí	Sí, abiertas	No	Sí	No
Bolivia	No	Sí	Sí ¹	Sí, legislación electoral	Sí	No
Brasil	No	No	Sí, cerradas / convenciones ²	No	No	No
Chile	No	Sí	Sí, cerradas. Plebiscito para ratificación de candidatos	No	Sí	No
Colombia	No	Sí	Sí, abiertas y/o convenciones	Sí, legislación electoral	Sí ³	Sí
Costa Rica	No	Sí	Sí, cerradas / convenciones ⁴	No	Sí	No
Ecuador	No	No	—	No	Sí	No
El Salvador	No	No	—	No	Sí	No
Guatemala	No	Sí	Sí, cerradas / convenciones	Sí, legislación electoral	Sí	No
Honduras	No	Sí	Sí, abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	Sí
México	No	No	—	No	Sí ⁵	Sí ⁶
Nicaragua	No	No	—	No	Sí	No

<i>País</i>	<i>Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular</i>			<i>Mecanismo de selección de autoridades</i>	<i>Intervención del Órgano Electoral</i>	<i>Financiamiento público</i>
	<i>Constitución</i>	<i>Ley</i>	<i>¿Elecciones internas?</i>	<i>Reguladas por Constitución o ley</i>		
Panamá	No	Sí	Sí, cerradas	No	Sí	Sí
Paraguay	No	Sí	Sí, cerradas	Sí, legislación electoral	Sí	No
Perú	No	Sí	Sí, cerradas/abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	No
República Dominicana	No	Sí	Sí, cerradas/primarias, convenciones	Sí, legislación electoral	Sí	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí, abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí, cerradas	No	Sí	No

1 Lo que define la Ley de Partidos Políticos es el principio electivo de la democracia interna. Cada partido define el mecanismo de escogencia.

2 Aunque la ley delega a los estatutos partidarios la definición de los marcos de acción en el campo de la democracia interna, sí advierte que la participación en éstos está referida a los afiliados de cada partido.

3 Opcional.

4 Si bien, las elecciones internas se realizan con el padrón nacional, se entienden como cerradas porque se pide al votante dar su adhesión al partido en el momento de presentarse a emitir su voto.

5 Si hay irregularidad en los procedimientos internos y si después de acudir a las instancias internas del propio partido político la situación prevalece, se puede promover un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

6 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que tanto la elección de dirigentes partidarios como la designación de sus candidatos, quedan comprendidos dentro de las actividades que ordinariamente deben realizar los partidos políticos, de tal forma que su realización es susceptible de ser cubierta con los recursos provenientes del financiamiento público, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Fuente: Freidenberg, F., “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en Sánchez, Fernando y Thompson, José (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, Cuadernos CAPEL, San José, 2006, y elaboración propia con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

En cuanto al sistema de elección de candidatos, se constata una tendencia cada vez mayor a pasar de procedimientos que estaban tradicionalmente en manos de las cúpulas partidarias, o en el de convenciones internas, al de elecciones primarias, sean éstas abiertas o cerradas.⁶² El análisis comparado pone de manifiesto lo siguiente:

Chile,⁶³ Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, República Dominicana⁶⁴ y Venezuela utilizan el sistema de elección cerrada, sea en internas o en convenciones. Este sistema permite una participación directa solamente de los afiliados, militantes, adherentes o delegados (en el caso de las convenciones).

Argentina, Honduras y Uruguay utilizan el sistema de elección abierta. Este sistema abre la posibilidad de que participen ciudadanos no militantes del partido en cuestión.

En Perú, la ley establece que cada partido puede definir en sus estatutos que la elección sea abierta o cerrada. Algo similar se da en el caso de Colombia,⁶⁵ en donde el artículo 107 constitucional y el artículo 10 del Estatuto Básico de los Partidos Políticos indican que las consultas internas son una alternativa para la elección de los candidatos partidarios, pero queda la libre opción de los partidos el utilizarla o no. En el caso de Bolivia, el artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos señala que todo partido político, al constituirse adoptará un Estatuto Orgánico, donde se establezcan las normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna, mediante elecciones libres y voto directo y secreto.

⁶² Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 60, p. 59.

⁶³ En Chile la legislación sobre partidos requiere que la dirigencia someta a su candidato presidencial a la ratificación de los militantes del partido. Para ello se celebra un plebiscito de nivel nacional en el que participan todos los afiliados.

⁶⁴ Si bien, en República Dominicana el Poder Ejecutivo promulgó en agosto de 2004 la Ley 826-04, estableciendo para los partidos políticos el sistema de elecciones primarias obligatorias mediante voto universal, directo y secreto, con participación de todos los electores inscritos en el padrón electoral, ésta fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia dictada el 16 de marzo de 2005.

⁶⁵ Con respecto al mecanismo democrático de las consultas populares o internas para adoptar decisiones y seleccionar a sus candidatos, el artículo 107 constitucional solamente lo propone como una posibilidad, y queda a la libre opción de los partidos el usarla o no. No siempre se han aplicado en la práctica, por lo que las decisiones se adoptan por las directivas de los partidos y se legitiman por la ratificación de convenciones o congresos.

En Brasil, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y México,⁶⁶ no hay regulación alguna sobre el sistema que se ha de utilizar para la elección de sus candidatos.

Sin embargo, a pesar de que sus legislaciones electorales o de partidos no establezcan compromisos formales, en tal sentido, debe indicarse que en ciertos países algunos partidos han registrado prácticas de democracia interna. Tales han sido los casos de México (PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, Convergencia, entre otros), Nicaragua (FSLN) y El Salvador (FMLN, PDC). Este hecho es de especial importancia, pues pone de relieve el interés que las propias organizaciones partidistas tienen sobre la necesidad de incluir prácticas democráticas en su funcionamiento interno.

¿Cuáles son las principales razones que explican esta tendencia en pro de mayores niveles de democracia interna en los partidos? Podemos apuntar las siguientes cuatro:⁶⁷

1. El intento de extender la coherencia del avance de la democracia a uno de los “núcleos duros” del sistema partidista. Difícilmente los políticos podrán hablar con autoridad en nombre de la democracia si su origen se encuentra contaminado por prácticas no democráticas;
2. La apertura de un cauce diáfano y con reglas claras para la competencia en el seno del propio partido, teniendo un efecto inmediato sobre la movilidad, y en cierto sentido en la calidad, de las elites partidistas;
3. La dinamización de la sociedad, o al menos de los militantes, al animárseles a hacer suyas las decisiones importantes de la vida partidaria y a sentirse codueños del futuro de la misma, y
4. La agregación de mayor legitimidad al proceso político de origen democrático, al ayudar a contrarrestar las prácticas negativas en la línea de la endogamia, el clientelismo, el secretismo caciquil y la separación de la sociedad, y al tener un efecto positivo en el proceso de búsqueda de fórmulas de responsabilidad horizontal.

Frente a la sumatoria de estas razones favorables a la introducción de mayores niveles de democracia interna en los partidos, existen, asimis-

⁶⁶ En el caso mexicano, cabe señalar que hay una norma de tipo general, artículo 27 párrafo 1, inciso *d* del COFIPE, en donde se establece que los estatutos de los partidos políticos deben contener, entre otros aspectos: “*d*) las normas para la postulación democrática de sus candidatos”.

⁶⁷ Alcántara Sáez, Manuel, “Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina”, *Documento de trabajo*, España, 2002, p. 14.

mo, desde la perspectiva partidista, algunas consecuencias negativas. Así, por ejemplo, la elección de un candidato presidencial contrario a la tendencia de la cúpula partidista podría introducir inestabilidad, incertidumbre y desconfianza en el necesario quehacer burocrático-administrativo o, como ha ocurrido en algunos partidos de la región, provocar enfrentamientos internos, o incluso la división del partido. Por otra parte, si estos conflictos no son adecuada y oportunamente resueltos, pueden afectar la relación entre el titular del Ejecutivo (en caso de ganar la elección) y su bancada, así como la relación entre el presidente y su propio partido.

Otras consecuencias negativas, señaladas por Freidenberg, refieren a que esta apertura democrática, específicamente la realización de elecciones internas, disminuye la capacidad de los miembros del partido para generar disciplina partidista, incrementa los costos de la política y el gasto electoral, y aumenta el tiempo, esfuerzo y recursos que los partidos deben dedicar a cuestiones de índole electoral, quitándoles tiempo y capacidades para cumplir otras funciones centrales.⁶⁸

Sin embargo, pese a las dificultades y a la inevitable tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido,⁶⁹ probablemente el pragmatismo se ha impuesto sobre cualquier intento de controlar las estructuras partidistas, y las cúpulas tienen claro que la legitimidad y pervivencia de los partidos en los sistemas democráticos implica, en gran medida, la capacidad de éstos de conferirse una razonable dosis de democracia interna.

En ese sentido, como ha señalado Navarro Méndez:

El papel imprescindible que los partidos tienen hoy en día 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,

⁶⁸ Freidenberg, Flavia, “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en Sánchez, Fernando y Thompson, José (editores), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*, Cuadernos CAPEL núm. 50, San José, IIDH-CAPEL, 2006, p. 119.

⁶⁹ Remitimos a la ya citada “ley de hierro de la oligarquía” de Robert Michels.

se transmitirían los resultados de tales déficits a todo el sistema en su conjunto.⁷⁰

A. *Intervención del órgano electoral en la democracia interna*

En relación con la participación del órgano electoral en los procesos de democracia interna de los partidos políticos, se observa en la región que la mayoría de los países cuentan con algún nivel de intervención de ese órgano, si bien, en grados muy diversos.

Los que registran una mayor intervención del órgano electoral son: Argentina, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En estos países el órgano electoral colabora en la organización, y tiene atribuciones de supervisión y resolución de conflictos inherentes a los procesos democráticos internos. Cabe señalar, sin embargo, que el grado de injerencia en la organización de los procesos internos varía, desde la facilitación de padrones, como en Argentina y Costa Rica, hasta la organización del proceso electoral interno, lo que se da en Honduras, Uruguay y Venezuela.

En Honduras, la ley establece que las elecciones primarias se realizarán bajo la dirección, control y supervisión del Tribunal Supremo Electoral, con el apoyo de la Comisión Nacional Electoral del partido político respectivo. Por su parte en Uruguay, a partir de la reforma de 1998, la Corte Electoral es la que conoce de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones internas de los partidos políticos para candidatos a presidente de la República e integrantes de su respectivo órgano deliberativo nacional. Estas elecciones se celebran de manera simultánea el mismo día en todo el país, con la participación de la Corte en la organización de los comicios, dictando las reglamentaciones necesarias para su realización y, además, como juez de todas las reclamaciones y apelaciones que contra los actos partidarios se interpongan.

En Colombia, Panamá⁷¹ y Perú, el organismo electoral colabora en la organización de los procesos internos partidarios, sólo si es solicitado por los partidos políticos. En los dos primeros casos el organismo electoral interviene también en la supervisión del proceso y tiene competencia

⁷⁰ Navarro Méndez, José Ignacio, *op. cit.*, nota 52, p. 38.

⁷¹ En Panamá el organismo electoral debe suministrar la lista vigente de los afiliados (padrón electoral) y miembros vigentes de los diferentes organismos partidarios, para la celebración de los procesos internos de los partidos.

para la resolución de conflictos. En el caso de Perú, sí se ejercen funciones de supervisión, pero los organismos electorales no tienen competencia para la resolución de conflictos.

En otro grupo de países —Bolivia, Chile, Guatemala, México y República Dominicana—, los órganos electorales intervienen solamente en materia de supervisión y resolución de conflictos.

En los casos ecuatoriano y salvadoreño, la ley sólo hace referencia al conocimiento y resolución de conflictos referidos a la selección de autoridades.

En cuanto a Brasil, cabe indicar que la legislación no hace referencia explícita a la intervención del órgano electoral en materia de democracia interna.

Finalmente, en relación con la posibilidad de financiar los procesos internos de los partidos con recursos del Estado, sólo en Colombia, Honduras y Panamá, la legislación permite que los partidos políticos reciban financiamiento público. En sentido contrario, en Paraguay⁷² y Venezuela,⁷³ la legislación es expresamente prohibitiva sobre el uso de fondos del Estado para el financiamiento de los procesos internos de los partidos. El resto de la legislación latinoamericana es omisa sobre este tema.

Cabe destacar el caso uruguayo, en donde la Corte Electoral organiza las elecciones internas de los partidos políticos, pero esta intervención del órgano electoral no es interpretada como un financiamiento público a estas organizaciones.

De todo lo aquí expuesto se desprende que la legislación latinoamericana en materia de democracia interna ha evolucionado en diversos grados de intensidad en los diferentes países, lo que se traduce en una mayor o menor intervención del Estado en la vida interna de los partidos.

Por otro lado, la legislación también puede ser clasificada con base en el grado de intensidad, tomando en cuenta las siguientes variables:

- Si la legislación define el sistema de elección que deben usar los partidos políticos.
- Si hay intervención del órgano electoral en los procesos internos.
- Si hay financiamiento público de estos procesos.
- Si la legislación se limita a remitir a los estatutos.

⁷² Según el artículo 64 del Código Electoral.

⁷³ Según el artículo 67 de la Constitución Política.

De esta forma, a partir de estas cuatro variables se puede afirmar que los países que tienen mayor grado de regulación son: Argentina, Colombia, Honduras, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Los países con un nivel de regulación intermedia son: Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y República Dominicana. Y los países con poca o ninguna regulación en esta materia son: Brasil, Ecuador, El Salvador, México y Nicaragua.

B. *Balance comparado de la experiencia en materia de democracia interna*

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región arroja resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas en los partidos ha refrescado sus tradicionales estructuras oligárquicas, ha disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos y ha facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones dentro del partido. Al respecto, señala Freidenberg que “si bien es cierto que sigue habiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas que condicionan la selección de los candidatos y la definición de las autoridades, no puede negarse que la realización de elecciones internas ha sido una medida positiva que ha enfrentado directamente a la selección informal y discrecional de los candidatos”.⁷⁴

En relación con los efectos negativos que ha tenido esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan sobre todo en términos de su cohesión y su armonía internas. Ciertamente, la adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de enfrentamientos entre las diferentes facciones partidistas, la fragmentación del partido e incluso su división. Además, y en relación con los resultados electorales, Colomer⁷⁵ ha indicado que la inclusión de las elecciones internas no necesariamente ha traído un éxito electoral a los partidos latinoamericanos, ya que en algunos casos los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones presidenciales correspondientes.

⁷⁴ Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, nota 53.

⁷⁵ Colomer, Joseph, “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias”, en Medina, Juan Abal y Cavarozzi, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002, p. 119.

Por su parte, un análisis comparado de las prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región muestra lo siguiente:

- *Primero.* Pese al despertar de esa conciencia de la necesidad de democratizar internamente los partidos políticos, y que nuevas prácticas democráticas se han instaurado en muchos partidos latinoamericanos, todavía es importante el papel que desempeñan, en ciertos casos, las cúpulas, pero sobre todo los órganos colegiados.
- *Segundo.* Debe tenerse en cuenta que hay partidos que utilizan más de un mecanismo de elección, y escogen el más funcional según cada circunstancia, lo cual evidencia la persistencia en muchos partidos de fuertes tendencias a la centralización en el proceso de toma de decisiones.
- *Tercero.* Los avances más notables se han registrado fundamentalmente en el campo de la elección de los candidatos a cargos de elección popular, no así para la elección de las autoridades internas de los partidos políticos. Esta situación parece encontrar su asidero, por un lado, en la reticencia de las dirigencias tradicionales y, por otro, en la controversia sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Como bien señala Orozco,⁷⁶ el legislador sólo excepcionalmente prescribe cómo deben integrarse los órganos directivos de un partido u otros aspectos referidos a su funcionamiento, como son el periodo de mandatos, los límites de reelección, etcétera.

Un análisis reciente de Freidenberg sobre este aspecto específico muestra que los casos en los que se han realizado elecciones internas para elegir autoridades han funcionado más como una excepción que como la regla,⁷⁷ ya que la mayor parte de los partidos latinoamericanos utilizan la convención o la designación de la cúpula para elegir a sus autoridades. En su opinión, el elemento central que dificulta este cambio está dado por la resistencia a generar modificaciones en el interior de los partidos desde las cúpulas dirigentes. El miedo a perder el control de la organización retrasa la incorporación de mecanismos más participativos.

⁷⁶ Orozco Henríquez, J. de Jesús, *op. cit.*, nota 57, p. 12.

⁷⁷ La autora cita los del PRI en 2002; el FSLN en 2002; el PT en 2001; DP en 2001, y PJ en 1988.

La persistencia de estas prácticas, si bien caen en desuso cada vez más, son una señal de alerta que advierten sobre los desafíos que siguen pendientes *vis-à-vis* una mayor democratización interna.⁷⁸

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

6. Normas sobre el enfoque de género

Uno de los grandes temas que afectan la regulación jurídica de los partidos en la región es el de la participación activa de las mujeres en la organización y la estructura interna de dichas agrupaciones, así como en la selección de los candidatos a puestos de elección popular.

Como marco contextual, debemos señalar:

- a) Que la lucha de las mujeres por lograr la equidad de género, y particularmente la garantía del derecho de participación política en condiciones de igualdad, con respecto a los hombres, ha obtenido resultados que se han concretado en varios instrumentos y acuerdos que los Estados han suscrito en el plano internacional, en los cuales las naciones reconocen como un deber estatal la incorporación de políticas de equidad de género para el logro de una democracia realmente representativa e incluyente. Entre estos instrumentos destacan la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, promulgada en 1979, y que ha sido ratificada por todos los países de la región,⁷⁹ y la Plataforma de Acción, surgida de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer,⁸⁰ realizada en 1995 y organizada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

⁷⁸ Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 60, p. 64.

⁷⁹ Dada su particularidad de convención internacional posee carácter vinculante y se constituye en parte de la normativa que rige en los países latinoamericanos.

⁸⁰ A la fecha se han efectuado cuatro conferencias mundiales convocadas por la ONU sobre el tema de la mujer; la primera fue en 1975 en México, la segunda en 1980

- b) Que en América Latina la discusión sobre esta temática tiene como antecedente experiencias europeas y estadounidenses, tales como los programas de *Affirmative actions* en Estados Unidos, la política de *Positive action* en Escandinavia, o la discusión acerca de la participación de mujeres en cargos políticos partidarios y de gobierno en Europa.⁸¹
- c) Que todas estas experiencias han desembocado en la creación de mecanismos normativos de discriminación positiva destinados a favorecer la igualdad de trato y representación de los diferentes grupos sociales.

Dado el carácter vinculante de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, es importante destacar los señalamientos que hacen a los Estados para incluir en los regímenes políticos acciones inclusivas con la perspectiva de género. Específicamente en materia de participación política señala las siguientes:

- Tomar en todas las esferas y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (artículo 3o.).
- Definir el concepto de mecanismos de acción positiva —medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto*— para alcanzar “los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”. Asimismo, el artículo 7o., compromete a los Estados a tomar “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública” (artículo 4o.).
- Tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particu-

en Copenhague, la tercera en 1985 en Nairobi y finalmente la cuarta en 1995 en Beijing. Véase al respecto a García, Ana Isabel, “Financiamiento político y perspectiva de género”, en Griner, Steven y Zovatto, Daniel (comps.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-International IDEA, 2004, pp. 150-155.

⁸¹ Sotoli, Susana, “Representación de minorías y mujeres: cuotas, etcétera”, en Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 410.

lar, garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: *a)* votar en todas las elecciones y referendos públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; *b)* participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales (artículo 7o., a y b).

Como bien señala García,⁸² la ratificación de esta Convención ha tenido como consecuencia la progresiva modificación de constituciones y varios instrumentos legales, entre ellos códigos electorales y leyes de partidos políticos, así como la aprobación de leyes específicas para la promoción de las mujeres y la equidad de género en la mayoría de países de la región.⁸³

En materia de participación política, las principales modificaciones o normativas recientemente aprobadas se refieren sobre todo a la introducción del mecanismo de cuotas mínimas para mujeres en puestos de elección popular, así como otras medidas tendentes a promover la equidad en cargos públicos y políticos.

Por otra parte, en relación con la Plataforma de Acción surgida de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer,⁸⁴ su aprobación generó un compromiso moral, aunque no vinculante, de diseñar políticas públicas y poner en práctica planes nacionales, acordes con ese instrumento, que servirían de guía para aplicarse conforme a las especificidades de cada país.

⁸² García, Ana Isabel, *op. cit.*, nota 80, p. 151.

⁸³ En diciembre de 2000 entró en vigor el Protocolo Facultativo de esta Convención, instrumento internacional que, sin crear nuevos derechos, estableció un mecanismo de aplicabilidad y exigibilidad de los derechos sustantivos establecidos en la Convención, que la equipara con otros instrumentos de derechos humanos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW: Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women) fue autorizado para recibir y considerar las comunicaciones (demandas) que sean presentadas por personas o grupos de personas, o en nombre de esas personas o grupos de personas, que aleguen ser víctimas de violaciones contra los derechos protegidos por dicha Convención. De esta forma, las mujeres afectadas en sus derechos pueden presentar sus casos ante instancias internacionales de derechos humanos cuando éstas hayan sido denegadas en el nivel interno nacional.

⁸⁴ García, Ana Isabel, *op. cit.*, nota 80, p. 153.

Este instrumento contiene doce esferas de atención especial, una de las cuales trata sobre “La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones”. En varios párrafos de esta esfera se establece la necesidad de que los gobiernos, los partidos políticos y otros órganos de la sociedad adopten medidas de acción positiva para garantizar a las mujeres igualdad en el acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la toma de decisiones.⁸⁵

Situación en América Latina

Ante la proliferación de instrumentos internacionales, dirigidos no sólo a favorecer la incorporación de la mujer en todas las esferas de la vida de un país, sino de por sí enfáticos en señalar la importancia de su inclusión en la dinámica política de los países, los Estados latinoamericanos han empezado a legislar en ese sentido.

La evolución se ha dado con lentitud, a partir de la década de los años noventa, y el principal logro en las diversas legislaciones es el del 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. Dichas cuotas tienen el potencial de aumentar de manera significativa el número de mujeres elegidas al congreso. Un recuento de la situación actual muestra un pa-

⁸⁵ En particular, hay algunos párrafos relacionados con los sistemas electorales, la organización partidaria y el financiamiento de las organizaciones. Los gobiernos deben: “Examinar el efecto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres en los órganos electivos y examinar, cuando proceda, la posibilidad de ajustar o reformar esos sistemas” (párrafo 190 d.); “Promover y garantizar, según proceda, que las organizaciones que reciban financiación pública adopten políticas y prácticas no discriminatorias a fin de aumentar el número y elevar la categoría de las mujeres en sus organizaciones” (párrafo 190 h.); Los partidos políticos deben: “Considerar la posibilidad de examinar la estructura y los procedimientos de los partidos a fin de eliminar todas las barreras que discriminen directa o indirectamente contra la participación de la mujer” (párrafo 191 a.). Los partidos políticos deben: “Considerar la posibilidad de establecer iniciativas que permitan a las mujeres participar plenamente en todas las estructuras internas de adopción de decisiones y en los procesos de nombramiento por designación o elección” (párrafo 191 b.). “Considerar la posibilidad de incorporar las cuestiones de género a su programa político tomando medidas para lograr que las mujeres puedan participar en la dirección de los partidos políticos en pie de igualdad con los hombres” (párrafo 191 c). Véase García, Ana Isabel, *op. cit.*, nota 80, p. 151.

norama con avances significativos, pero también con importantes tareas aún pendientes.

En relación con las candidaturas a cargos de elección popular, un total de once países han regulado la inclusión de cuotas de participación femenina en sus listas de candidatos. Éstos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Los siete países restantes no han legislado en este sentido.

Con respecto a la cuota de participación en las asambleas partidarias, sólo Bolivia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá y Paraguay tienen disposiciones tendientes a la inclusión de la mujer. Los otros doce países no tienen regulaciones sobre este tema.

El cuadro 14 muestra el estado de la situación en la región, en cuanto a la existencia de normas inclusivas con perspectiva de género.

CUADRO 14. NORMAS SOBRE EL ENFOQUE
DE GÉNERO EN LA LEGISLACIÓN

<i>País</i>	<i>Exigencia de cuotas de participación en las asambleas</i>	<i>Exigencia de cuotas en las candidaturas (%)</i>	<i>Sanción por incumplimiento de cuotas en las candidaturas</i>
Argentina	N/R	30	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas.
Bolivia	Sí	30 ¹	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas.
Brasil	N/R	30	Si no se cumple el número requerido de candidaturas femeninas, las plazas quedan abiertas y no pueden ser sustituidas con hombres.
Chile	N/R	N/R	N/R
Colombia	N/R	N/R	N/R
Costa Rica	Sí	40	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas.
Ecuador	N/R	45 ²	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas.
El Salvador	N/R	N/R	N/R
Guatemala	N/R	N/R	N/R

CUADRO 14. NORMAS SOBRE EL ENFOQUE DE GÉNERO
EN LA LEGISLACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Exigencia de cuotas de participación en las asambleas</i>	<i>Exigencia de cuotas en las candidaturas (%)</i>	<i>Sanción por incumplimiento de cuotas en las candidaturas</i>
Honduras	Sí	30	N/R
México	Sí	En ningún caso se incluirá más de 70% de un mismo género.	Amonestación pública y no inscripción de candidaturas.
Nicaragua	N/R	N/R	N/R
Panamá	Sí	30	N/R
Paraguay	Sí	Debe haber en las listas al menos una candidata mujer por cada cinco lugares.	No inscripción de la lista, si se incumple el sistema de cuotas.
Perú	N/R	No inferior a 30% del total de candidatos.	No inscripción de la lista, si se incumple el sistema de cuotas.
República Dominicana	N/R	33	No inscripción de la lista, si se incumple el sistema de cuotas.
Uruguay	N/R	N/R	N/R
Venezuela ³	N/R	N/R	N/R

1 Cabe señalar que para la convocatoria a la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente de 2006, el artículo 15 de la Ley Especial de Convocatoria a Asamblea Constituyente, señala que: “deberá existir alternancia tanto en las listas plurinominales y uninominales en la Elección de Constituyentes”, lo cual sitúa el porcentaje de representación de hombres y mujeres en 50%, respectivamente.

2 El 45% aplica en las elecciones de 2005. En las siguientes elecciones este porcentaje debe situarse en un 50%.

3 El tema de las cuotas fue regulado por la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (artículo 144), pero el artículo fue anulado por la Sala Constitucional, al ser considerado contrario al principio de igualdad.

N/R: No regulado.

Fuente: elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

Si se analiza la tendencia que muestran las legislaciones, tenemos que la corriente predominante es la que asigna cuotas específicas porcentuales de representación femenina, tanto en las asambleas de los partidos

como en las listas de candidatos a cargos de elección popular. En general, estas cuotas se ubican en rangos que van de 30% a 40% de la representación. Cabe destacar el caso de Ecuador, donde la Ley de Elecciones incluyó la garantía para la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular. Así, se estableció que las listas de candidaturas en elecciones pluripersonales debían presentarse con al menos el 30% de mujeres, entre los principales y suplentes, en forma alternada y secuencial, debiendo incrementarse el porcentaje en el 5% adicional en cada proceso electoral, hasta llegar a la igualdad en la representación. En consecuencia, en el proceso electoral de 2000, se presentaron listas con el 30% de participación de mujeres; en 2002 con el 35%, en 2004 con el 40%, y en 2005 deben incluir el 45%.

También existen otras consideraciones legales que procuran dar a la mujer una posibilidad real de acceso a los cargos en concurso. En ese sentido, algunas legislaciones se refieren a que la incorporación de candidaturas femeninas sea en puestos con posibilidades de resultar electas (Argentina, Costa Rica). Otras legislaciones estipulan que la ubicación en los listados de candidatos debe darse de forma alternada (hombre-mujer, mujer-hombre), tal es el mencionado caso de Ecuador. Otra modalidad, utilizada en Paraguay, es colocar las candidaturas femeninas con base en un criterio numérico, que señale que debe haber por lo menos una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas.

Resulta interesante mencionar, en forma específica, los casos de la legislación mexicana y peruana, que se adaptan a estas tendencias de inclusión, reconociendo la calidad genérica tanto en hombres como en mujeres:

- En el caso de México, la legislación señala expresamente que de la totalidad de solicitudes de registro que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral (IFE), tanto de las candidaturas a diputados como de senadores, en ningún caso incluirán más de 70% de candidatos de un mismo género.⁸⁶
- Asimismo, en Perú, la ley establece que, tanto en las listas de candidatos para puestos de dirección del partido político, como para

⁸⁶ Véanse Orozco Henríquez, J. de Jesús, estudio de México, p. 594 de esta obra y cuadro resumen por país elaborado para esta investigación (apéndice 3).

los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior a 30% del total.⁸⁷

La relevancia de este tratamiento legal es que equipara a hombres y mujeres en la oportunidad de candidaturas y no da a estas últimas un trato de minoría.

Un aspecto que debe destacarse es el relacionado con las medidas establecidas en la normativa ante el incumplimiento de las disposiciones en la materia. Hay que tomar en cuenta que, sin un precepto coercitivo, las normas quedan como meros enunciados y no se cumplen. Así, en la mayoría de los casos, las sanciones establecidas se vinculan directamente con la no aceptación de la inscripción de la lista respectiva, lo cual obliga a los partidos a ajustarse a lo normado, ante el riesgo de quedarse sin participación. Caso especial es el de Brasil, donde se señala que el juez electoral solicitará al partido que complete la cuota, y si no hubiera mujeres en número suficiente para cumplirlas, sus plazas permanecerán abiertas y queda prohibida la sustitución con hombres.⁸⁸

Como ya se señaló, debe destacarse que pese al enfoque que se da a este tema en varios países de la región, aún quedan siete naciones que carecen de leyes que regulen en función de la equidad de género, vacío que en los estatutos de algunos partidos políticos se llena con disposiciones de uso interno.

Como puede observarse no hay uniformidad, y en la práctica la funcionalidad de esas disposiciones se va evaluando en la medida en que efectivamente favorezcan la inclusión de las mujeres en la actividad política. En efecto, factores como el acceso al financiamiento político inciden también en la posibilidad real de favorecer la participación de estos grupos. Es cierto que a la fecha no se ha identificado la existencia de una normativa específica sobre género y financiación de campañas en la región. La regla general es que no exista normativa sobre partidos políticos y campañas electorales con criterios o determinaciones de género.⁸⁹

⁸⁷ Tuesta, Fernando, estudio de Perú, p. 788 de esta obra y cuadro resumen por país elaborado para esta investigación (apéndice 3).

⁸⁸ Jardim, Torquato, estudio de Brasil, p. 288 de esta obra y cuadro resumen por país elaborado para esta investigación (apéndice 3).

⁸⁹ Véase sobre este tema, García Ana Isabel, *op. cit.*, nota 80, pp. 143-183.

Al respecto, señalan Méndez-Montalvo y Ballington:

en la región, el tema del financiamiento de campañas constituye otro de los obstáculos prominentes que enfrentan las mujeres interesadas en participar en procesos electorales ya que, por lo general, el acceso a dichos recursos entre los diferentes candidatos —que al igual que la elaboración de las listas, está controlado por los órganos ejecutivos de los partidos— se ve condicionado por la consecución de mayor financiamiento a aquellos aspirantes que previamente han logrado un escaño, mayoritariamente varones.⁹⁰

Otro elemento a tomar en cuenta es que los partidos políticos son por naturaleza organizaciones con estructuras jerárquicas, lo cual genera una resistencia a las demandas de otros grupos dentro de su propio seno. Por tanto, mientras la democratización no impregne en la organización interna de los partidos políticos la demanda de equidad de género se enfrentará a obstáculos difíciles, por más que aquélla esté socialmente legitimada.⁹¹

Un factor que incide en la efectividad de las cuotas es el tipo de sistema electoral en cada país. Así, las cuotas funcionan de manera óptima en los sistemas de representación proporcional de lista cerrada y bloqueada en los que la ley establece un mandato para que los partidos coloquen a las mujeres aspirantes en los primeros puestos de las listas. Las cuotas también tienden a funcionar mejor en circunscripciones grandes y plurinominales, pues en las que hay pocos aspirantes sólo resultan elegidos los candidatos ubicados en los primeros lugares, quienes, por regla general, son varones. Ello explica el éxito de las cuotas de género en el Parlamento bicameral argentino, el Congreso costarricense y el Senado paraguayo.⁹²

⁹⁰ Méndez-Montalvo, Myriam y Ballington, Julie, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA, 2002, p. 292.

⁹¹ Peschard, Jacqueline, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de Taller*, Lima, International IDEA, 2003, p. 28.

⁹² Véase, al respecto, Htun, Mala, “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, en Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA, 2002, pp. 34 y 35.

CUADRO 15. RESULTADOS DE LAS CUOTAS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Órgano Legislativo</i>	<i>Año de la ley</i>	<i>Porcentaje de representación de mujeres (antes de la ley)</i>	<i>Porcentaje de representación de mujeres (después de la ley)</i>	<i>Cambio (en porcentaje)</i>
Argentina	Cámara Baja	1991	6	30	+ 24
	Senado		3	36	+ 33
Bolivia	Cámara Baja	1997	11	12	+ 1
	Senado		4	4	0
Brasil	Cámara Baja	1997	7	6	- 1
Costa Rica	Unicameral	1997	14	35	+ 21
República Dominicana	Cámara Baja	1997	12	16	+ 4
Ecuador	Unicameral	1997	4	15	+ 11
México	Cámara Baja	1996	17	16	- 1
	Senado		15	16	+ 1
Panamá	Unicameral	1997	8	10	+ 2
Paraguay	Cámara Baja	1996	3	3	0
	Senado		11	18	+ 7
Perú	Unicameral	1997	11	18	+ 7
<i>Promedio</i>			9	17	+ 8

Nota: La información correspondiente a los resultados de la aplicación del decreto 34-200 (Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer) de Honduras, no fue consignada en este cuadro por los autores.

Fuente: Diálogo Internacional 2001. *Women and Power in the Americas. A Report Card.* Washington D.C. Diálogo Interamericano; Unión Interparlamentaria, febrero de 2002. Women in National Parliaments. Internet: <http://www.ipu.org>. Los porcentajes han sido redondeados.

Un balance de los efectos de la aplicación de regulaciones positivas con criterio de género nos permite concluir lo siguiente:

- a) La implementación de las cuotas en la región es muy reciente, por lo que aún no se cuenta con un periodo suficiente de vigencia para medir su funcionamiento efectivo. Sin embargo, se utilizan algunos criterios para medir la efectividad de estas medidas. Entre ellos destacan:
- El porcentaje de mujeres que ha logrado representación en los congresos. En este sentido, cabe apuntar que la representación femenina en las cámaras bajas de la región se incrementó de una media de 9% en 1990 a 15% en 2002, y de 5% a 12% en el Senado, en dicho lapso (medias regionales para América Latina).⁹³
 - La incorporación, en los estatutos de algunos partidos, de disposiciones tendientes a vincular a las mujeres en sus cargos directivos, otorgándoles entre 30% y 40% de representación en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Perú, Venezuela y Paraguay.⁹⁴
- b) La evidencia latinoamericana indica que, si bien, las cuotas pueden establecerse en forma de legislación, el verdadero reto consiste en garantizar su implementación en la práctica, lo cual no es tarea fácil, indistintamente del país donde sea introducida. Las cuotas rendirán frutos en la medida que estos mecanismos estén acompañados por procesos de cambio capaces de generar un tejido social más equilibrado entre géneros. En este sentido, el acceso al financiamiento político y la democratización interna de los partidos son condiciones importantes para lograr esa equidad.
- c) El establecimiento de las cuotas ha tenido un importante efecto simbólico. Peschard⁹⁵ señala que su uso ha venido sensibilizando a la población sobre el problema de la desigualdad, y que el debate

⁹³ *Ibidem*, p. 20.

⁹⁴ Griner, Steven y Zovatto, Daniel, “De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina”, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA, 2004, p. 326.

⁹⁵ Peschard, Jacqueline, *op. cit.*, nota 91, p. 183.

en torno a la adopción de cuotas ha permitido que se piense que las mujeres son profesionales y políticamente capaces de ocupar cargos públicos.

Para concluir, cabe destacar que pese a los avances registrados en la materia, los especialistas coinciden en que estas regulaciones atacan el problema de la subrepresentación de las mujeres, pero no sus causas; de ahí que deben entenderse como instrumentos temporales, como un punto de partida para el desarrollo de nuevos mecanismos que impulsen y fortalezcan la participación política de las mujeres.

7. Normas con relación a otros grupos

Si en relación con la perspectiva de género, la incorporación de normas incluyentes en la legislación latinoamericana ha sido lenta y presenta aún importantes carencias, el vacío es prácticamente total con respecto a otros sectores de la población tradicionalmente subrepresentados. Así, por ejemplo, resulta sorprendente que en una región del continente con un alto grado de presencia de etnias aborígenes haya una ausencia casi total de normas referidas a la inclusión política de grupos étnicos. Una situación similar se presenta con respecto a los sectores jóvenes de los partidos.

A. Poblaciones indígenas

Se estima que en América Latina la población indígena es de unos cuarenta millones de personas. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁹⁶ y con la División de la Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), los pueblos indígenas en la región llegan aproximadamente a 8% de los números demográficos. En algunos países, estos sectores representan más de 40% de la población, como sucede en Bolivia y Guatemala.⁹⁷

⁹⁶ Deruyttere, Anne, *Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: el papel del Banco Interamericano de Desarrollo*, Foro de las Américas, 1997, p. 1, en www.iadb.org.

⁹⁷ Bello, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ, 2004, p. 29.

En los últimos años, los Estados latinoamericanos han realizado profundos cambios en su relación con los grupos étnicos o pueblos indígenas, que se expresan en su reconocimiento constitucional. Así, la existencia y relevancia de estas poblaciones se refleja hoy en muchas de las constituciones políticas del continente, que incluyen, en su autodefinición como nación, las características inherentes a la multiétnicidad.

Esto se observa con claridad en Bolivia, país cuya carta fundamental define a la nación como libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural. Asimismo, en su artículo 1o., la Constitución ecuatoriana establece que Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico, e indica expresamente que el Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos incluyendo entre éstas, además del español, el quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales. Por su parte, la Constitución colombiana reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación, dispone que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios, y establece que la enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.

También, la Constitución de Perú expresa, en su artículo 2o., que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural, y que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación. De manera similar, la Constitución guatemalteca dedica toda la sección tercera a las comunidades indígenas, que garantiza la protección estatal a su forma de vida, costumbres y tradiciones.

Nicaragua, también reconoce en su Constitución la existencia de pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignadas en su carta magna y, en especial, los de mantener y desarrollar su identidad cultural. Por su parte, en Panamá, la Constitución reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas, y promueve el desarrollo integral de dichos grupos humanos. En Venezuela, finalmente, se reconoce el uso oficial de los idiomas indígenas para esos pueblos.

Sin embargo, no todas las referencias anteriores de tipo constitucional en que se reconoce expresa o implícitamente la presencia de grupos étnicos diversos, se han complementado con normas relacionadas con la participación política de estas poblaciones; ello arroja un vacío importante en la búsqueda de una integración real de estas etnias en el desarrollo so-

cial, económico y político de las naciones que integran la región. En ese sentido se ha pronunciado la CEPAL, al señalar:

Existe un conjunto de países en que se registran escasos avances en el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, donde se les sigue negando la participación y aún se desea que se “integren” a la vida nacional, sin que se consideren sus especificidades socioculturales. En estos países la existencia de conflictos es casi obvia, pues en ellos los grupos étnicos han tomado conciencia de la necesidad de transformar sus relaciones con el Estado y la sociedad nacional. Hay otros países —la mayoría— en que se han implementado importantes reformas jurídico-legales y aplicado diversas medidas políticas destinadas a otorgar derechos específicos a la población indígena, así como a corregir las injustas condiciones en que viven.⁹⁸

Los países latinoamericanos que han regulado sobre la participación política de las etnias son Bolivia, Colombia, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

- *Bolivia*. La reforma constitucional de 2004 otorgó a las agrupaciones indígenas el derecho de postular directamente candidatos a cargos de elección popular.
- *Colombia*. La Constitución creó una circunscripción nacional especial, para elegir dos senadores por comunidades indígenas, y faculta que se emita una ley especial para asegurar la participación de los grupos étnicos y minorías políticas en la Cámara de Representantes.
- *Nicaragua*. La Ley Electoral dispone que los partidos están obligados a otorgar espacios a minorías étnicas en ciertas demarcaciones de las Regiones autónomas de la Costa Atlántica. Indica, específicamente, que en ciertas circunscripciones el primer candidato de toda lista presentada deberá ser misquito, creole, sumo o mestizo, respectivamente. Sin embargo, cabe advertir que esto se refiere a elecciones de consejos regionales.
- *Panamá*. La reforma constitucional de 2004 garantiza a cada Comarca indígena una cantidad mínima de diputados en la Asamblea Nacional.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 22.

- *Venezuela*. La Constitución Política garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la participación política, y señala la obligación del Estado de garantizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales con población indígena. Asimismo, establece que los pueblos indígenas eligen tres diputados de acuerdo con lo que se establezca en la Ley Electoral.
- *Perú*. Si bien ni la Constitución ni la ley electoral o de partidos norma la participación de sectores indígenas, queremos señalar que la ley que regula las elecciones municipales establece la obligatoriedad de otorgar un porcentaje de las candidaturas a representantes de los consejos regionales a poblaciones nativas e indígenas.

Cabe indicar que, además de esos seis países, en algunos estados de México se establecen disposiciones, en el sentido de que en las demarcaciones geográficas donde exista población indígena, se buscará la nominación de candidatos que representen a los grupos étnicos.

CUADRO 16. REFERENCIAS LEGALES A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS

<i>País</i>	<i>Referencia legal</i>
Bolivia	El artículo 222 de la Constitución señala que la representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. El artículo 224 indica que las agrupaciones indígenas pueden postular directamente candidatos a presidente, vicepresidente, senadores, diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales en igualdad de condiciones ante la ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella.
Colombia	Artículo 171 de la Constitución. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores, elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Artículo 176 de la Constitución. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes.

CUADRO 16. REFERENCIAS LEGALES A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS (continuación)

<i>País</i>	<i>Referencia legal</i>
Nicaragua	El artículo 142 de la Ley Electoral, obliga a los partidos a otorgar espacios a minorías étnicas en ciertas demarcaciones de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.
Panamá	El artículo 147 de la Constitución Política, sostiene que, a cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de Diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la reforma constitucional de 2004.
Perú	El artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales, estipula que en las listas de candidatos a elecciones regionales debe haber 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia, donde existan.
Venezuela	El artículo 125 de la Constitución Política, garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la participación política y la obligación del Estado de garantizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales con población indígena. El artículo 186 de la Constitución, dispone que los pueblos indígenas elegirán tres diputados de acuerdo con lo que se establezca en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

Fuente: elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

El análisis que hemos efectuado evidencia que los marcos normativos latinoamericanos son insuficientes, lo cual deja una tarea pendiente en el proceso de fortalecimiento de la democracia participativa e igualitaria. Aunque hay quienes argumentan que no es necesario legislar en forma específica para estas poblaciones, porque las disposiciones vigentes no son excluyentes, basta una mirada a la realidad política de la región para reconocer que se necesitan regulaciones inclusivas que propicien la equidad en la representación política. Éste es un problema para el cual hay que buscar una solución. Testigos recientes son los levantamientos en Bolivia y Ecuador. Como bien ha señalado la CEPAL, sin perjuicio de los avances logrados, aún queda un largo camino por recorrer:

Tras diez años de reformas constitucionales, es posible señalar, sin equivocarse que muchos de los cambios sólo respondieron a objetivos superficiales, en el mejor de los casos, simbólicos, encubiertos por una retórica que no resuelve el fondo de los problemas y que, a mayor redundancia, sólo genera expectativas y frustraciones. Decir esto no significa desconocer que se han producido enormes avances con respecto a las décadas anteriores; y es así como hoy día la problemática indígena se encuentra en casi todas las agendas de la región, y asimismo es difícil que alguien, ya sea institución o autoridad, pueda sostener abiertamente posturas asimilacionistas o racistas como las que existieron en el pasado, que sin embargo existen; por eso los avances ocurridos sólo pueden ser leídos como eso, como avances, aunque está claro que queda mucho por hacer.⁹⁹

B. *Juventud*

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

El único país que contiene una mención explícita sobre la juventud en su legislación nacional es Bolivia, cuya Ley de Partidos, en su artículo 15 (Contenido del Estatuto Orgánico), expresa: “Todo partido político, al constituirse, adoptará un Estatuto Orgánico con el siguiente contenido básico: ...V. Derechos de las organizaciones juveniles que integren el partido”.

8. *Financiamiento de los partidos políticos*

El financiamiento de los partidos políticos, entendido como la política de ingresos y egresos de los partidos tanto para sus actividades electorales como permanentes, es otro de los aspectos que ha sido objeto de una frondosa regulación en los últimos años, al ser uno de los principales temas abordados en el marco de la regulación jurídica de los partidos políticos.

Como sabemos, el funcionamiento de una democracia requiere partidos políticos, y éstos, a su vez, precisan recursos suficientes y oportunos

⁹⁹ *Ibidem*, p. 24.

para existir y cumplir con sus funciones. Como cualquier otra organización, los partidos necesitan generar ingresos para financiar su vida permanente, costear sus operaciones y, muy particularmente, para ingresar en la contienda electoral y competir en ella. En palabras del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas: “La política es importante para mejorar la vida de todos nuestros ciudadanos. Los partidos políticos son un componente fundamental de nuestra política democrática y necesitan dinero para funcionar”.¹⁰⁰ En suma, la democracia no tiene precio, pero sí un costo de funcionamiento que hay que solventar.

La historia y la experiencia comparada demuestran que la relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja, además, constituye una cuestión clave para la calidad y el buen funcionamiento de la democracia. Giovanni Sartori subraya al respecto que, más que ningún otro factor, es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia. De ahí la importancia de que sea el sistema democrático el que controle al dinero y no a la inversa.

Las primeras regulaciones dirigidas a limitar los gastos de las campañas, así como a exigir una rendición de cuentas a los partidos, se remontan a la Gran Bretaña de finales del siglo XIX. En la primera mitad del siglo XX, este tipo de regulaciones se fue expandiendo de manera gradual y se concentró sobre todo en algunas de las democracias más desarrolladas. Asimismo, a partir de la Segunda Posguerra Mundial, el tema cobró mayor relevancia al producirse un cambio importante de énfasis cuando se introdujo el financiamiento público de los partidos y de candidatos.

El tema del financiamiento político se ha convertido, así, en una cuestión estratégica de toda democracia, pero al mismo tiempo, dada su complejidad y los desafíos que presenta, también se ha vuelto un problema, un verdadero dolor de cabeza.

Debido a su creciente importancia, esta cuestión ha venido ubicándose progresivamente en el centro de la agenda política latinoamericana, como parte de las reformas electorales de segunda generación. Así, después de estar prácticamente ausente de la agenda política regional, recibe cada vez mayor atención, no sólo en el nivel nacional, donde se registra un in-

¹⁰⁰ Centro Carter, *El financiamiento de la democracia en las Américas: partidos políticos, campañas y elecciones*, Atlanta, 2003, p. 66.

tenso proceso de reformas aunque con diferencias significativas entre los diversos países, sino también en el nivel internacional.¹⁰¹

En efecto, en América Latina se han dado importantes avances en materia de reglamentación del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, sobre todo a partir del inicio de la Tercera Ola, en 1978, y con especial énfasis en la década de los años noventa.

Como se observa en el cuadro 17, en algunos casos estas regulaciones fueron pioneras, como en Uruguay (1928), Costa Rica (1949), Argentina (1957 y 1961)¹⁰² y Perú (1966). Por su parte, México, Nicaragua y Venezuela establecieron reglamentos en la década de los años setenta; sin embargo, este último país, en sentido contrario al resto de la región, eliminó en 1999 el financiamiento público que había introducido en 1973. En la mayoría de los países, las regulaciones se incorporaron a partir de 1978, empezando con Ecuador en ese año; seguido por Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras, todos en la década de los años ochenta; y Bolivia, Brasil, Panamá, Paraguay y República Dominicana en la década de los años noventa. Más recientemente, en 2003, Chile y Perú incorporaron el financiamiento público directo.

CUADRO 17. AÑO DE INTRODUCCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Año</i>
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1957 (indirecto) y 1961 (directo)

¹⁰¹ El tema empieza a ser tratado en conferencias especializadas (México, 2001, y Atlanta, 2003), así como en reuniones de los jefes de Estado del hemisferio (Cumbre de Québec y Carta Democrática Interamericana, 2001), los jefes de Estado del Grupo de Río (Reunión en Cuzco, Perú, 2003), al igual que de los partidos políticos en el marco de las reuniones del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (FIAPP): Miami 2001, Vancouver 2002, Cartagena de Indias 2003 y Brasilia 2004.

¹⁰² Argentina incorporó en 1957 el financiamiento público indirecto, y en 1961 el directo.

CUADRO 17. AÑO DE INTRODUCCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA (continuación)

<i>País</i>	<i>Año</i>
Perú	1966 (indirecto) y 2003 (directo)
Venezuela	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999
Nicaragua	1974
México	1977
Ecuador	1978
Honduras	1981
El Salvador	1983
Colombia	1985
Guatemala	1985
Chile	1988 (indirecto) y 2003 (directo)
Paraguay	1990
Brasil	1995
Bolivia	1997
Panamá	1997
República Dominicana	1997

Fuente: Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 94.

Este proceso regulador, impulsado en algunos países de la región, adquirió importancia, al menos, por cinco razones:¹⁰³

- *Primera.* Evitar el abuso y la compra de influencias en los partidos políticos por parte de grupos de interés o individuos adinerados, con el objetivo de restablecer la confianza de los ciudadanos en el

¹⁰³ Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 94, p. 302.

proceso político. Así, la demanda ciudadana en favor de una política limpia y transparente ha impulsado la mayor parte de las iniciativas de regulación en años recientes.

- *Segunda.* Buscar el establecimiento de un campo de juego equilibrado para la competencia entre los partidos políticos. La equidad en la competencia es un principio fundamental de la democracia multipartidista. Legislar sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales puede ayudar a equilibrar las condiciones de la competencia y facilitar el ingreso de nuevos partidos al escenario político, o a reducir la presión de los grupos corporativos u otros sectores acaudalados sobre los partidos existentes. Facilitar un acceso equitativo a los medios de comunicación, en particular a la televisión, es otro mecanismo apropiado para promover la equidad.
- *Tercera.* Que los votantes ejerzan su poder mediante normas sobre divulgación de información, dirigidas a que éstos cuenten con elementos de juicio adecuados para tomar una decisión informada el día de las elecciones. De esta forma, el electorado cuenta con la posibilidad de ejercer una sanción efectiva, que promueva la buena conducta de los partidos y candidatos.
- *Cuarta.* El desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos, de modo que se conviertan en actores responsables en apoyo a una democracia sostenible y efectiva. Esto ubica la regulación del financiamiento en el contexto más amplio de las disposiciones constitucionales y legislativas sobre los partidos políticos, y ciertamente, en el de la filosofía general sobre el papel de los partidos en el sistema democrático, incluyendo la relación entre la dirigencia del partido, los candidatos, sus miembros y los ciudadanos.
- *Quinta.* Asegurar un mínimo de razonabilidad en el uso de recursos públicos destinados a financiar actividades político-electorales. Esto es de especial importancia, dada la severa crisis fiscal que afecta a la mayoría de los países de la región.

Pese a los avances alcanzados, este proceso regulador aún no ha sido suficiente, y la mayoría de los países de la región continúan buscando las fórmulas políticas y legales que les permitan equilibrar el flujo e influencia del dinero en los partidos políticos, de tal forma que estas instituciones reciban los recursos necesarios para operar y cumplir sus funciones en la democracia, a la vez que se limite la intromisión excesiva del dine-

ro en la política, que ha generado múltiples escándalos de corrupción y tráfico de influencias.

Un análisis de los avances registrados hasta ahora en la región, nos muestra que todos los ordenamientos constitucionales y electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos, 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. Vale anotar, sin embargo, que algunos países como Chile y Perú, caracterizados por una exigua regulación en este tema, han aprobado recientemente leyes que norman con más detalle la financiación política.¹⁰⁴

Cabe destacar el caso más reciente de Colombia, en donde se aprobó la Ley 996 del 24 noviembre de 2005 por medio de la cual se regula la elección de presidente de la República, de conformidad con el artículo 152, literal f, de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el acto legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones. Esta normativa afecta, entre otros, el tema del financiamiento de las campañas electorales en aspectos tales como, momento del desembolso del financiamiento público, prohibiciones respecto a las contribuciones privadas, manejo de los recursos de las campañas y acceso de los partidos y agrupaciones políticas a los medios de comunicación social. Asimismo, la ley recién aprobada faculta al Consejo Nacional Electoral para reglamentar algunos aspectos relativos al financiamiento de las campañas.

Debe advertirse, sin embargo, que el proyecto que dio origen a esta ley fue objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional, la cual, por medio de la sentencia C1153/05, declaró la inconstitucionalidad total o parcial de varios de sus artículos, y por vía de interpretación hizo más estrictas las medidas que procuran equilibrar la posición del presidente aspirante a la reelección inmediata, frente a los demás candidatos. Esta sentencia ha generado consultas y solicitudes de aclaración sobre sus alcances. En virtud de ello, hay aún algunos aspectos de la nueva ley que están siendo interpretados y aclarados, y por esta razón existe algún grado de incertidumbre respecto al impacto de la nueva normativa.

¹⁰⁴ En Chile se aprobó la Ley núm. 19884 sobre Transparencia y Límites al Gasto Electoral en agosto de 2003. En Perú, en octubre del mismo año, se aprobó la Ley núm. 28094 de Partidos Políticos.

**CUADRO 18. RESUMEN DE LOS TEXTOS LEGALES SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS
POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA**

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales / partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
Argentina	1994 (artículo 38)	Ley Orgánica de los Partidos Políticos núm. 23298, del 30 de septiembre de 1985.	Artículo 7o.
		Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, núm. 25600, del 12 de junio de 2002.	Texto completo.
		Ley núm.19945, Código Electoral, del 18 de agosto de 1983 y sus reformas.	Artículos 64 quarter, 128 bis, 128 ter, 133 bis.
Bolivia	1995	Código Electoral núm. 1984, del 4 de diciembre de 2001.	Artículos 115-120.
		Ley de Partidos Políticos núm. 1983, del 25 de junio de 1999.	Artículos 50-64.
Brasil	1988 (artículo 17)	Ley Orgánica de Partidos Políticos núm. 9096, del 19 de septiembre de 1995.	Artículos 30-49 y 51.
		Ley Electoral núm. 9504, del 30 de septiembre de 1997.	Artículos 17-33, y 43-57.
Chile	1980 (artículo 19)	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinio, núm. 18700, del 6 de mayo de 1988.	Artículos 30 y 31.
		Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos núm. 18603/87, del 23 de marzo de 1987.	Artículos 33-36.
		Ley Orgánica sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral núm. 19884/03, del 7 de julio de 2003.	Texto completo.

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales / partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
Colombia	1991 (artículos 109, 110, 111)	Estatuto básico de los partidos políticos núm. 130/94, del 23 de marzo de 1994.	Artículos 12-22, 25, 26, 28, 30 y 31.
		Acto Legislativo núm.1, del 2003.	Artículos 107, 109, 110 y 111.
		Ley 996/05 de 24 noviembre de 2005.	Artículos 10-28.
Costa Rica	1949 (artículo 96)	Código Electoral, Ley núm.1536/52, del 10 de diciembre de 1952.	Artículo 57 bis. Artículos 176-194.
Ecuador	1998 (artículo 116)	Codificación de la Ley de Elecciones del 11 de julio de 2000.	Artículos 20 y 142.
		Ley de Partidos Políticos, del 1o. de noviembre de 2000.	Artículos 32, 57-62 y 64.
		Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, del 22 de marzo de 2000.	Texto completo.
El Salvador	1983 (artículo 210)	Código Electoral. Decreto núm. 417/92, del 14 de diciembre de 1992.	Artículos 187-195.
Guatemala	1985 (título VIII, Disposiciones transitorias, capítulo único, artículo 17)	Ley Electoral y de Partidos Políticos, núm.1-85, del 3 de diciembre de 1985, y su reforma contenida en el decreto núm.10-04 Reformas constitucionales y régimen electoral, del 21 de abril de 2004.	Artículos del 20-22, 65, 125, 150 y 221-223. Artículo 21 del decreto.
Honduras	1982 (artículos 49 y 50)	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas núm. 53/81, del 19 de mayo de 1981.	Artículos 23, 33-38, 64 y 242-246.
México	1917 (artículo 41)	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del 22 de noviembre de 1996.	Artículos del 34-38 y 41-55. Artículos 182a, 183, 190, 191, y 268-272.

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales / partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
Nicaragua	1987	Ley Electoral núm. 331, del 19 de enero de 2000.	Artículos 10, 62 y 63, 86, 90-106, 137 y 177.
Panamá	1972 (artículos 140 y 141)	Código Electoral, Ley núm. 11/83, reformado el 17 de diciembre de 2002. Texto único integrado, publicado el 22 de febrero de 2003.	Artículos 166-173.
Paraguay	1992 (artículos 31 y 126)	Código Electoral, Ley núm.834, del 17 de abril de 1996.	Artículos 63-75. Artículos 276-284. Artículos 301, 302, 304, 305, 336 y 337.
Perú	1993 (artículo 35)	Ley de Partidos Políticos, del 1o. de noviembre de 2003.	Artículos 28-41.
		Ley Orgánica de Elecciones núm.26859/97, del 1o. octubre de 1997.	Artículos 183, 192, 361 y 362.
República Dominicana	2002	Ley Electoral 275-97, del 21 de diciembre de 1997.	Artículos 47-55, 94.
Uruguay	1967	No hay legislación permanente. Desde 1928 el financiamiento público se otorga mediante leyes <i>ad hoc</i> que se aprueban antes de cada acto electoral.	
Venezuela	1999 (artículos 67 y 293)	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política del 13 de diciembre de 1997.	Artículos 75, 199, 201-203, 209-213, 215, 255, 258, 261-263.
		Ley Orgánica del Poder Electoral, núm. 37573, del 19 de noviembre de 2002.	Artículos 33 y 69.
		Ley de Partidos Políticos, reuniones públicas y manifestaciones, según la <i>Gaceta Oficial</i> núm. 27620 del 16 de diciembre de 1964.	Artículos 25 y 35.

Fuente: Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 94.

Respecto del tipo de sistema de financiamiento, todos los países de la región, con excepción de Venezuela, cuentan con un financiamiento mixto, en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para costear sus campañas electorales y/o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario. Si bien, en algunos casos, como el de México, prevalecen los fondos públicos sobre los privados, en la mayoría de los países el financiamiento privado es mayoritario.

A. Financiamiento público

En relación con el financiamiento público, cabe señalar lo siguiente:

- La totalidad de los países, con excepción de Venezuela, cuentan con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etcétera).
- Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de tres tipos fundamentalmente: proporcional a la fuerza electoral (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); un método combinado, en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana); y un tercer método, en el que una parte se distribuye en forma proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (Paraguay).
- En la mayoría de países se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Éstas se refieren, específicamente, a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o cuenten con representación parlamentaria. Han regulado en ese sentido: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.
- En cuanto al desembolso del financiamiento público, si bien no existe un patrón homogéneo, prevalece el sistema que divide el desembolso en un monto anterior y otro posterior a los comicios (Bo-

livia, Chile, Colombia,¹⁰⁵ El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay), seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones (Costa Rica, Ecuador, Guatemala,¹⁰⁶ Nicaragua y Paraguay), y en tercer lugar, por el que se entrega antes de las elecciones (Argentina).

- Una particularidad de las campañas políticas actuales, en especial de las presidenciales, basadas sobre todo en el manejo de la imagen de los candidatos y en la difusión masiva de los mensajes políticos, hace del tema del acceso a los medios de comunicación una cuestión clave. Destaca en esta área la importancia, cada vez mayor, de la televisión como factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con el electorado. De este modo, el apoyo más importante por señalar en el financiamiento público indirecto en la región lo constituye el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados. En la mayoría de los países (76%) se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales o privados, o a ambos, aunque predomina el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral.
- Existe una tendencia en la región a favor del financiamiento público para el fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluidas actividades tales como la investigación, la formación y la capacitación de cuadros partidarios.¹⁰⁷ Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú.
- Debido a la combinación de múltiples factores (regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones), prácticas políticas hasta ahora favorables a la trasgresión, el financiamiento público más que sustitutivo del privado ha funcionado hasta hoy como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su importancia, el impacto a la fecha ha sido limitado, variando de país en país.

¹⁰⁵ De acuerdo con la Ley 996 del 24 de noviembre del 2005 que regula las elecciones presidenciales.

¹⁰⁶ En Guatemala el cálculo y pago del financiamiento estatal se hace después de las elecciones, en cuatro cuotas anuales.

¹⁰⁷ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, OEA, p. 7.

B. *Financiamiento privado*

En lo que respecta a las aportaciones privadas, cabe indicar que se reconoce que el financiamiento privado constituye un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos. Sin embargo, el tráfico de influencias, la captura de la agenda del Estado y los escándalos de corrupción política —todos riesgos asociados a una desviación patológica del financiamiento privado— han determinado que en la mayoría de los países se hayan introducido prohibiciones en cuanto a su origen, y algunos han impuesto límites respecto a sus montos. Sólo El Salvador, Panamá y Uruguay no establecen limitación alguna en esta materia. En general, con el establecimiento de estas barreras o restricciones a las contribuciones privadas se procura evitar grandes desequilibrios o asimetrías en las arcas de los partidos; disminuir la magnitud de las contribuciones “plutocráticas” y la consiguiente influencia indebida de los *fat cats* o de instituciones y grupos de interés sobre las instituciones y políticas públicas; así como impedir la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas, en especial del narcotráfico.

Modalidades en materia de prohibiciones y limitaciones:

- En la mayoría de los países se establecen prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas. En primer lugar, se destacan aquellas provenientes de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros. Este tipo de prohibiciones existen en Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (72% de los países). En segundo lugar (50% de países) se ubican las contribuciones de contratistas del Estado (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela), y en tercer lugar, las donaciones anónimas (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela), en total, 50% de los países.
- Además de las prohibiciones por su origen, que son las más comunes, existen también limitaciones en el monto de las contribuciones individuales, como en los casos de Argentina, Bolivia, Bra-

sil, Colombia,¹⁰⁸ Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú.

CUADRO 19. PROHIBICIONES EN CUANTO AL ORIGEN DE LAS CONTRIBUCIONES PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Extranjeras</i>	<i>Organizaciones políticas y sociales</i>	<i>Personas jurídicas</i>	<i>Contratistas del Estado</i>	<i>Anónimas</i>
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí ¹	Sí	No	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	No	No	Sí
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	No ²
Colombia	No	No	Sí ³	No	No ⁴
Costa Rica	Sí ⁵	No	No	No	No ⁴
Ecuador	Sí	No	No	Sí	Sí
El Salvador	No	No	No	No	No
Guatemala	Sí ⁵	No	No	No	Sí
Honduras	Sí	No	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No ⁶	No	No	Sí	Sí
Panamá	No	No	No	No	No ⁴
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	No ⁴
Perú	Sí ⁵	No	No	No	No ⁷
República Dominicana	Sí	No	No	No	No

¹⁰⁸ De acuerdo con la Ley 996 del 24 de noviembre de 2005 que regula las elecciones presidenciales.

CUADRO 19. PROHIBICIONES EN CUANTO AL ORIGEN DE LAS CONTRIBUCIONES PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Extranjeras</i>	<i>Organizaciones políticas y sociales</i>	<i>Personas jurídicas</i>	<i>Contratistas del Estado</i>	<i>Anónimas</i>
Uruguay	No	No	No	No	No
Venezuela	Sí	No	No	Sí	Sí

1 Solamente se aceptan de personas jurídicas extranjeras si es para asistencia técnica y capacitación.

2 Existen límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y las públicas, fijados en unidades de fomento.

3 En sentencia constitucional 1153/05, la Corte Constitucional indicó que no se ajusta a la Constitución que las personas jurídicas hagan aportes a las campañas electorales. Se indica que esta posibilidad resulta contraria al principio superior de igualdad electoral, que debe presidir las campañas para la primera magistratura del Estado, porque admite que personas naturales con cuantiosos recursos económicos realicen, a través de personas jurídicas, aportes a las campañas por encima del tope aplicable a las personas naturales. En virtud de esta sentencia, quedaron prohibidos los aportes de personas jurídicas en las elecciones presidenciales, sin embargo, no está claro si este criterio aplica también a otros procesos electorales.

4 No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.

5 Están prohibidas, excepto las donaciones destinadas a capacitación y asistencia técnica.

6 No se prohíben, pero se indica que las donaciones provenientes del extranjero deben ser para fines de capacitación y asistencia técnica.

7 No regulado expresamente. Sin embargo, se permiten las aportaciones provenientes de actividades proselitistas en las que no se pueda determinar el donante hasta un límite de 30 UIT anuales.

Fuente: Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 94, y elaboración propia con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

C. Mecanismos de control y régimen de sanciones

En lo que se refiere al control y las sanciones —con excepción de Uruguay—, todos los países cuentan con algún órgano encargado de controlar y fiscalizar el financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada principalmente a los organismos electorales.

Además, en la mayoría de los países se prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas, predomi-

nan, por un lado, las penas pecuniarias en 83% de los países y, por el otro (aunque en menor medida), las sanciones administrativas o de otra índole (50%) que conllevan la eliminación del registro partidario, o bien, la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que hayan violado la ley.

El cuadro 20, presentado en la página siguiente, muestra el régimen de sanciones vigente en la región por destinatario (partido, candidatos y contribuyentes) y por tipo de sanción (pecuniaria, penal y administrativa). Es interesante poner de relieve los casos de Colombia, Ecuador y Nicaragua. En el primer país, se dispone que la violación de los topes máximos de financiación de las campañas es sancionada con la pérdida de la investidura o del cargo. En Ecuador se contempla la posibilidad de que se decreta la pérdida de la dignidad, para la cual fue elegido el infractor; y en Nicaragua se dispone que, si la comprobación de los delitos que contravienen lo concerniente al financiamiento se diera cuando el candidato ya estuviere electo, no podrá ejercer el cargo.

D. *Rendición de cuentas*

Un análisis efectuado por Ferreira Rubio,¹⁰⁹ de las características de la región sobre las normas sobre rendición de cuentas, evidencia que la mayor parte de los países latinoamericanos (89%) ha incorporado en sus legislaciones la obligación de rendir cuentas, con las excepciones de El Salvador y Uruguay.

Un examen comparado entre los dieciocho países latinoamericanos sobre estos elementos permite señalar lo siguiente:

- Si bien, la rendición de cuentas se encuentra, en algunos países, dirigida fundamentalmente a responder por el buen manejo y destino de los fondos provenientes del Estado, en América Latina existe una tendencia al establecimiento de procedimientos que contemplan, tanto la rendición de cuentas relativa a las subvencio-

¹⁰⁹ Ferreira Rubio, Delia, “Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación”, en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-International IDEA, 2004, pp. 77-106.

CUADRO 20. RÉGIMEN DE SANCIONES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

País	Sanciones pecuniarias			Sanciones penales		Sanciones administrativas	Otras sanciones
	Por partido	Por candidato	Por donante	Por candidato	Por donante		
Argentina	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Bolivia	Sí	No	No	No ¹	No ¹	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Colombia	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Costa Rica	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
El Salvador	No	No	No	No	No	No	No
Guatemala	No	No	No	No ²	No ²	No ²	No
Honduras	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
México	Sí	No	No	Sí	Sí ³	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Perú	Sí	No	No	No	No	No	No
República Dominicana	No	No	No	No	No	No	No
Uruguay	Sí	No	No	No	No	No	No
Venezuela	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No

1 Puede haber sanciones penales contra militantes y dirigentes por trasgresión a las prescripciones sobre financiamiento contenidas en la ley de partidos.

2 La última reforma a la Ley (2004) contempla la aplicación de sanciones administrativas y penales, pero sin definición clara dentro del mismo marco legal.

3 Sólo si el donante es servidor público federal.

Fuente: Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 94, y elaboración propia con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

nes públicas, como a los ingresos de carácter privado y a los movimientos financieros de los partidos realizados sobre la base de tales contribuciones.

- Aunque la obligación de rendir cuentas debe alcanzar a todos los actores importantes en el proceso de financiamiento en América Latina, en casi todos los casos (89%) la tarea de la rendición de cuentas recae fundamentalmente en los partidos políticos. Pocos son los países en donde la legislación electoral involucra a los candidatos u otros actores en este procedimiento. Como es obvio, esta conducta va en contra del objetivo de la transparencia. De igual modo, es importante indicar que no basta con registrar los ingresos del partido o candidato; las rendiciones de cuentas deben reflejar también, y de manera detallada, todos sus gastos a fin de poder establecer la relación entre ingresos y egresos y poder medir el nivel de transparencia en el manejo de las cuentas.
- No es muy común en la región, que los funcionarios electos (o que hayan asumido su cargo) sean removidos de su puesto en caso de que la información sobre rendición de cuentas demuestre algún tipo de trasgresión a las normas que rigen el financiamiento de los partidos y las campañas. Además del volumen de información que pueda generar la rendición de cuentas, en la mayor parte de los países de la región los procedimientos de este tipo se llevan a cabo con posterioridad a las elecciones. Ello hace imposible la detección de operaciones irregulares que puedan ser sancionadas no sólo en el plano judicial, sino también a través del voto popular.¹¹⁰
- Los órganos encargados del control y la auditoría carecen, en muchos casos, de la infraestructura y el presupuesto necesarios para desarrollar las funciones previstas en la ley. Asimismo, muchos de ellos se integran con criterios partidarios, por lo que difícilmente cuentan con la independencia de criterio necesaria para ejercer la labor de control.

¹¹⁰ Véase Ferreira Rubio, Delia, “El control del financiamiento de la política”, *Escenarios alternativos*, núm. 4, Buenos Aires, 1998, p. 77.

CUADRO 21. FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES - RENDICIÓN DE CUENTAS

<i>País</i>	<i>Contenido de la rendición</i>		<i>Sujeto obligado a rendir cuentas</i>			<i>Cuándo se rinde cuentas</i>	
	<i>Aportes</i>	<i>Gastos</i>	<i>Partidos</i>	<i>Candidatos</i>	<i>Otros</i>	<i>Antes de la elección</i>	<i>Después de la elección</i>
Argentina	X	X	X		Ministerio del Interior	X	X
Bolivia	X	X	X				X
Brasil	X	X	X	X		X ¹	X
Chile	X	X	X	X			X
Colombia	X	X	X	X	Gerentes de Campaña de los Partidos Políticos y ONG que recaudan fondos para los partidos		X
Costa Rica	X	X ²	X			X	X
Ecuador	X	X	X		ONG facultadas Tribunal Electoral		X
El Salvador	³ —	—	—	—	—	—	—
Guatemala	—	X	X				X
Honduras	X	X	X				X
México	X	X	X		IFE		X
Nicaragua	X	X	X			X ⁴	X
Panamá	X ⁵	X ⁶	X	X			X

País	Contenido de la rendición		Sujeto obligado a rendir cuentas			Cuándo se rinde cuentas	
	Aportes	Gastos	Partidos	Candidatos	Otros	Antes de la elección	Después de la elección
Paraguay	X	X	X	X	Movimientos políticos		X
Perú	X	X	X				X ⁷
República Dominicana	X	X	X				X
Uruguay	—	⁸ —	—	—	—	—	—
Venezuela	X		X	X			X

1 Al momento de inscribir la candidatura, se presenta un presupuesto de lo que se estima gastar. Además, se deben presentar balances mensuales a los cuatro meses anteriores a la elección.

2 Sólo los gastos reembolsables por el Estado.

3 No hay obligación de rendir cuentas.

4 Voluntario para los partidos.

5 Contribuciones privadas.

6 Sólo los gastos subsidiables por el Estado.

7 Presentación anual, sea o no año electoral.

8 No hay obligación de rendir cuentas, pero desde la vigencia de la Ley núm. 17799 del 12 agosto de 2004, existe la obligación de presentar una declaración jurada de los gastos en que incurren los candidatos a la presidencia por cada partido político en las elecciones nacionales, así como de los candidatos a intendentes en los gobiernos departamentales.

Fuente: Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 94, y elaboración propia con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

Por todo lo anterior, es imperativo avanzar en el diseño de mecanismos que faciliten una rendición de cuentas clara y detallada; que establezcan la responsabilidad de todos los involucrados en el manejo de las finanzas, y que permitan la verificación y el control de la información. Asimismo, es prioritario contar con instituciones que ejerzan una verdadera fiscalización sobre el uso del dinero en la política. No tiene sentido, por ejemplo, requerir un alto volumen de información si no se cuenta con los instrumentos y recursos para procesarla en forma adecuada y oportuna.

E. *Divulgación*

La divulgación en la política cumple con dos funciones clave: contabilidad y rendición de cuentas. Éstas sirven como medidas preventivas y como herramientas de control para combatir la corrupción política. El concepto de “divulgación” en el ámbito del financiamiento político hace referencia a cuándo se informa al público sobre “¿quién dio cuánto, a quién, con qué propósito y cuándo?”.¹¹¹

El análisis de Ferreira¹¹² sobre esta materia, indica con claridad la existencia de una tendencia regional hacia la apertura de la información a los ciudadanos a través de la publicación de los balances de los partidos, aunque ésta es aún incipiente.

Como se muestra en el cuadro 22, en nueve países de la región deben divulgarse tanto los aportes recibidos por los partidos políticos como los gastos en que éstos incurran. En Panamá, sólo deben divulgarse los gastos subsidiados por el Estado. En los países restantes no hay obligación de hacerlo. Asimismo, en la mayoría de los casos el sujeto que está obligado a difundir es el órgano de control.

El medio de difusión más empleado es Internet, seguido de la entrega de copias y la publicación en la Gaceta Oficial. Finalmente, el momento de difusión es, por lo general, después de la elección.

Dado que el uso de estos medios no produce mayores efectos en términos de control (porque la información de los ingresos y gastos de los

¹¹¹ Ward, Gene, “El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político”, *Informe global sobre corrupción*, Transparencia Internacional, www.transparency.org, 2004, pp. 57 y 58.

¹¹² Ferreira Rubio, Delia, *op. cit.*, nota 109, pp. 77-106.

CUADRO 22. FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.
DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN

País	Qué se difunde		Sujeto obligado a difundir				Medio de difusión				Momento de difusión	
	Aportes	Gastos	Órgano control	Partidos	Candidatos	Otros	Copias	Gaceta Oficial	Diarios	Internet	Antes de la elección	Después de la elección
Argentina	X	X	X	X	—	X	X	—	—	X	X	X
Bolivia	X (1)	X (1)	X	—	—	—	—	X	X	—	—	X (1)
Brasil	X	X	X	—	—	—	—	—	—	X	—	X
Chile	X	X	X	X	—	—	X	X	X	X	—	X
Colombia	X	X (2)	X	—	—	—	—	X	X	X	—	X
Costa Rica	X	X (3)	X	—	—	—	X	—	—	X	X	X
Ecuador	X	X	X	—	—	—	X	—	—	X	—	X
El Salvador	(4)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Guatemala	(4)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Honduras	(4)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
México	X	X	X	—	—	—	X	X	—	X	—	X

País	Qué se difunde		Sujeto obligado a difundir				Medio de difusión				Momento de difusión	
	Aportes	Gastos	Órgano control	Partidos	Candidatos	Otros	Copias	Gaceta Oficial	Diarios	Internet	Antes de la elección	Después de la elección
Nicaragua	(4)	—	—	—	—	—	—	—	(5)	—	—	—
Panamá	—	X (6)	X (6)	—	—	—	—	X (6)	—	X (6)	—	X (6)
Paraguay	(4)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Perú	X	X	X	—	—	—	X	—	—	—	—	X
República Dominicana	(4)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Uruguay	(4)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Venezuela	(4)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

(1) Sólo se publican las resoluciones aprobatorias de los balances.

(2) De acuerdo con la ley 996 del 24 de noviembre del 2005 que regula las elecciones presidenciales.

(3) Sólo los gastos que son reembolsables por el Estado.

(4) No hay obligación de divulgar.

(5) Sólo se publican los balances anuales.

(6) Sólo lo relacionado con los gastos subsidiados por el Estado y se divulga por política del órgano electoral.

Fuente: Griner, Steven y Zovatto, Daniel *op. cit.*, nota 94, y elaboración propia con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

partidos no llega todavía a la gran mayoría de la población), se impone la necesidad de buscar nuevos mecanismos para que los partidos y candidatos hagan públicos y transparentes sus movimientos financieros, la forma en que administran sus recursos, así como el origen o destino de los fondos con los que financian sus actividades.

Dar cuenta a la población acerca de quiénes contribuyen con la causa electoral o permanente de los partidos resulta trascendental para verificar la coherencia del discurso de los candidatos y la sinceridad de la postura de los institutos políticos en relación con determinados temas. Sólo con este tipo de información los electores podrán emitir un “voto informado”.¹¹³ En este sentido, Nassmacher indica que el principal objetivo de la rendición de cuentas y su correspondiente publicación es “posibilitar que cualquier persona pueda plantear sus inquietudes sobre el financiamiento político para el debate público, o para incitar a los partidos políticos y candidatos a que utilicen sus recursos sin generar controversias. El ciudadano elector está llamado a actuar como árbitro en casos de mal manejo financiero”.¹¹⁴

En torno a este tema existe actualmente un fuerte debate, pues la transparencia, como un fin social y colectivo se enfrenta con el interés privado de los donantes a los partidos. Así, se ha argumentado que la búsqueda de la transparencia lesiona también el derecho individual a la intimidad e, incluso, atenta contra el secreto del voto. Sin embargo, el conflicto entre el predominio del interés colectivo sobre el interés individual debe resolverse según el contexto jurídico, social y cultural en que se inserte.

Si bien, en América Latina se han producido avances en cuanto a la rendición de cuentas, aún resta mucho por andar en el terreno de la divulgación. Por añadidura, en pocos países se ha adoptado legislación para regular el cabildeo. Así, tenemos como asignatura pendiente no sólo el establecimiento de normativas que incorporen la obligación de divulgar en los países que no lo contemplan sino, además, la búsqueda de la simplificación de los mecanismos de acceso a la información —fomentar el uso de Internet para la divulgación de la información, por ejemplo—, y con especial énfasis la eliminación de las normas que prohíben la difusión o protegen el anonimato.

¹¹³ Ferreira Rubio, Delia, *op. cit.*, nota 110, p. 82.

¹¹⁴ Nassmacher, Karl-Heinz, “Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies”, en Gunlicks, Arthur B. (comp.), *Campaign and Party Finance in North and Western Europe*, San Francisco-Oxford, Westview Press-Boulder, núm. 10, 1992, p. 258.

Por último, cabe resaltar, que todas las medidas que puedan tomarse para garantizar la transparencia no serán efectivas si no se genera una cultura participativa, si no se hace conciencia en la ciudadanía de que el control en el campo del financiamiento político debe entenderse “no como una caza de brujas o una actividad persecutoria, sino como un mecanismo para legitimar y democratizar el proceso político”.¹¹⁵ Y en la formación de esta cultura de transparencia la sociedad civil, que ya viene cumpliendo una función significativa, debe desempeñar un papel cada vez más importante.

F. *Síntesis*

Pese a los avances registrados en materia de regulación del financiamiento político, en América Latina aún existe una gran distancia entre las normas y la práctica. Los datos aportados en este análisis permiten señalar que, sin lugar a dudas, durante las dos últimas décadas se han logrado progresos en nuestra región, aunque con sustanciales variaciones entre los distintos países. Sin embargo, 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. Como bien señala Calle,¹¹⁶ en este tema hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública. Por ello, 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.

Asimismo, hay que tener en cuenta que, dada la complejidad del tema y el alto grado de controversia que lo rodea, el mismo está en constante evolución, y su perfeccionamiento se alcanza sólo por aproximaciones sucesivas.

Cabe señalar que con el objetivo de no hacer inoperantes las reformas legales, en este campo debe avanzarse con prudencia y evitar la regulación excesiva, legislando sólo en aquello que pueda hacerse cumplir y que

¹¹⁵ Ferreira Rubio, Delia, *op. cit.*, nota 109, p. 95.

¹¹⁶ Calle, Humberto de la, “Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia”, en Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel (comps.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1998, pp. 101-146.

pueda controlarse. En ese sentido, la experiencia latinoamericana muestra que aún es largo el camino por recorrer.

Resumiendo, un buen sistema de financiamiento debería garantizar una competencia política abierta, libre y equitativa, y contribuir a fortalecer la confianza pública en los partidos, la política y la democracia, mediante el mejoramiento de la transparencia. En este sentido un sistema mixto (público y privado), con divulgación plena, y un órgano de control fuerte respaldado por un eficaz régimen de sanciones, son requisitos esenciales para el éxito de una reforma en esta materia. El financiamiento público que se dé a los partidos debe guardar relación con los esfuerzos que éstos hagan para conseguir sus propios recursos, vía complementación de fondos (*matching*) o mediante reembolsos. Por su parte, un porcentaje del financiamiento privado debería provenir de las bases (*grassroots*) sin pretender que ésta sea la única fuente de recursos. La divulgación requiere de la presentación de informes periódicos, auditoría, acceso público a la contabilidad y publicidad. El control demanda una autoridad autónoma (política y financieramente) e investida con suficientes poderes legales, para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario instruir procesos. Cualquier cosa menos, como bien ha señalado K. Z. Paltiel, es una fórmula para el fracaso.¹¹⁷

De ahí, la importancia de generar una genuina y firme voluntad política a favor de reformas auténticas. En este sentido, es de capital importancia, la presión pública permanente de la ciudadanía, demandando una política limpia y transparente, y una competencia electoral efectiva. El papel del sector privado, de los medios y de las organizaciones de la sociedad civil es igualmente crítico. Debe generarse, asimismo, un cambio positivo en la cultura política. Pero, obviamente, la responsabilidad principal recae en los políticos, quienes deben demostrar preocupación genuina por mejorar sus estándares éticos y por llevar a cabo un cambio real en la manera de hacer política. Su reputación y credibilidad como actores centrales del juego democrático depende de ello. Por lo tanto, además del consenso necesario que permita avanzar con las reformas, debe existir, por 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.

¹¹⁷ Paltiel, Khayyam Zev, *Party, Candidate and Election Finance: A Background Report*, Ottawa, Royal Commission on Corporate Concentration, 1976.

9. Regulación del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación

El crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes, obligan a aquéllos a invertir grandes sumas de dinero en los medios electrónicos de comunicación. En especial, la televisión ha ido adquiriendo una importancia progresiva en las campañas electorales latinoamericanas, dado el acceso cada vez mayor de la población a este medio. Por ello, la presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación social se ha convertido en uno de los temas que han concitado mayor atención en los últimos años. Como señala Andrea Sánchez, en la actualidad los dirigentes políticos se comunican con el público elector a través de medios de comunicación masivos, impresos, electrónicos y cibernéticos, que ya no se encuentran necesariamente bajo el control directo de los líderes políticos. De esta forma, los medios masivos funcionan a manera de intermediarios entre los políticos y sus electores.¹¹⁸

El acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos de comunicación en América Latina (cuadro 23) puede verse como un *continuum*, compuesto por diversas modalidades, que Rial¹¹⁹ resume de la siguiente forma:

- Franja electoral gratuita y franja para expresión del pensamiento partidario en tiempo interelectoral. Única forma de propaganda permitida. Se prohíbe el pago de espacios a fuerzas políticas. Puede ser en la televisión y también en la radio, o únicamente en alguno de esos medios. Esto sólo se da en Brasil y Chile.¹²⁰
- Combinación entre uso de franjas reguladas públicamente y libertad de contratación en un esquema de tres niveles:

¹¹⁸ Andrea Sánchez, Francisco de José, *op. cit.*, nota 8, p. 273.

¹¹⁹ Véase Rial, Juan, "Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación", en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-International IDEA, 2004, pp. 47-75.

¹²⁰ Brasil prohíbe la propaganda electoral comercial en la televisión, garantizando a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. Chile, por su lado, prohíbe la contratación en televisión abierta, en donde otorga la franja gratuita, pero es posible contratar propaganda electoral en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita.

- 1) Franja electoral en medios estatales y privados, más posibilidad de contratar espacios privadamente. En algunos países también hay franjas fuera del periodo electoral (Argentina, Colombia, México, Paraguay y Perú).
- 2) Franja en espacio estatal, más posibilidad de contratar espacios en medios privados. En todos los casos la franja estatal es prácticamente irrelevante y en algunos casos inexistente. La contratación de publicidad privada suele no tener límites (Bolivia, El Salvador,¹²¹ Guatemala, Panamá, República Dominicana y Uruguay).
- 3) Libertad de contratación de tiempo en radio y televisión (Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela).

CUADRO 23. ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Prohibición de propaganda paga en los medios</i>	<i>Acceso gratuito a los medios</i>	<i>Fórmula de distribución de tiempos y espacios</i>
Argentina	No	Sí	Por igual entre partidos, confederaciones o coaliciones con listas de candidatos reconocidas oficialmente. En medios públicos y privados.
Bolivia	No	Sí	Por igual entre partidos o coaliciones y sus candidatos. Sólo en medios públicos.
Brasil	Sí (radio y televisión)	Sí	Un tercio por igual entre todos los partidos con candidatos legalmente inscritos, dos tercios dividido proporcionalmente al número de representantes de cada partido ante la Cámara de Diputados. En medios públicos y privados. Acceso a los medios en periodo no electoral.
Chile	Sí*	Sí	Elecciones presidenciales: por igual entre candidatos; elecciones parlamentarias: proporcional al número de votos en las elecciones anteriores. En televisión pública y privada.

¹²¹ En la práctica no se aplica la franja estatal.

CUADRO 23. ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN AMÉRICA LATINA (continuación)

<i>País</i>	<i>Prohibición de propaganda paga- da en los medios</i>	<i>Acceso gratuito a los medios</i>	<i>Fórmula de distribución de tiempos y espacios</i>
Colombia	No	Sí	Una parte por igual (70%) y otra proporcional al número de escaños en el Congreso (30%). Gratuito en medios públicos y privados (en elecciones presidenciales). Acceso a los medios en periodo no electoral.
Costa Rica	No	No	—
Ecuador	No	No	—
El Salvador	No	Sí	Por igual entre partidos. Sólo en radio y televisión del Estado (no se aplica en la práctica).
Guatemala	No	Sí	Por igual entre partidos. Sólo en radio y televisión del Estado, para dar a conocer programa político (30 minutos semanales durante los procesos electorales).
Honduras	No	No	—
México	No	Sí	En periodo electoral, 96% se distribuirá entre los partidos que participaron en la elección anterior y cuentan con representantes en el Congreso, de la siguiente manera: 30% en forma igualitaria y 70% en forma proporcional a su fuerza electoral. Del tiempo de transmisión previsto, corresponderá 4% del total a cada partido de nuevo registro sin representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. En medios públicos y privados. Acceso a los medios en periodo no electoral.
Nicaragua	No	No	—
Panamá	No	Sí	Por igual entre partidos. No hay franjas para los candidatos de libre postulación. Sólo en medios estatales. Acceso a los medios en periodo no electoral.

CUADRO 23. ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN AMÉRICA LATINA (continuación)

<i>País</i>	<i>Prohibición de propaganda paga- da en los medios</i>	<i>Acceso gratuito a los medios</i>	<i>Fórmula de distribución de tiempos y espacios</i>
Paraguay	No	Sí	Por igual entre partidos. En medios públicos y privados.
Perú	No	Sí	La mitad se distribuye por igual entre partidos y la mitad proporcional a la representación parlamentaria. Las nuevas fuerzas partidarias disponen de un tiempo equivalente al del partido político que tenga menor adjudicación de minutos. En medios públicos y privados. Acceso a los medios en periodo no electoral.
República Dominicana	No	Sí	Por igual entre partidos. Sólo en medios de comunicación del Estado.
Uruguay	No	Sí	Por igual entre candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria, al igual que aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual a 3% de los habilitados para votar. Sólo en medios públicos.
Venezuela	No	No	—

* Es factible contratar propaganda en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita.

Fuente: Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 94.

A partir de las modalidades señaladas, surgen tres tendencias relevantes en la regulación:

- 1) En la mayoría de los países que cuentan con financiamiento público, se confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios electrónicos de comunicación, ya sean públicos o privados (76%).
- 2) Se observa en la región, la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral.

- 3) En Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú, la legislación electoral específica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente.

Sin embargo, y pese a la existencia de los beneficios estatales, en la mayoría de los países aún queda mucho por avanzar en la materia, principalmente porque los efectos alcanzados sobre la equidad en la contienda y sobre el control de los gastos electorales no parecen haber sido significativos.

A. La difícil tarea de garantizar el acceso equitativo a los medios de comunicación

El tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democrático-electorales básicos: la equidad y el derecho a la información. Por una parte, todos los partidos deben tener la oportunidad de presentar a los ciudadanos, a través de los medios de comunicación, a sus candidatos, plataformas y programas electorales. Por la otra, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una “elección informada”.¹²²

Sin embargo, en los hechos es difícil garantizar el principio de equidad. Son varias las causas que obstaculizan el acceso igualitario de las agrupaciones partidarias y sus candidatos a los medios de comunicación. Por un lado, con frecuencia los dueños y administradores de los medios se encuentran vinculados a poderosos grupos económicos y políticos; incluso en los medios de propiedad colectiva es común que los que controlan las acciones tengan intereses específicos que promover o defender, que los hagan privilegiar o brindar mayores espacios o tiempos a los grupos políticos que, manifiesta o veladamente, representen dichos intereses.

Así, pese a la existencia de iniciativas estatales en este campo, en la mayoría de los países aún se observan profundas desigualdades cuyas causas fundamentales son:

¹²² Véase al respecto Goodwin-Gill, Guy S., *Elecciones libres y justas, derecho internacional y práctica*, Ginebra, Unión Parlamentaria, 1994, pp. x-xiv; también Centro Carter, *op. cit.*, nota 100, p. 40.

- En la región predomina una fórmula que combina el acceso gratuito a los medios, especialmente a los estatales, con una alternativa de contratación de los medios privados poco regulada y por lo general difícil de controlar. La contratación privada suele producir desequilibrios entre los diferentes partidos, en la medida en que son éstos y los candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados.
- Por lo general, las televisoras y frecuencias estatales cuentan con bajas audiencias, cosa que obliga incluso a los pequeños partidos a optar por la contratación de los medios de comunicación privados. De alguna forma, el subsidio estatal indirecto se torna entonces irrelevante.
- Los efectos de la revolución de las comunicaciones hacen obsoletas determinadas disposiciones jurídicas que norman el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Si con la televisión por cable se generaron vacíos de regulación y dificultades para el control, la televisión satelital y la propaganda difundida por Internet producen mayores complicaciones. El hecho de que la televisión satelital se genere y transmita desde fuera de las fronteras nacionales, deja al Estado desprovisto de métodos de fiscalización, en la medida en que no tiene potestades sobre el espacio en que operan dichas empresas. Problemas similares se enfrentan para normar el uso de Internet con estos fines. Estos aspectos pueden incrementar la desigualdad, pues los partidos con mayores recursos y contactos internacionales son los que están en capacidad de incursionar en esta nueva modalidad para transmitir sus mensajes políticos.¹²³
- En muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos, pero en pocos de ellos se contempla el apoyo para la producción de la propaganda. La tarea de producción requiere grandes sumas de dinero ya que, en una época de mercadeo político, resulta necesaria la asistencia y el respaldo de profesionales en publicidad, imagen y comunicación, si se pretende competir por la atención de la teleaudiencia.¹²⁴

¹²³ Rial, Juan, “Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir”, Lima, Documento, 1999.

¹²⁴ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, *La crisis de los partidos políticos: ¿profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos*, Washington, OEA, www.upd.oas.org/fiapp, 2003, p. 8.

- El tratamiento de la noticia en programas políticos y en noticieros tiene, en algunos casos, un sesgo a favor o en contra de determinados partidos o candidatos.
- En la mayoría de los países hay una falta de capacidad de los organismos electorales para llevar a cabo un seguimiento y control efectivos de la propaganda política y la comunicación social. Salvo en el caso de México, este déficit se hace sentir en casi la totalidad de los organismos electorales. Como indica Rial en su análisis,¹²⁵ éste es un problema que tiene su raíz en la incapacidad de los Estados para construir instituciones de control que cuenten con los recursos adecuados para poder ejercer funciones contraloras y, consecuentemente, imponer sanciones.

B. *¿Son los medios de comunicación disparadores del gasto electoral?*

La relación de los medios de comunicación (en particular la televisión) con el financiamiento de la política es de carácter complejo y hasta contradictorio. Por un lado, los medios desempeñan un papel central en la fiscalización de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos, pero, por el otro, los medios electrónicos, en especial la televisión, son la razón principal (en esta época de la “videocracia” y del *homo videns*)¹²⁶ de que los partidos necesiten grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales, en especial las presidenciales.

Diversos análisis señalan, que los costos de las campañas han ido en aumento, y existe la percepción generalizada de que uno de los rubros más onerosos es el pago de la publicidad política en la televisión.¹²⁷ A una conclusión similar llegaron los participantes de la conferencia organizada por el Centro Carter en 2003, en Atlanta, al señalar que: “las campañas electorales son más costosas de lo que quisiéramos que fuesen, debido mayormente a los gastos en televisión”. Agregaron que “los altos costos de los medios, en particular de la televisión, forman parte de la

¹²⁵ Rial, Juan, *op. cit.*, nota 119, p. 72.

¹²⁶ Sartori, Giovanni, *El homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1999, p. 159.

¹²⁷ Véase Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 94, p. 317.

corrupción”.¹²⁸ Por su lado, los participantes del taller “La televisión ¿un mal necesario?”, reunidos durante el III Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, de la OEA, en Cartagena de Indias en noviembre de 2003, también se expresaron en este sentido, aunque no hubo consenso sobre cuál debe ser la respuesta adecuada a esta problemática. Tampoco hubo acuerdo entre los participantes, sobre la influencia de la televisión en la política electoral ya que, mientras algunos opinaron que el partido que gasta más en publicidad es el que suele ganar, otros, en cambio, recordaron que varios políticos conocidos han llegado recientemente al poder sin el apoyo de los medios de comunicación, o incluso en contra de la voluntad de éstos.¹²⁹

Desde un punto de vista diferente, Kevin Casas sostiene que, si bien, hoy son pocos los que ponen en duda el papel fundamental que desempeñan los medios de comunicación en las contiendas electorales, resultan menos claras sus consecuencias en cuanto al financiamiento de los partidos y de las elecciones. Según este autor, la preocupación sobre el crecimiento de los gastos en los medios, ha oscurecido otros aspectos del problema, que son, claramente, muy importantes desde la perspectiva del financiamiento político, y que convierte a los dueños en donantes muy poderosos. Y agrega:

...el principal entre todos ellos es el fenómeno de los fuertes descuentos de precios otorgados a partidos y candidatos en época de campaña por parte de los dueños de las emisoras, en particular los dueños de las cadenas televisivas. En muchos casos, esta práctica ha dado lugar a fuertes desigualdades electorales, al igual que a cuestionables intercambios entre quienes deciden las políticas públicas y los dueños de los medios.¹³⁰

En síntesis, si bien existe acuerdo en el papel, cada vez más importante, que desempeñan los medios de comunicación (en especial la televisión y la radio) en la política, en general, y durante las campañas electorales, en particular, no existe, en cambio, consenso sobre cuál debe ser el

¹²⁸ Centro Carter, *op. cit.*, nota 100, pp. 42 y 50.

¹²⁹ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, *op. cit.*, nota 124, p. 8.

¹³⁰ Casas, Kevin, “Descuentos en los medios de comunicación para políticos: ejemplos de América Latina”, *Transparencia Internacional. Informe global sobre corrupción*, www.transparency.org, 2004, pp. 70 y 71.

mejor camino a seguir. Para algunos, la regulación constituye una solución, mientras que otros estiman que los espacios gratuitos no resuelven el problema, en la medida en que los costos de producción de la propaganda son cada vez mayores. Sin embargo, a partir de los estudios que se han realizado hasta ahora, no puede decirse que el espacio gratuito o la limitación de tiempos posibles de uso de los medios de comunicación (sobre todo la televisión) o la prohibición de la publicidad pagada, tengan una incidencia sustancial, y que cambien el resultado electoral, pero sí parece claro que estas medidas han favorecido la convivencia y la tolerancia dentro del sistema político, y tienden a atenuar los niveles de corrupción asociados a la actividad política y a mejorar la deteriorada imagen de los partidos.¹³¹

Pero independientemente de este debate, lo cierto es que la televisión se ha vuelto inevitable debido a la manera en que se realizan las campañas electorales, sobre todo las presidenciales. De ahí, que el desafío consista en el uso que los partidos hagan de ella positivamente en favor de su fortalecimiento y en el de la democracia.

10. Coaliciones, alianzas y fusiones

A. Coaliciones o alianzas

Antes de analizar el tema de las coaliciones y alianzas electorales, es necesario señalar que en la legislación latinoamericana no existe una clara distinción conceptual entre una “alianza” y una “coalición electoral”, lo que ha conducido a que ambos términos se utilicen indistintamente en muchos países de la región.

Según el *Diccionario Electoral*, la alianza se define como “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”.¹³² La alianza tiene una finalidad esencialmente electoral, y en general su formación y registro se vinculan a un determinado proceso electoral. Su fin es “maximizar las posibilidades de éxito de los

¹³¹ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, *op. cit.*, nota 124.

¹³² Ferreira Rubio, Delia, “Alianzas electorales”, CAPEL, *Diccionario Electoral*, 3a. ed., San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, t. I, p. 23.

partidos que la integran en una determinada elección”.¹³³ En algunas ocasiones, se realizan con el objetivo de salvar a un partido político de su cancelación o caducidad. Su formación implica la unificación de candidaturas, y ello, en general, con carácter temporal.

En cambio, el término “coalición”, de acuerdo con la literatura política, se ha reservado para el acuerdo de varios partidos para la formación de gobiernos en los sistemas parlamentarios. Sin embargo, también se le ha definido como “la unión, a efectos electorales —aunque luego puede perpetuarse dentro del Parlamento— ...de varios partidos políticos o asociaciones políticas, cuya finalidad puede ser variada. En la mayoría de los casos suele concretarse en la presentación de candidaturas comunes”.¹³⁴

Por su parte, Duverger afirma que la clasificación de las alianzas es delicada, y que hay que distinguir entre coaliciones ocasionales y efímeras, de las alianzas propiamente dichas, más durables. Este autor señala que, muchas alianzas, rodeadas de propaganda y esperanza, se dislocan tan rápidamente como las coaliciones y que muchas coaliciones se reforman sin cesar y se convierten en verdaderas alianzas.¹³⁵ En este sentido indica:

Las alianzas entre partidos tienen formas y grados muy variables: algunas son efímeras y desorganizadas: simples coaliciones provisionales, para beneficiarse de ventajas electorales, para echar abajo a un gobierno o para sostenerlo ocasionalmente. Otras son duraderas y están provistas de una sólida armazón, que las hace parecerse a veces a un super partido.¹³⁶

De este modo, sin perjuicio de que ambos términos tengan una definición propia, en este análisis utilizaremos indistintamente los términos coalición y alianza, y nos referiremos a ellos como acuerdos ocasionales entre partidos políticos, con el objetivo de unir sus fuerzas para participar en los procesos electorales, y tener acceso a los puestos de elección popular.

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ Gil-Robles, José María, y Pérez-Serrano, Nicolás, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Madrid, Taurus, 1997.

¹³⁵ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 356.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 349.

Así, las coaliciones electorales suelen conformarse en torno a un programa electoral común para lograr un resultado más favorable, para enfrentar a una coalición constituida por adversarios, o para crear una fuerza unida con base en grupos políticos más pequeños. Las normas legales pueden permitir su establecimiento formal, o simplemente ignorarlas o no permitir las.¹³⁷ En general, las coaliciones electorales suelen ser poco estables, pues por lo regular se enfocan al logro del triunfo en un proceso determinado.

Como se desprende del cuadro 24, todos los países en América Latina, con excepción de Uruguay,¹³⁸ regulan las alianzas o las coaliciones de partidos políticos, si bien en este último país, éstas se dan en la práctica. En algunos casos, como lo hemos señalado, las legislaciones utilizan la denominación “coalicción” en lugar de alianza (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y México). En el caso de República Dominicana se regulan ambas figuras de manera diferenciada.

CUADRO 24. EXISTENCIA DE REGULACIONES
PARA LA FORMACIÓN DE ALIANZAS, COALICIONES
Y FUSIONES DE PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Alianzas</i>	<i>Coaliciones</i>	<i>Fusiones</i>
Argentina*	Sí	—	Sí
Bolivia	Sí	—	Sí
Brasil	—	Sí	Sí
Brasil	—	Sí	Sí
Chile	—	Sí	Sí

¹³⁷ Rial, Juan, “Coalicción de partidos”, CAPEL, *Diccionario Electoral*, 3a. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, t. I, pp. 191-203.

¹³⁸ En Uruguay no existe norma que regule la creación, el funcionamiento y la existencia de las coaliciones de partidos. Sin embargo, esto no ha impedido el funcionamiento de estas figuras, lo que se remonta al año 1962. A partir de esa fecha se han constituido diferentes coaliciones de partidos políticos que han comparecido a las distintas elecciones que se realizaron desde entonces hasta el presente. Fuente: Consulta realizada a Rodolfo González Rissotto, ministro de la Corte Electoral de Uruguay.

CUADRO 24. EXISTENCIA DE REGULACIONES PARA LA FORMACIÓN DE ALIANZAS, COALICIONES Y FUSIONES DE PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA (continuación)

<i>País</i>	<i>Alianzas</i>	<i>Coaliciones</i>	<i>Fusiones</i>
Colombia	—	Sí	Sí
Costa Rica	—	Sí	Sí
Ecuador	Sí	—	Sí
El Salvador	—	Sí	Sí
Guatemala	—	Sí	Sí
Honduras	Sí	—	Sí
México	—	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	—	Sí
Panamá	Sí	—	Sí
Paraguay	Sí	—	Sí
Perú	Sí	—	Sí
República Dominicana	Sí	Sí	Sí
Uruguay	N/R	N/R	N/R
Venezuela	Sí	N/R	N/R

* En Argentina existe otra figura que se asemeja a la alianza, denominada Confederación.

N/R: No regulado.

Fuente: Elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

Aunque las reglas establecidas para la conformación de coaliciones o alianzas varían de un país a otro, podemos señalar que los rasgos más comunes en cuanto a su constitución son los siguientes:

- La solicitud de aprobación ante la autoridad electoral correspondiente. Para este trámite deben presentarse los documentos que den constancia del consentimiento de realizar la alianza, por parte del organismo superior del partido, una convención nacional, una asamblea nacional o el consejo general del partido. Este consentimiento debe ser ratificado por los afiliados, dejando, en todo caso, al examen de la autoridad la aprobación o no de lo convenido. En algunos países (Argentina, Bolivia, Honduras y México), junto con la solicitud y los documentos de constitución de la alianza, deben especificarse incluso detalles, como programa de gobierno o plan de acción, duración de la alianza, procedimientos de disolución, forma en que se distribuirán las aportaciones públicas para financiar la campaña, obligaciones de los partidos aliados, emblemas, entre otras cosas. Sin embargo, la mayoría de los países de la región se refieren principalmente al acuerdo de alianza, aprobado por las estructuras partidarias.
- Varios países estipulan un plazo, previo a la elección, para inscribir la alianza electoral (véase cuadro 25). En Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela no hay plazo establecido o no hay regulación al respecto. En Chile, sólo se indica que debe ser previo a la elección.

CUADRO 25. PLAZOS ESTABLECIDOS PARA INSCRIBIR
LAS ALIANZAS O COALICIONES ELECTORALES

<i>País</i>	<i>Plazo de inscripción</i>
Argentina	Dos meses antes de la elección.
Bolivia	Cien días antes de las elecciones nacionales y noventa días antes de las elecciones municipales.
Costa Rica	Seis meses antes de la elección.
El Salvador	Noventa días antes de la elección.
Guatemala	Quince días a partir de la fecha de aprobación de la alianza.
Honduras	Seis meses antes de las elecciones generales.

CUADRO 25. PLAZOS ESTABLECIDOS PARA INSCRIBIR
LAS ALIANZAS O COALICIONES ELECTORALES (continuación)

<i>País</i>	<i>Plazo de inscripción</i>
México	Entre el 1o. y el 10 de diciembre del año anterior a la elección presidencial, y 30 días antes del registro de candidatos en el caso de elecciones legislativas.
Panamá	Quince días hábiles siguientes de acordada la alianza.
Paraguay	Dos meses antes de la elección.
Perú	No menos de 210 días previos a la elección.
República Dominicana	Setenta y cinco días antes de la elección.

Fuente: Elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

- Son varias las causales para la conclusión de las alianzas o coaliciones electorales. En la mayoría de los casos, éstas finalizan una vez concluido el proceso electoral para el cual fueron conformadas (Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela). En el resto de los países, si bien no se ha legislado, esto funciona en la práctica.

B. *Fusiones*

Una figura diferente de las coaliciones y las alianzas es la fusión de partidos. En efecto, el carácter temporal de la alianza o coalición lo distingue de las uniones o fusiones de carácter permanente, que implican la fundación de un nuevo partido y la extinción de los partidos participantes en la fusión. En algunos casos, la norma permite que persista uno de los partidos fusionados, el cual será el que mantiene sus condiciones jurídicas.

Como se aprecia en el cuadro 24, en todos los países, con excepción de Uruguay y Venezuela, se permiten las fusiones de partidos políticos. De manera similar al caso de las alianzas, la mayoría de los países esta-

blecen como requisito fundamental para la fusión de los partidos, la aprobación por parte de los órganos máximos partidistas.

En algunos casos, la legislación señala que la fusión de los partidos da origen a uno nuevo y a la disolución de los anteriores (Bolivia, Honduras, Panamá, Paraguay). En otros países, como Costa Rica, México y Perú, la fusión puede darse a favor de un partido, lo que implica que se conserva la inscripción del partido beneficiado por la fusión (que recibe a los otros grupos) y se cancela la inscripción del resto de los partidos fusionados. En ese orden, cabe destacar el caso mexicano, donde la legislación establece que la vigencia del registro del nuevo partido corresponde al del partido más antiguo de los que se fusionan. Por su parte, en Perú, se da a los partidos la potestad de decidir cuál de ellos mantiene su vigencia y asume, por tanto, las obligaciones y los derechos de los otros partidos fusionados.

Con respecto a este tema, cabe advertir, también, que algunas legislaciones tienen vacíos en relación con los requisitos para realizar fusiones (Argentina, Colombia, Nicaragua), y que en muchos de los países los requerimientos establecidos internamente para conformar fusiones, alianzas y coaliciones son bastante similares entre ellos.

Por último, es preciso indicar que en Ecuador y Paraguay, la legislación establece una distinción entre la fusión y la incorporación de partidos. Se entiende como fusión el proceso por el cual los partidos se unen dando origen a uno nuevo. En el caso de las incorporaciones, desaparece el partido que se incorpora y subsiste el partido que lo recibe. En otros países esta figura cae dentro del marco de las fusiones de partidos.

11. *Candidaturas independientes*

Hasta aquí, el estudio se ha centrado en la constitución, desarrollo, estructura, democracia interna y financiamiento de los partidos políticos. Sin embargo, la historia reciente de América Latina muestra que la legislación ha avanzado hacia la incorporación de otras formas de participación política fuera de los partidos. Entre ellas, se cuentan movimientos políticos, agrupaciones y candidatos independientes.

¿Qué entendemos por candidatura independiente? Raúl Ferreyra sostiene que la candidatura independiente es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta

política se realiza sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político,¹³⁹ y agrega:

...este derecho a presentar candidaturas independientes, claramente diferenciado de la competencia partidaria, tiene en el denominado déficit de la representación de los partidos políticos su principal anclaje. Sin que sea del todo cierto ni exacto, el principio de igualdad en el curso y decurso del proceso electoral estatal, donde se trata de poner pie de igual de oportunidades a los individuos que concurren personalmente y los individuos que concurren nominados por un partido político, es esgrimido en forma frecuente como basamento más sólido de este tipo de candidaturas.¹⁴⁰

¿Cuál es el origen de estas formas de participación fuera de los partidos? Como ya se señaló, en una democracia los partidos políticos deben desempeñar las funciones básicas relacionadas con la representación y la participación. Deben ser canalizadores de demandas y de intereses; constructores de propuestas para la sociedad; administradores de gobierno; agregadores de intereses, y sujetos de representación social. Sin embargo, en el cumplimiento de estas funciones, muchos partidos políticos no han estado a la altura de los desafíos económicos y sociales, y no han logrado cumplir eficazmente su papel de intermediarios. En palabras de Abal Medina y Suárez Cao:¹⁴¹

...los déficit en la función gubernativa son los que más claramente explican la decepción colectiva con el desempeño de los partidos mismos. En el nuevo siglo, la percepción del fracaso se torna evidente, los distintos partidos que ocuparon los gobiernos no fueron finalmente capaces de mejorar el nivel de vida de los ciudadanos... Es este fracaso el que explica en gran medida el deterioro de las capacidades articularias y representativas de los partidos. El profundo hiato entre las grandes promesas electorales y los más que mediocres logros de gestión acentuó, en la mayoría de los ca-

¹³⁹ Ferreyra, Raúl, *Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos*, Exposición presentada en las Jornadas sobre reforma política y constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002, p. 7.

¹⁴⁰ *Idem*.

¹⁴¹ Abal Medina, Juan y Suárez Cao, Julieta, "Post-Scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década", en Abal Medina, Juan y Cavarozzi, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002, p. 424.

sos, la sensación de que la política actúa como mera arena autorreferencial en la que los distintos actores pelean por acceder a los beneficios del aparato estatal despreocupándose por la suerte de las poblaciones, que se convertirían para ellos en meros mercados electorales.

La situación descrita ha incidido en una severa crisis de credibilidad en los partidos políticos¹⁴² y, en consecuencia, en la búsqueda por parte de los ciudadanos de otras alternativas para canalizar sus intereses; ello ha motivado el surgimiento de candidaturas y movimientos políticos 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. Como señala Peza,¹⁴³ al referirse a la existencia de movimientos y agrupaciones no institucionalizadas:

...es necesario, en este sentido, el diseño de normas que transformen esta realidad práctica en tipos jurídicamente relevantes, con eficacia operativa, sobre todo tratándose de cuestiones políticas, en las que se presupone la actuación conjunta de la sociedad civil, lo que se traduce en la exigencia de regular las condiciones en las cuales los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por los partidos pueden presentarse como candidatos a los cargos electivos.

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

- *Bolivia*. El artículo 222 de la Constitución señala que, la representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

¹⁴² Los datos registrados por Latinobarómetro para el periodo 1996-2005, en relación con la confianza hacia los partidos políticos, muestran el profundo descrédito que tiene la ciudadanía latinoamericana hacia estas instituciones, al ubicarlas permanentemente como las que menores niveles de confianza le representa: Así, en 1996, 20%; 1997, 28%; 1998, 21%; 1999-2000, 20%; 2001, 19%; 2002, 14%; 2003, 11%; 2004, 18%; 2005, 19%.

¹⁴³ Peza, José Luis de la, "Candidaturas independientes", en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado*, 2a. ed., en prensa.

- *Chile*. La Constitución Política, en su artículo 19, postula como principio, que los partidos políticos no podrán tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana.
- *Colombia*. La Constitución, en su artículo 108, señala que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.
- *Ecuador*. El artículo 98 constitucional, establece que pueden presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos.
- *Honduras*. En forma expresa, la ley electoral permite la postulación de las candidaturas independientes.
- *Paraguay*. El artículo 125 de la Constitución, establece la libertad ciudadana de asociarse en partidos y movimientos políticos.
- *República Dominicana*. La ley electoral se ocupa también del tema de las candidaturas independientes, las que pueden presentarse en los niveles nacional, provincial y municipal como candidaturas accidentales en cada elección (artículo 76).
- *Venezuela*. La Ley Orgánica del Sufragio, indica que las postulaciones de candidatos podrán ser efectuadas por los partidos políticos y por los grupos de electores.

Desde una perspectiva histórica, cabe advertir que todas estas tendencias a incorporar agrupaciones y candidatos independientes al desarrollo político latinoamericano se iniciaron en el ámbito municipal, y han ido avanzando hasta ser reconocidos como sujetos de representación popular en los niveles legislativo y presidencial. El cuadro que presentamos en la página siguiente muestra la situación actual de la región respecto a la regulación de otras formas de representación política.

Así, como se aprecia en el cuadro 26, diez países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien, en algunos casos, éste se da solamente en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados. Los países son: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Ello es así, porque la hegemonía de los partidos políticos está siendo socavada por la presencia, cada vez mayor, de este tipo de organizaciones, muchas veces carentes de la estructura necesaria para articular y poner

en práctica un buen programa de gobierno; sin embargo, están alcanzando importantes niveles de incursión en la dinámica política latinoamericana.

CUADRO 26. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES
EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Candidaturas independientes</i>			<i>Monopolio de los partidos políticos</i>
	<i>Presidente</i>	<i>Diputados / Senadores</i>	<i>Municipios</i>	
Bolivia	Sí	Sí	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	No
Honduras	Sí	Sí	Sí	No
Paraguay	Sí	Sí	Sí	No
República Dominicana	Sí ¹	Sí ¹	Sí ¹	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí	No
Panamá	No	Sí ²	Sí	Sí ³
Perú	No	No	Sí	Sí ⁴
Guatemala	No	No	Sí	Sí ⁴
Argentina	No	No	No	Sí
Brasil	No	No	No	Sí
Costa Rica	No	No	No	Sí
El Salvador	No	No	No	Sí
México	No	No	No	Sí
Nicaragua	No	No	No	Sí
Uruguay	No	No	No	Sí

1 Nótese que, en República Dominicana existe la figura de las agrupaciones políticas, que pueden presentar candidaturas para cargos de elección popular; sin embargo, estas agrupaciones deben cumplir con los mismos requisitos que un partido político.

2 En Panamá, por reforma constitucional de 2004, podrá haber candidaturas independientes para el cargo de diputado a la Asamblea Nacional a partir de las elecciones de 2009.

3 Se mantiene el monopolio de los partidos políticos para las candidaturas de presidente de la República.

4 El monopolio de los partidos políticos es aplicable para las elecciones de presidente y congresistas.

Fuente: Elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

Los defensores de las candidaturas independientes señalan que el cercenar a los individuos su derecho a participar en la gestación y dirección de la política estatal, puede estar reñido con la igualdad de oportunidades garantizada en las constituciones. Al respecto, Ferreyra manifiesta:

...una sociedad abierta y democrática no debería confinar a nadie. Cuanto más generoso y receptivo sea el régimen jurídico para permitir la postulación de candidatos, más amplio será el derecho de libertad política del que se goce en esa comunidad. Puede pensarse que uno de los rasgos fundamentales de una sociedad bien ordenada es aquel donde cada persona tenga un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas, compatible con un sistema similar para todos. Dentro de este esquema la limitación del derecho de participación política de los candidatos independientes no aparece como necesariamente justificada.¹⁴⁴

En sentido similar, Jorge Castañeda, quien intentó postularse como candidato independiente en México para los comicios de 2006,¹⁴⁵ ha señalado lo siguiente:

la idea de democracia implica, no sólo la posibilidad de elegir sino, la de poder ser electo sin la condición de aceptar un programa, una ideología y una estructura predeterminada como la de los partidos. El principio democrático implica que todo ciudadano puede ser electo sobre la base de su propio programa, su propia ideología y con la estructura de campaña electoral que sea capaz de crear, mientras que respete la legislación y cumpla con las condiciones razonables que impone la ley.¹⁴⁶

Por su parte, los opositores a las candidaturas independientes piensan que éstas debilitan el sistema de partidos y que, cuando llegan al poder, no tienen el amarre necesario para asegurar la gobernabilidad. En ese sentido, Valenzuela expresa lo siguiente:

¹⁴⁴ Ferreyra, Raúl, *op. cit.*, nota 139, p. 20.

¹⁴⁵ Jorge Castañeda, ex secretario de Relaciones Exteriores de México acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para presentar una queja contra las autoridades electorales mexicanas que rechazaron su candidatura independiente a las elecciones presidenciales de 2006.

¹⁴⁶ Castañeda, Jorge, "Candidaturas independientes", artículo publicado en el diario *Reforma*, <http://www.ideasdelcambio.org/index.cfm?CFID=5977214&CFTOKEN=5015714>, 2005.

El débil enraizamiento de los partidos políticos contribuye al fenómeno de las candidaturas independientes impulsadas por los medios, candidaturas que al no estar ancladas en estructuras partidarias tienden a impulsar a líderes que al llegar al poder tienen pocas bases organizativas para gobernar, apelando a discursos populistas o plebiscitarios que han contribuido a las crisis institucionales de países como Haití, Perú, Guatemala y Ecuador.¹⁴⁷

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

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

Algunos aspectos sobre el funcionamiento de las candidaturas independientes

a. Requisitos de constitución o formación

Con respecto a los requisitos para la inscripción de candidaturas independientes, debe indicarse que, en general, son muy similares a los requeridos para los partidos políticos. Incluso, hay algunos países en donde la legislación equipara explícitamente a las candidaturas independientes con los partidos en todo lo relacionado con su constitución y funcionamiento, como es el caso de las legislaciones de Colombia y República Dominicana.

En Colombia, el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos establece en su artículo 9o., que los movimientos políticos y los gru-

¹⁴⁷ Valenzuela, Arturo, "Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina", documento, Madrid, Georgetown University-Círculo de Montevideo, 1998.

pos significativos de ciudadanos pueden obtener personería jurídica siguiendo un procedimiento idéntico al establecido para los partidos políticos. Por su lado, en República Dominicana la Ley Electoral, en su artículo 77, indica que para sustentar una candidatura independiente para la Presidencia de la República se requiere una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en toda la República, y un programa de gobierno definido para el periodo en que hayan de presentarse. Serán aplicables a las candidaturas independientes y a las agrupaciones que las sustenten, las demás disposiciones que establece la ley en lo que se refiere a los partidos políticos y a las candidaturas sustentadas por éstos, con las adaptaciones a que hubiere lugar y de acuerdo con las disposiciones de la Junta Central Electoral.

Una situación similar se da en Paraguay, donde el Código Electoral, en su artículo 88, señala que para los movimientos políticos son supletorias las regulaciones de organización y funcionamiento que rigen para los partidos políticos. Igual norma rige en Guatemala, sin embargo, esto se aplica únicamente en el nivel de las elecciones municipales.

En Bolivia, Chile, Ecuador, Panamá,¹⁴⁸ Perú y Venezuela, no hay reglas específicas de organización. Sin embargo, en Panamá, como resultado de las recientes reformas constitucionales, está pendiente de emitirse la legislación complementaria (véase cuadro 27 en la página siguiente).

b. Financiamiento

En lo referente al financiamiento de las candidaturas independientes, en algunos países se observa la tendencia a dar un tratamiento similar al que reciben los partidos políticos, tanto en relación con la aportación estatal como respecto de las contribuciones privadas. Sin embargo, cabe señalar que en algunos casos no está contemplada la financiación para estas agrupaciones.

Un análisis comparado muestra lo siguiente:

- Bolivia. Las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas son sujetos de financiamiento estatal, y deben rendir cuentas sobre los

¹⁴⁸ En Panamá, los candidatos independientes solamente están obligados a inscribir firmas de respaldo. Se refiere a candidaturas para representantes, alcaldes y concejales.

recursos recibidos. No hay regulaciones sobre las aportaciones privadas para estas organizaciones.

- *Chile, Colombia y Honduras.* Las reglas en cuanto al financiamiento estatal y las aportaciones de los particulares son las mismas que rigen para los partidos políticos.

CUADRO 27. REQUISITOS PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN LOS NIVELES PRESIDENCIAL Y DE DIPUTADOS

País	<i>Candidaturas independientes presidenciales y de diputados</i>	
	<i>Adhesiones</i>	<i>Otros</i>
Bolivia	N/R	Programa. Organización y funcionamiento democrático.
Chile	0.5% de votantes.	N/R
Colombia	2% de los votos válidos para la elección de la Cámara de Representantes o Senado. 3% de los votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República.	Igual a los partidos políticos.
Ecuador	1% del padrón.	N/R
Honduras	2% de votos válidos, de la última elección general, departamental o municipal según sea el cargo para el que se postulen.	Programa de acción. Símbolos.
Paraguay	0.5% de votos válidos de la anterior elección.	Igual a los partidos políticos.
República Dominicana	N/R	Igual a los partidos políticos.
Venezuela	0.5% de los electores registrados en al menos un total de 16 entidades federales.	N/R

N/R: No regulado.

Fuente: Elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

- *Ecuador.* No existe norma expresa, pero en la práctica los equiparan a los partidos políticos.
- *Guatemala y República Dominicana.* No hay normas específicas sobre el financiamiento a candidaturas independientes. No obstan-

te, como se señaló anteriormente, en el caso de República Dominicana la legislación electoral estipula que son aplicables a los movimientos independientes las demás disposiciones que establece la ley en lo que se refiere a los partidos políticos, por lo que se entiende que se aplican las mismas normas en el campo del financiamiento.

- *Panamá*. Otorga un subsidio preelectoral a los candidatos independientes, que consiste en treinta centavos de balboa por adherente inscrito. El subsidio pos-electoral se entrega únicamente a los candidatos electos, en proporción a la cantidad de votos obtenidos y utilizando la misma fórmula que para los partidos políticos.
- *Perú y Venezuela*. No hay aportación del Estado ni regulaciones sobre las contribuciones privadas para los candidatos independientes.
- *Paraguay*. Los movimientos políticos tienen derecho al subsidio electoral en iguales condiciones que los partidos y las alianzas. En relación con las contribuciones privadas, tienen las mismas prohibiciones que los partidos. No son sujetos de la aportación estatal para un funcionamiento permanente.

c. Extinción y cancelación

Sobre la extinción y cancelación de las agrupaciones independientes, cabe destacar que, al igual que en los procesos de su constitución y en las regulaciones sobre financiamiento, hay similitud entre las normas que rigen a los partidos y las de los movimientos independientes. El estudio comparado nos presenta el siguiente resultado:

- *Bolivia*. La Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de 2004, señala que las causales de cancelación de los movimientos independientes son: no haber logrado ningún cargo de representación en la última elección en que participó; no haber concurrido a las elecciones, y haber participado en golpes de Estado, actos de sedición y desestabilización de la institucionalidad democrática.
- *Chile, Ecuador y Venezuela*. No hay referencias legales sobre las condiciones de cancelación o extinción de las candidaturas independientes.

- *Colombia, Paraguay y República Dominicana*. Se aplican las mismas normas de cancelación y extinción que afectan a los partidos políticos.
- *Guatemala, Honduras, Panamá y Perú*. Las agrupaciones o candidaturas independientes sólo tienen vigencia para el proceso electoral en que se inscriben, por tanto, una vez concluido éste son canceladas.

En suma, lo que se observa en relación con el funcionamiento de las candidaturas independientes es que, en la mayoría de los casos se aplican a éstas las mismas normas que a los partidos políticos.

12. *Transfuguismo político*

Uno de los problemas que afectan a los partidos políticos y a los principios de representación y gobernabilidad del sistema democrático es el *transfuguismo*, entendido éste como “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”.¹⁴⁹ Se trata de una conducta que, para algunos, 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.

El transfuguismo; fenómeno que viene cobrando una importancia creciente en América Latina en los últimos años, ha sido objeto de amplios debates por sus efectos en la representación política. En el centro de la discusión se encuentra el tema de la titularidad personal del escaño. Para algunos juristas, la titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida por los electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad sino, más bien, un instrumento al servicio de su realización. En virtud de ello, la pretensión de asegurar al máximo

¹⁴⁹ Reniu y Vilamala, Josep María, *Diccionario crítico de ciencias sociales*, Universidad Complutense de Madrid, en www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguis-mo.htm.

la fidelidad partidaria es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático.¹⁵⁰

En suma, quienes se oponen al transfuguismo señalan que este comportamiento ocasiona una modificación en la legitimidad otorgada por los electores.

En sentido contrario, otra interpretación jurídica ha señalado que un individuo, una vez electo, es dueño de su escaño y, por consiguiente, puede marcharse libremente a otro partido diferente del que lo presentó a las elecciones, sin que ello signifique un falseamiento del proceso de expresión real de la voluntad popular. Éste ha sido el caso de la interpretación dada por el Tribunal Constitucional de España.

Así, esta interpretación provee de cobertura jurídica al transfuguismo, por lo que este comportamiento aparece como jurídicamente inatacable. Sin embargo, comporta una connotación moral negativa.

Por su parte en Argentina, la Justicia entendió, que en el caso de los diputados, las bancas pertenecen al legislador y no al partido. Esto no es así para el caso de los senadores, dado que del artículo 54 de la Constitución Nacional, se entiende que las bancas de senadores pertenecen a los partidos y no a los legisladores.

Desde el punto de vista político, independientemente de su justificación jurídica, se ha señalado que en la práctica el comportamiento del tráfuga 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 efectivamente distorsiona la representatividad surgida de las elecciones. En ese sentido, el especialista español Josep María Reniu y Vilamala ha señalado que del transfuguismo se desprenden algunas consecuencias:¹⁵¹

...conlleva a un falseamiento de la representación... constituye una especie de estafa política al ciudadano que ve modificada la expresión de su voluntad política;

...supone el debilitamiento del sistema de partidos, puesto que la correlación de fuerzas resultantes de las elecciones sufre modificaciones que afectan a los demás elementos del sistema, y

¹⁵⁰ Presno Linera, Miguel Ángel, "La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 277, Madrid, 1998.

¹⁵¹ Reniu y Vilamala, Josep María, *op. cit.*, 149.

...posibilita la generalización de la corrupción... y favorece a su vez el proceso de debilitamiento de la elite política ante la ciudadanía.

Los efectos del transfuguismo han generado acciones de los partidos para tratar de evitar este tipo de prácticas políticas. En América Latina, países como Argentina, Brasil, México y Perú, entre otros, han experimentado en los últimos años casos de transfuguismo, si bien, en grados diversos en los diferentes países, lo que ha generado preocupación y la propuesta de iniciativas para atacar este fenómeno.

En Brasil, ante la severidad del problema (de 513 diputados elegidos en 2002, 175 habían cambiado de partido en 2005), se introdujo una reforma constitucional que pretendía acabar con los tráfugas y ordenar el juego político, pero fue postergada por un acuerdo entre el gobierno y la oposición. Dentro de sus principales puntos, la reforma pretendía introducir el concepto de “fidelidad partidista”, para obligar a los políticos a mantenerse en un mismo partido al menos durante una misma legislatura.

En Perú, por su parte, se encuentra en debate una serie de iniciativas parlamentarias para proponer una reforma constitucional que incorpore la figura del transfuguismo político como una falta que merezca ser sancionada. Entre estas iniciativas, está la revocatoria de mandato de los congresistas; tipificar la conducta del tráfuga en el Código Penal, y establecer sanciones en el reglamento del Congreso de la República.

En Argentina, el senador Eduardo Menem presentó un proyecto de reforma a la Ley de Ética Pública, que busca que los legisladores nacionales, electos o en funciones, se abstengan de afiliarse, adherir o integrar un bloque político de un partido distinto al de su candidatura. Además, pretende incluir en el Código Penal una multa de 5,000 a 50,000 pesos, y la inhabilitación de cuatro a diez años a los que se cambian de partido.¹⁵²

Otro tipo de iniciativas para atacar el problema se ha dado también en otras regiones, como Canarias, en donde se firmó un Código Ético para la política, en el cual las organizaciones firmantes se comprometieron a no utilizar tráfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de gobierno en las instituciones públicas. Asimismo, desincentivar el transfuguismo político a través de la adopción de medidas disuasorias de carácter económico, reglamentario, e incluso protocolario.

¹⁵² Expediente S-3751/05, Senado de la Nación, Argentina.

Asimismo, cabe señalar el Acuerdo sobre un Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales, suscrito por el ministro de Administraciones Públicas y los representantes de trece formaciones políticas españolas en julio de 1998, cuyo fin era articular previsiones concretas contra la práctica del transfuguismo en las corporaciones locales.

Un análisis de la legislación latinoamericana, muestra que ésta es omisa en el tratamiento de este tema y, en algunos casos, más bien separa (por una ficción jurídica) a los electos, congresistas o diputados, de los partidos políticos, al darles carácter nacional, como sucede en Chile y Costa Rica. Los únicos países que regulan expresamente el tema de los tráfugas en su legislación nacional son Bolivia y Ecuador. En el caso de Bolivia, la Ley de Partidos Políticos señala lo siguiente:

Artículo 28. Separación de Senadores y Diputados. Constituye, entre otras, falta grave la acción por la que un Senador o un Diputado, desde el momento de su elección, se incorpore a un partido distinto de aquel por el que fue postulado o se declare independiente a cambio de prebenda o beneficio de naturaleza económica o política. En tal caso, procederá su separación temporal o definitiva, a demanda expresa del partido afectado, de conformidad con los Reglamentos Camarales y en aplicación del artículo 67, inciso 4, de la Constitución Política del Estado y de la presente Ley.

La referida ley, también regula situaciones similares que se presenten con los alcaldes, concejales y agentes cantonales.¹⁵³

¹⁵³ Ley de Partidos Políticos: “Artículo 29 (Inhabilitación y separación de alcaldes, concejales y agentes cantonales). Cuando un alcalde, concejal o agente cantonal, antes o después de su posesión, incurriera en la falta grave a que se refiere el artículo anterior, será pasable a su inhabilitación o separación definitiva, según corresponda, por la Corte Nacional Electoral, a demanda del partido afectado y de acuerdo con el siguiente procedimiento:

I. Presentada la demanda, la Corte Nacional Electoral la correrá en traslado al o los demandados, quienes tendrán el plazo de diez días para contestar.

II. Con la contestación o sin ella, se abrirá término de prueba, de diez días, común a las partes; vencido el cual y dentro de los cuatro días siguientes, se pronunciará resolución fundamentada.

III. La inhabilitación o separación del alcalde, alcanza también al ejercicio de la concejalía.

IV. Contra la resolución de la Corte Nacional Electoral no procede recurso alguno”.

En el caso de Ecuador, en donde el transfuguismo se ha producido sistemáticamente en cada legislatura, durante los últimos 27 años, el Código de Ética de la legislatura (Ley 16, R. O. 73, del 24 de noviembre de 1978) establece, en su artículo 23, sanciones para los diputados que se desafilien o sean expulsados por la agrupación política por la que fueron elegidos. Específicamente, se señala la pérdida de la calidad de diputado por desafiliación.

Cabe mencionar el caso de Panamá donde, si bien la legislación no contempla normas taxativas al transfuguismo, la Constitución prevé la figura de la revocatoria de mandato a los diputados, la cual es utilizada por los partidos que contemplan la figura del transfuguismo en sus estatutos, como un mecanismo para evitarlo.

13. *Órgano del Estado encargado del control de las organizaciones políticas*

Como se señaló anteriormente,¹⁵⁴ todos los países latinoamericanos poseen un órgano estatal encargado del control del cumplimiento de la regulación jurídica de los partidos políticos. Este órgano es, en todos los casos, el organismo electoral, y se le reconoce independencia funcional y administrativa.

Estos organismos han vivido un proceso de fortalecimiento institucional por el cual se han convertido, en su mayoría, en materia de regulación constitucional y han adquirido un carácter permanente.

En ese sentido, Jaramillo¹⁵⁵ señala que estos órganos han ido asumiendo cada vez más funciones: la calificación de las elecciones, la elaboración del registro electoral —y en varios países también la de los registros fundamentales, como son el registro civil y el registro de ciudadanos—, la reglamentación de la ley electoral, el reconocimiento y cancelación de la personería de los partidos políticos, la administración de los fondos públicos para el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, el resguardo de las finanzas partidistas, la observancia de todo lo relacionado con la propaganda electoral en dichas campañas, y el control de la vida interna de los partidos, entre otras materias.

¹⁵⁴ Apartado IV.2 de la segunda parte.

¹⁵⁵ Jaramillo, Juan, *op. cit.*, nota 40, p. 206.

El grado de regulación del tema es variado, pero puede observarse que en un buen número de países el tratamiento que la constitución da al asunto de la organización electoral es muy detallado, con excepción de Guatemala y República Dominicana, en donde los textos constitucionales se ocupan muy brevemente del tema.

En términos generales, los aspectos que desarrollan las Constituciones se refieren a: definición del organismo encargado de la materia electoral, sus características y funciones, sistema de elección y calidades de sus miembros, y periodo de su nombramiento.

*A. La posición del órgano supremo electoral
dentro del aparato estatal*

En América Latina, si bien la norma general es que los órganos electorales sean organismos autónomos e independientes de los tres poderes estatales tradicionales, sólo en Nicaragua y Venezuela se consagra de manera expresa en la Constitución la existencia del Poder Electoral, al lado de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial —en el caso venezolano, también del Poder Ciudadano—. Por su parte, en Argentina,¹⁵⁶ Brasil y Paraguay los órganos electorales son parte del Poder Judicial de la Nación (cuadro 28).

En los casos de México y Perú, cabe destacar la existencia de dos organismos con competencias relacionadas con los partidos políticos. En México, el Instituto Federal Electoral (IFE), es el órgano encargado de llevar el control de las organizaciones políticas, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. En Perú, se encuentran la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). La Ley de Partidos Políticos otorga a la ONPE las funciones de administración electoral y al JNE las de impartición de justicia electoral, ello dentro del marco de la Constitución. Ambos órganos tienen independencia administrativa y funcional.

¹⁵⁶ Cabe indicar que en Argentina también ejercen el control de la actuación de los partidos políticos los juzgados federales con competencia electoral.

CUADRO 28. CALIDADES DE LOS ÓRGANOS SUPREMOS DE CONTROL

<i>País</i>	<i>Organismo electoral</i>	<i>¿Regulado constitucionalmente?</i>	<i>Ubicación dentro del Estado</i>	<i>Independencia administrativa y funcional</i>
Argentina	Cámara Nacional Electoral	No	Poder Judicial	Sí
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Sí	Órgano independiente	Sí
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Sí	Poder Judicial	Sí
Chile	Servicio Electoral	No	Órgano independiente	Sí
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Sí	Órgano independiente	Sí
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Sí	Órgano independiente	Sí
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Órgano independiente	Sí
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Órgano independiente	Sí
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Constitución remite a ley	Órgano independiente	Sí
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Órgano independiente	Sí
México	Instituto Federal Electoral	Sí	Órgano independiente	Sí
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Sí	Poder Judicial	Sí

CUADRO 28. CALIDADES DE LOS ÓRGANOS SUPREMOS DE CONTROL (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo electoral</i>	<i>¿Regulado constitucionalmente?</i>	<i>Ubicación dentro del Estado</i>	<i>Independencia administrativa y funcional</i>
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Sí	Poder Electoral	Sí
Panamá	Tribunal Electoral	Sí	Órgano independiente	Sí*
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Sí	Poder Judicial	Sí
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Sí	Órgano independiente	Sí
	Jurado Nacional de Elecciones	Sí	Órgano independiente	Sí
República Dominicana	Junta Central Electoral	Constitución remite a ley	Órgano independiente	Sí
Uruguay	Corte Electoral	Sí	Órgano independiente	Sí
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Sí	Poder Electoral	Sí

* En virtud de la reforma constitucional de 2004, la Contraloría General de la República aplicará al Tribunal Electoral el control posterior en ocasión de las elecciones y desde un año antes.

Fuente: Elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

B. *Mecanismos de selección de sus miembros*

En cuanto al nombramiento de las autoridades que conforman los órganos electorales, se observa en la región una variedad de sistemas de elección, así como de instituciones involucradas. En la gran mayoría de los casos la designación de los funcionarios corresponde a organismos políticos, fundamentalmente al Congreso de la República. Sin embargo, cabe precisar que en distintos países se han fijado algunos límites al Congreso para efectuar los nombramientos, y que en varios de ellos se presenta una interacción entre diversos cuerpos, como entre el Ejecutivo y el Legislativo, o entre los tres poderes tradicionales. En Costa Rica y Perú, la facultad del nombramiento ha sido atribuida a órganos judiciales.

Es importante señalar que la composición de estos órganos es decisiva para el éxito de su misión. En ese sentido, ha habido una clara demanda para que el máximo órgano de control electoral cumpla cabalmente con sus atribuciones en libertad e independencia, y no se someta a presiones de políticos, de Estado, ni de intereses de ninguna especie. Por tanto, el nombramiento de funcionarios independientes que generen confianza en el público y entre los mismos actores políticos, constituye una garantía adicional a la idoneidad y profesionalismo que requiere su funcionamiento.

En consecuencia, en los países latinoamericanos la tendencia ha sido legislar a favor de una composición no partidista de los órganos electorales. En la actualidad, sólo en Colombia, Ecuador y El Salvador se regula la conformación de los organismos electorales con criterios de adjudicación partidista.

El origen del nombramiento de los organismos electorales se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 29. ORIGEN DEL NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS SUPREMOS DE CONTROL

<i>País</i>	<i>Origen</i>
Argentina	Los magistrados que integran la Justicia Electoral son miembros del Poder Judicial de la Nación. Son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado de la Nación, según estipula el artículo 99, inciso 4, de la Constitución de la Nación.

CUADRO 29. ORIGEN DEL NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS SUPREMOS DE CONTROL (continuación)

<i>País</i>	<i>Origen</i>
Bolivia	El artículo 26 del Código Electoral señala que la Corte Nacional Electoral estará compuesta por cinco vocales, de los cuales al menos dos deberán ser abogados de profesión. Serán nombrados de acuerdo con el siguiente procedimiento: <i>a)</i> un vocal de la Corte Nacional Electoral por el presidente de la República, mediante Decreto Supremo, y <i>b)</i> cuatro vocales de la Corte Nacional Electoral serán designados por el Congreso Nacional, mediante voto secreto de dos tercios del total de sus miembros.
Brasil	El presidente de la República nombra dos abogados, entre seis recomendados por el Supremo Tribunal Federal (para los puestos del Tribunal Superior Electoral) o por los Tribunales de Justicia de los Estados (para puestos de los Tribunales Regionales Electorales). El Supremo Tribunal Federal elige tres, entre sus jueces, para que conformen el Tribunal Superior Electoral; el Superior Tribunal de Justicia elige otros dos.
Chile	El artículo 91 de la Ley Orgánica Constitucional núm. 18556, establece que el Servicio Electoral está dirigido por un director, que es nombrado por el presidente de la República con acuerdo del Senado, requiriéndose para ello el voto a favor de la mayoría de sus miembros en ejercicio. Su remoción se hará en igual forma.
Colombia	La Constitución Política, en el artículo 264, establece la composición del Consejo Nacional Electoral, integrado por nueve miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.
Costa Rica	La Constitución Política, en su artículo 100, establece que el Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado por tres magistrados propietarios y seis suplentes de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia, por el voto de dos tercios del total de sus miembros. Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones generales para presidente de la República o diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá ampliarse con dos de sus magistrados suplentes para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros.
Ecuador	Según lo dispone el artículo 209, de la Constitución Política, el Tribunal Supremo Electoral se integrará con siete vocales principales, quienes tendrán sus respectivos suplentes, en representación de los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional, los que presentarán al Congreso Nacional las ternas de las que se elegirán los vocales principales y suplentes. Los vocales serán designados por la mayoría de los integrantes del Congreso.

CUADRO 29. ORIGEN DEL NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS SUPREMOS DE CONTROL (continuación)

<i>País</i>	<i>Origen</i>
El Salvador	La Constitución Política establece en su artículo 208 que la Asamblea Legislativa nombra a los cinco magistrados del Tribunal Supremo Electoral; tres de ternas propuestas, cada una, por los tres partidos políticos o coaliciones que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en la última elección presidencial realizada, y para su elección se requiere únicamente mayoría simple; los dos restantes se eligen de ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia, y para su elección se exige una mayoría calificada no inferior a las dos terceras partes del número de diputados de la Asamblea Legislativa.
Guatemala	El Tribunal Supremo Electoral se integra con cinco magistrados titulares y cinco magistrados suplentes, elegidos por el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros, de la nómina de treinta candidatos, propuesta por la Comisión de Postulación. Durarán en sus funciones seis años.
Honduras	De acuerdo con el artículo 52 de la Constitución, el Congreso Nacional elige a los integrantes del Tribunal Supremo Electoral, con el voto afirmativo de dos tercios de la totalidad de sus miembros.
México	<p>Según lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política, y 74 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el Consejo General del Instituto Federal Electoral se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.</p> <p>El consejero presidente del Consejo General es elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, y dura en su cargo siete años.</p> <p>Los consejeros del Poder Legislativo son propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras, y sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario y hasta dos suplentes.</p> <p>Los consejeros electorales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.</p> <p>Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto.</p>

**CUADRO 29. ORIGEN DEL NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS
DE LOS ÓRGANOS SUPREMOS DE CONTROL (continuación)**

<i>País</i>	<i>Origen</i>
México	<p>Cada partido político nacional designará un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto.</p> <p>Según el artículo 99 de la Constitución Política, los magistrados Electorales que integren la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las regionales, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>
Nicaragua	<p>El artículo 138, numeral 8, de la Constitución, señala que la Asamblea Nacional elige a los miembros del Consejo Supremo Electoral de propuestas del presidente de la República y de los diputados, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes.</p>
Panamá	<p>El artículo 142 de la Constitución Política, indica que el Tribunal Electoral está formado por tres magistrados, los cuales son nombrados por cada uno de los órganos del Estado, es decir, uno por el Ejecutivo, uno por el Legislativo y otro por el Judicial, para un periodo de diez años. No hay impedimento para la reelección.</p>
Paraguay	<p>Por el artículo 275 de la Constitución Política, los tres miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral son elegidos y removidos de la misma forma que los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Para ello, según el artículo 264, se presentan los candidatos y candidatas al Consejo de la Magistratura, que es el órgano encargado de elevar las ternas al Senado para su designación, y el Poder Ejecutivo debe prestar su acuerdo.</p>
Perú	<p>De acuerdo con el artículo 179 de la Constitución, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) es un órgano colegiado formado por cinco miembros:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema, entre sus magistrados jubilados o en actividad. El representante de la Corte Suprema preside el JNE. 2. Uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos, entre los fiscales supremos jubilados o en actividad. 3. Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros. 4. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos. 5. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.

CUADRO 29. ORIGEN DEL NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS SUPREMOS DE CONTROL (continuación)

<i>País</i>	<i>Origen</i>
Perú	El artículo 182 de la Constitución, indica que el jefe es la autoridad máxima de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un periodo renovable de cuatro años y mediante concurso público.
República Dominicana	El artículo 23 de la Constitución establece, entre las atribuciones del Senado, “elegir al presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral y sus Suplentes”.
Uruguay	El artículo 85 de la Constitución de la República indica que compete a la Asamblea General elegir en reunión de ambas Cámaras a los miembros de la Corte Electoral, y el artículo 324 indica el procedimiento de designación que deberá realizar la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras.
Venezuela	Conforme al artículo 296 de la Constitución, el nombramiento de los miembros del Consejo Nacional Electoral corresponde a la Asamblea Nacional, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, de los candidatos postulados por un Comité de Postulaciones Electorales, que debe estar integrado por representantes de los diversos sectores de la sociedad (artículo 295). Uno de los miembros del Consejo Nacional Electoral, postulado ante el Comité de Postulaciones por la sociedad civil, debe presidir la Comisión de Participación Política y Financiamiento del Consejo Nacional Electoral.

Fuente: Elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

C. Funciones de los órganos de control

En lo que respecta a las funciones del organismo encargado del control de los partidos políticos, pueden destacarse cinco áreas importantes:

- *Funciones de calificación de inscripción.* Todos los órganos electorales de la región tienen la función de calificación para la inscripción, con dos excepciones; Ecuador y Venezuela, en donde no existe regulación expresa.
- *Funciones de inscripción.* Compete a la mayoría de estos organismos. En algunos países esta función se atribuye a órganos dependientes del electoral, como en los casos de Costa Rica y Guatema-

la, en donde este proceso lo realizan los órganos de registro civil o de ciudadanos. En Argentina, la inscripción se efectúa ante los jueces electorales.

- *Funciones de control de legalidad.* En todos los países de la región el control de legalidad de las actuaciones de los partidos es competencia de los órganos electorales. Este control se refiere a todas las áreas del funcionamiento legal de los partidos, y existe sin perjuicio del control de constitucionalidad que ejercen los tribunales constitucionales de los países.
- *Función de control de las finanzas.*¹⁵⁷ En la mayoría de los países, el órgano supremo electoral tiene la autorización expresa para fiscalizar el patrimonio, el origen y el manejo de los recursos. La excepción la constituye Uruguay.¹⁵⁸ En Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, la ley estipula que para el control sobre las finanzas, los órganos electorales tendrán la colaboración de la Contraloría General de la República, o el organismo equivalente. En el caso de El Salvador, esta función corresponde a la Corte de Cuentas.
- *Intervención en los conflictos internos de los partidos.* Además de las cuatro categorías de funciones señaladas, en dieciséis países, la legislación otorga a los organismos electorales potestades para intervenir en los conflictos internos de los partidos, una vez agotadas las vías estatutarias. Las excepciones son Brasil y Perú.

El cuadro 30 muestra estas funciones de control de los organismos electorales en los diferentes países de la región.

¹⁵⁷ Aunque con variaciones importantes entre los distintos estados, puede afirmarse que esta función incluye el control de los siguientes aspectos: origen y monto de las contribuciones económicas de particulares; distribución y uso de la contribución económica estatal; gastos en propaganda electoral y utilización de los medios de comunicación; obligación de los partidos y candidatos de informar a los organismos electorales sobre las cuentas en las que van a manejar sus dineros; integración de los comités financieros partidarios u órganos encargados del manejo de los fondos, y rendición de cuentas y aprobación de gastos.

Además, los organismos electorales cuentan con facultades para la expedición de reglamentos e instructivos para el manejo de cuentas y libros contables, y en algunos casos para aplicar el régimen de sanciones para los partidos y candidatos que violen las normas sobre contribuciones a las campañas, gastos electorales y rendición de cuentas.

¹⁵⁸ Véase Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 94, p. 323.

CUADRO 30. FUNCIONES DE CONTROL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES
SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

<i>Órgano de control</i>		<i>Funciones</i>				
<i>País</i>	<i>Organismo</i>	<i>Calificación para inscripción</i>	<i>Inscripción</i>	<i>Control de legalidad de actuaciones</i>	<i>Control de legalidad del financiamiento</i>	<i>Resolución de conflictos</i>
Argentina	Cámara Nacional Electoral	Sí	No aplica	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Chile	Servicio Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Sí	Sí	Sí	Sí ¹	Sí
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	No regulado	Sí	Sí	Sí	Sí

CUADRO 30. FUNCIONES DE CONTROL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES
SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)

<i>Órgano de control</i>		<i>Funciones</i>				
<i>País</i>	<i>Organismo</i>	<i>Calificación para inscripción</i>	<i>Inscripción</i>	<i>Control de legalidad de actuaciones</i>	<i>Control de legalidad del financiamiento</i>	<i>Resolución de conflictos</i>
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
México	Instituto Federal Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ²	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí ¹	Sí
Panamá	Tribunal Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí ¹	Sí

CUADRO 30. FUNCIONES DE CONTROL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES
SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)

<i>Órgano de control</i>		<i>Funciones</i>				
<i>País</i>	<i>Organismo</i>	<i>Calificación para inscripción</i>	<i>Inscripción</i>	<i>Control de legalidad de actuaciones</i>	<i>Control de legalidad del financiamiento</i>	<i>Resolución de conflictos</i>
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	No	No	No	Sí	No
	Jurado Nacional de Elecciones	Sí	Sí	Sí	No	No
República Dominicana	Junta Central Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí ¹	Sí
Uruguay	Corte Electoral	Sí	Sí	Sí	No aplica	Sí
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	No regulado	Sí	Sí	Sí	Sí

1 Conjuntamente o con asistencia de la Contraloría General de la República.

2 El TEPJF conoce y resuelve las impugnaciones que se presenten en contra de las resoluciones del IFE, a través del recurso de apelación.

Fuente: Elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

Ciertamente, con respecto a este punto, podemos observar que en la mayoría de los países la legislación abre la posibilidad al órgano electoral respectivo para decidir sobre los litigios que surgen en el seno de los partidos, siempre que se hayan agotado los mecanismos internos. Solamente en Brasil y Perú la legislación no es explícita en este tema. Esto se da principalmente en lo relacionado con la democracia interna de los partidos, tal como se indicó anteriormente, sin embargo, también se otorga esta facultad al órgano de control en otras áreas, tales como la escisión de partidos, como sucede en Ecuador y Paraguay. En el primero, la Ley de Partidos establece que el Tribunal Supremo Electoral decide cuál fracción es legítima en caso de escisión. En Paraguay por su parte, la Justicia Electoral determina qué grupo conserva el nombre y los símbolos del partido en caso de escisión.

Otro campo en el que los órganos electorales tienen intervención es el relacionado con la convocatoria o celebración de asambleas de los partidos. En Panamá, por ejemplo, el Tribunal Electoral puede decidir sobre la procedencia o no de la convocatoria a petición de los afiliados. Por su parte, en Guatemala el órgano electoral puede prevenir al Comité Ejecutivo Nacional que efectúe la convocatoria correspondiente bajo el apercibimiento de la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento. También hay intervención en relación con los acuerdos o resoluciones tomadas por la Asamblea. En este sentido en Costa Rica también interviene el órgano electoral.

Finalmente, cabe señalar que las dos legislaciones más amplias en cuanto a la actuación del órgano electoral en la resolución de conflictos partidarios son la dominicana y la hondureña. En ambas se establece explícitamente que éste puede actuar en cualquier materia de conflictos internos.

En suma, el examen comparado de la legislación latinoamericana, en materia de órganos electorales, muestra que las constituciones y las leyes les asignan, si bien con diferencias entre uno y otro país, un amplio número de atribuciones y un gran poder de decisión sobre el funcionamiento de los partidos políticos.

De ahí la importancia de contar con órganos electorales autónomos, eficientes e imparciales, que garanticen el efectivo ejercicio de la democracia y contribuyan a la modernización, democratización e institucionalización de los partidos políticos.

14. *Extinción y caducidad de los partidos políticos*

Las causas que pueden dar origen a la cancelación o caducidad de la personería o personalidad jurídica de los partidos políticos pueden ser de distintos tipos: desde el incumplimiento de mínimos de votación establecidos en la ley, hasta la propia voluntad de sus afiliados.

En América Latina, la mayoría de los países establecen como causal de cancelación la voluntad del partido por medio de sus afiliados, expresada de acuerdo con los estatutos o la carta orgánica. En Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela ésa es la forma común de cancelación voluntaria. Por su parte, Brasil y Colombia hacen remisión a las disposiciones de los estatutos, y Costa Rica y Guatemala son omisos a cualquier alusión específica.

Para no perder su vigencia, dieciséis países exigen como requisito la obtención de un porcentaje mínimo de votación o un número mínimo de votos, dicho porcentaje puede referirse, según la legislación, al número de votos válidos recibidos o, excepcionalmente, a los sufragios emitidos. En cinco casos se hace la salvedad de que, de obtenerse puestos en el Congreso, se omite el requisito de porcentajes mínimos de votación (Chile, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana).

Otra modalidad, vigente en Ecuador y Paraguay, da la posibilidad a los partidos de obtener el porcentaje establecido después de dos elecciones sucesivas. En el caso paraguayo, este porcentaje corresponde al 1% del total de votos válidos emitidos en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales. Por su parte, en Ecuador dicho porcentaje se estableció en 5%.

En Costa Rica se establece como requisito obtener en la votación un total de sufragios equivalente al número de adhesiones necesarias para la inscripción de un partido (3,000 en el caso de las elecciones nacionales). Destaca también, en el caso de Uruguay, llegar al cociente de representación (500 sufragios).

La información sobre mínimos de votación requeridos para evitar la cancelación de los partidos políticos se presenta por país en el siguiente cuadro.

CUADRO 31. MÍNIMO DE VOTACIÓN REQUERIDO
PARA EVITAR LA CANCELACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

<i>País</i>	<i>Mínimo requerido</i>
Argentina	No regulado
Bolivia	El 3% de votos válidos.
Brasil	No regulado
Chile	El 5 % de votos válidos, a menos que elija cuatro parlamentarios en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales.
Colombia	El 2% de votos válidos en la elección para la Cámara de Representantes o Senado.
Costa Rica	Obtener un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas para la inscripción del partido (3000 en el caso de las elecciones nacionales).
Ecuador	El 5% de votos válidos.
El Salvador	El 3% de la votación.
Guatemala	El 5% de votos válidos, salvo que obtenga representación congresional.
Honduras	El 2% de votos válidos, a menos que haya obtenido un diputado.
México	El 2% de la votación.
Nicaragua	El 4% de votos válidos.
Panamá	El 4% de votos válidos, de cualquiera de las cuatro elecciones (presidente, diputados, alcaldes y representantes de Corregimiento).
Paraguay	Al menos el 1% de votos válidos, emitidos en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales.
Perú	El 5% del total de los votos, a menos que haya obtenido representación parlamentaria.
República Dominicana	El 2% de votos válidos, salvo que obtenga representación congresional.
Uruguay	Al menos llegar al cociente de representación (500 votos).
Venezuela	Los partidos deben renovar la inscripción si no obtienen el 1% de los votos emitidos.

Fuente: Elaboración propia, con base en los estudios de caso nacionales elaborados para esta investigación.

Como se puede apreciar, existe una gran variedad de valores en cuanto al mínimo requerido para evitar la cancelación del partido. En principio, porcentajes muy altos favorecen a partidos mayoritarios, a la vez que dificultan la permanencia de partidos pequeños.

Otros motivos por los cuales los partidos políticos pueden ser sujetos de extinción son: *a)* no haber participado en una elección, o *b)* no haber participado en más de una, sucesivamente. Los países que han regulado en este sentido son Argentina (tres elecciones), Bolivia (dos elecciones), Costa Rica (una elección), Ecuador (una elección pluripersonal en al menos diez provincias), El Salvador (dos elecciones), Honduras (una elección), México (una elección), Nicaragua (una elección), Panamá (más de una elección), Paraguay (dos elecciones pluripersonales), República Dominicana (dos elecciones) y Venezuela (dos elecciones).

Asimismo, debe indicarse que otras causales de extinción, estipuladas en la legislación electoral, son: participar en golpes de Estado; mantener o impartir instrucción militar a los afiliados; recibir fondos del extranjero o de extranjeros, y propiciar el fraude o haber obtenido su inscripción en forma fraudulenta. Éstas son las más comunes, además de las fusiones voluntarias con otros partidos.

15. *Afiliación a organizaciones partidistas internacionales*

Existe una tendencia en partidos políticos con ideologías afines de asociarse para formar organizaciones de nivel internacional, con el objeto de apoyarse mutuamente y buscar el intercambio de experiencias. Los tres ejemplos más importantes son los casos de la Internacional Socialista, que agrupa a partidos de ideología socialdemócrata; la Internacional Demócrata Cristiana, que reúne a los partidos de la democracia cristiana y del humanismo cristiano, y la Internacional Liberal y Progresista, que congrega a los partidos políticos liberales.

Si bien, históricamente, en algunos países latinoamericanos hubo regulaciones tendientes a limitar la vinculación de los partidos con algunas organizaciones internacionales, sobre todo en función de su ideología, lo cierto es que en la actualidad en la región no existen restricciones respecto a la afiliación a este tipo de organizaciones.

De este modo, a la fecha, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Venezuela cuentan con una legislación permisiva en este as-

pecto, pero señalando el necesario resguardo de la soberanía e independencia de los partidos, y prioritariamente del Estado.

Específicamente las regulaciones de estos países señalan lo siguiente:

- *Colombia*. Los partidos pueden afiliarse o integrarse con otros de carácter internacional.
- *Costa Rica*. Se establece que los partidos políticos pueden integrar organizaciones internacionales, participar en sus reuniones y suscribir declaraciones, siempre y cuando no atenten contra la soberanía e independencia del Estado costarricense.
- *Ecuador*. La codificación de la Ley de Partidos Políticos indica que éstos pueden integrar organizaciones internacionales, participar en sus reuniones y suscribir sus declaraciones, siempre que no atenten contra la soberanía y la independencia del Estado ecuatoriano o promuevan el derrocamiento de gobiernos legítimamente constituidos.
- *Honduras*. Es un derecho de los partidos políticos establecer relaciones con organizaciones y partidos políticos extranjeros, manteniendo su independencia política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado.
- *México*. Es derecho de los partidos políticos nacionales establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga su independencia política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno.
- *Venezuela*. Los partidos políticos deben expresar, en su acta constitutiva, que no suscribirán pactos que los obliguen a subordinar su actuación a directivas provenientes de entidades o asociaciones extranjeras. Sin embargo, en ningún caso esta disposición implica prohibición para que los partidos participen en reuniones políticas internacionales y suscriban declaraciones o acuerdos, siempre que no atenten contra la soberanía e independencia de la nación.

Por su parte, los doce países restantes no cuentan con regulación expresa sobre la afiliación de los partidos a organizaciones internacionales. Sin embargo, pareciera que en la mayoría de los estatutos partidarios existen disposiciones sobre su vinculación con este tipo de organizaciones.

TERCERA PARTE

V. DIAGNÓSTICO COMPARADO: TENDENCIAS Y CONCLUSIONES

1. *Tendencias*

La lectura regional comparada que hemos realizado sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, permite enumerar quince tendencias principales, a saber:

- 1) Los partidos políticos tienen rango constitucional en todos los países de la región. Si bien, hay diversos grados de regulación, en todos los casos se ha conferido a los partidos el papel de sujetos de la representación política y la participación popular.
- 2) En el nivel de la legislación secundaria, todos los países cuentan con una ley o un código electoral que norma el funcionamiento de los partidos políticos. Asimismo, en el 50% de los países, además de la ley electoral, se han promulgado leyes de partidos políticos. A lo anterior se suma una amplia potestad reglamentaria otorgada a los organismos rectores encargados del control de los partidos.
- 3) Cabe señalar, sin embargo, que en algunos países latinoamericanos la legislación no es suficientemente clara o exhaustiva en ciertas áreas y, por tanto, puede resultar ambigua y prestarse a diversas interpretaciones cuando se intenta hacer un análisis más pormenorizado.
- 4) En cuanto al concepto o definición de los partidos políticos, así como a su naturaleza jurídica, no hay una corriente dominante en el constitucionalismo latinoamericano. Nueve países los conciben como instituciones de derecho público, cinco como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica y cuatro como personas jurídicas de derecho privado.
- 5) En la región existe una amplia libertad tanto para la constitución o formación de partidos políticos, como para su funcionamiento. Asimismo, han comenzado a ser reconocidas otras formas de organización que pueden participar en la competencia por el poder, y que gozan también de amplias libertades de constitución y funcionamiento: las llamadas candidaturas independientes.

- 6) El surgimiento y la regulación de candidaturas independientes ha significado el rompimiento del monopolio de los partidos en la vida política en varios países latinoamericanos. Sin embargo, cabe advertir que la legislación en esta materia es aún incipiente, y que en algunos casos se ha optado por aplicar de modo supletorio las leyes que regulan el funcionamiento y el financiamiento de los partidos políticos a las agrupaciones independientes.
- 7) La estructura interna de los partidos políticos de la región está regulada principalmente en el nivel de sus estatutos; y estas agrupaciones gozan, en general, de amplia libertad y autonomía para definir su organización. Son pocos los países que norman aspectos de la estructura interna de los partidos, y los que lo hacen se refieren fundamentalmente a la obligatoriedad de contar con algunos órganos como las asambleas nacionales y departamentales.
- 8) Existe una clara tendencia a implantar el uso de mecanismos de selección democrática dentro de los partidos políticos, en particular en la designación de sus candidatos a cargos de elección popular. Este tema hoy se encuentra regulado en trece de los dieciocho países estudiados, y ha significado un progreso en la utilización de elecciones internas (abiertas o cerradas) en la región, así como en la regulación de estos mecanismos. Esto se da en menor medida, en relación con la elección de autoridades internas de los partidos.
- 9) La mayoría de los países de la región, ha mostrado avances en la regulación sobre la participación política de la mujer. Este progreso se observa, no sólo en la asignación de “cuotas” para la participación femenina en los listados de candidatos de los partidos políticos, sino también en el establecimiento de sanciones ante su incumplimiento. No obstante el progreso alcanzado, todavía hay siete países que no contemplan normas de discriminación positiva con criterio de género.
- 10) No obstante, otros sectores de la población, como los indígenas y la juventud, se encuentran prácticamente al margen de la regulación jurídica de los partidos políticos.
- 11) Es clara la relevancia que para el legislador ha tenido el tema de la financiación de la política en los últimos años. Por su impacto en el desarrollo y fortalecimiento del sistema de partidos, en la equidad de la competencia política y en la potenciación del papel de los votantes, el tema del financiamiento destaca como el que ha sido ob-

jeto de mayores y continuas reformas en los últimos años, prácticamente en todos los países latinoamericanos. Este proceso regulador ha producido una región con un componente de financiamiento público en diecisiete de los dieciocho países; abundantes prohibiciones a los aportes privados, por monto y por origen; órganos de control que paulatinamente asumen más funciones fiscalizadoras y condenatorias, y un endurecimiento del régimen de sanciones. Sin embargo, y pese a estos avances, falta mucho por recorrer en esta materia.

- 12) Asimismo, se ha realizado una serie de reformas tendientes a favorecer el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación en procura de la equidad en la contienda.
- 13) La legislación latinoamericana es permisiva en cuanto a las coaliciones o alianzas de partidos, al igual que con las fusiones. El único país que no ha normado al respecto es Uruguay.
- 14) En todos los casos existe un órgano especializado que se encarga de la supervisión y el control de la legalidad de los actos de los partidos políticos. Éste, es el órgano electoral, cuyo ámbito de acción incluye todos los aspectos del funcionamiento de los partidos, que van desde su inscripción hasta su cancelación, en los casos en que ello sea procedente.
- 15) Uno de los problemas que afectan a los partidos políticos de la región y sobre el que no hay regulación, a excepción de Bolivia y Ecuador, es el tema del transfuguismo, cuyo estudio y regulación jurídica es una de las tareas prioritarias pendientes.

2. Clasificación de la regulación

Considerando el diagnóstico realizado por los investigadores nacionales, y tomando en cuenta las características de la legislación en los países latinoamericanos, se ha elaborado una clasificación de la regulación jurídica sobre los partidos políticos, a partir de los criterios de Vanossi¹⁵⁹ y De Andrea Sánchez,¹⁶⁰ que hacen referencia a la intensidad de la legislación, al tipo de control ejercido sobre los partidos y a la adecuación entre la teoría jurídica y la realidad. Estos criterios son los siguientes:

¹⁵⁹ Vanossi, Jorge, *op. cit.*, nota 49, p. 258.

¹⁶⁰ Andrea Sánchez, Francisco de, *op. cit.*, nota 8, pp. 335-337.

A. *Criterio de intensidad normativa*

a. Regulaciones maximalistas

Regulan minuciosamente todos los aspectos previsibles de un partido político, desde los requisitos o exigencias de su reconocimiento legal (personalidad jurídico-política), hasta las pautas indispensables para el encauzamiento de sus actividades (organización y funcionamiento). En esta categoría se encuentran todos los países de la región, con excepción de Uruguay.

b. Regulaciones minimalistas

Se limitan a establecer generalidades o, a veces, ni siquiera tienen un carácter explícito, pues resultan de la aplicación de otras normas que se refieren a etapas del proceso político que en su aplicación suponen la existencia de los partidos políticos (es el caso de las leyes que regulan las elecciones legislativas y las presidenciales). Ésta es la situación de Uruguay, donde los partidos políticos no están regulados en detalle.

B. *Criterio de control*¹⁶¹

a. Control cuantitativo

Limita los recaudos legales para el reconocimiento de un partido político al cumplimiento de exigencias formales (carta orgánica, declaración de principios, plataforma electoral), y a la reunión de cierta cantidad de afiliados o miembros, cuyo número se establece en una proporción fija sobre el total del cuerpo electoral del distrito o del país, según corresponda. Este tipo de control se encuentra en Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

¹⁶¹ Somos conscientes de que esta segunda clasificación (criterio de control), es compleja y se presta a diversas interpretaciones, de ahí que en algunos casos los autores hayan ubicado a su país en ambos criterios (cuantitativo y cualitativo). Cabe destacar, que en aquellos países en los que los autores han manifestado la predominancia del control cualitativo, debe interpretarse que también se ejerce el control cuantitativo.

b. Control cualitativo

Suma a las exigencias cuantitativas la necesidad de la conformidad ideológica de las postulaciones del partido con los fines del Estado constitucional que lo ha de reconocer como tal, así, únicamente alcanzarán el reconocimiento de partidos aquellas agrupaciones que acrediten fehacientemente su homogeneidad ideológica con el sistema imperante, es decir, con las pautas dominantes del régimen político vigente, de tal forma que resulta inconcebible —para este criterio— que sean admitidos partidos de tendencia autocrática o monocrática en un Estado que garantiza el pluralismo o, inversamente, que sean legalizados partidos de orientación pluralista en un Estado cuyas bases de sustentación corresponden a una autocracia o monocracia. Los países que ejercen este control son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

C. *Adecuación entre el texto jurídico y la realidad política*

a. Legislaciones normativas

Una legislación será normativa si la realidad del proceso político —específicamente del sistema de partidos— se adecua a lo señalado en el texto de la legislación sobre partidos. Según los autores, este tipo de adecuación se observa en la mayoría de los países de la región: Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

b. Legislaciones nominales

Se dan cuando no existe una concordancia absoluta entre la realidad política de un sistema político dado y las normas sobre partidos políticos, a causa de una serie de factores de índole social, económica y política, como la falta de educación general, la inexistencia de una clase media independiente, el predominio del Poder Ejecutivo, la existencia de un partido hegemónico y la falta de tradición política de un pueblo. En otras palabras, la realidad desborda los diques formales del derecho. Según los autores, éste es el caso de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

CUADRO 32. CLASIFICACIÓN DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

<i>País</i>	<i>Criterio de intensidad</i>		<i>Criterio de control</i>		<i>Criterio de adecuación entre teoría y realidad</i>		
	<i>Maximalista</i>	<i>Minimalista</i>	<i>Cuantitativo</i>	<i>Cualitativo</i>	<i>Normativo</i>	<i>Nominal</i>	<i>Semántico</i>
Argentina	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No
Bolivia	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Brasil	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Chile	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Colombia	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No
Costa Rica	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Ecuador	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No
El Salvador	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Guatemala	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Honduras	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
México	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Nicaragua	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Panamá	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Paraguay	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No
Perú	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
República Dominicana	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Uruguay	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Venezuela	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No

Fuente: Elaboración propia, con base en los criterios de los autores nacionales participantes en esta investigación.

c. Legislaciones semánticas

Estaremos en presencia de un orden partidario semántico cuando el sistema político observado en la realidad social esté congelado en beneficio de quienes efectivamente detentan el poder. Esto es: no hay concordancia entre la realidad y la norma escrita. Ningún país tiene regulaciones con esta característica.

3. Conclusiones

De todo lo analizado sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, se desprenden diez conclusiones principales:

- 1) Actualmente, en América Latina todos los países regulan el funcionamiento de los partidos políticos. Durante los últimos años se han logrado avances importantes en la materia, al regularse prácticamente todos los aspectos principales de la vida jurídica de estas organizaciones. Si bien hay diferencias en el grado de regulación entre los distintos países de la región, es evidente el auge y la importancia que lo relacionado con estas organizaciones van adquiriendo, tanto en la vida política como en la vida jurídica de los Estados.
- 2) El proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina se dio, al igual que en el resto del mundo, de manera paulatina. Las primeras constituciones sólo recogieron el derecho político de elegir y ser electo, para los ciudadanos. Posteriormente, en el siglo XIX, y sobre todo en el siglo XX, tuvo lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional. A partir de ese momento, se inició en la región un frondoso proceso de regulación de los partidos, que se intensificó a partir de la llegada de la Tercera Ola Democrática en 1978.
- 3) Esta evolución entraña, empero, una paradoja, si bien el inicio de la Tercera Ola vino acompañado de un resurgir de los partidos políticos y de un incremento de la regulación y la consolidación del proceso de su constitucionalización, curiosamente y al mismo tiempo fue decreciendo su legitimidad y credibilidad. En efecto, la pérdida del monopolio y de la legitimidad de los partidos políticos ha coincidido con el aumento de su regulación y, en algunos países, con una clara intervención del Estado en su vida interna.

- 4) No obstante los avances registrados hasta la fecha, todavía quedan aspectos por mejorar y vacíos que llenar. Fácilmente se observa que, mientras ciertos temas se han tratado adecuadamente como financiamiento, órganos de control; otros, en cambio, cuentan con una regulación escasa, o carecen de ella; estructura interna de los partidos, candidaturas independientes, participación de pueblos indígenas y sectores juveniles, afiliación a organizaciones internacionales, transfuguismo, entre otros asuntos.
- 5) Asimismo, como ya señalamos anteriormente, algunas legislaciones no son suficientemente claras y explícitas, lo cual complica su interpretación y aplicación.
- 6) La regulación jurídica de los partidos políticos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas, más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. Se trata de un asunto fundamental para el ordenamiento de los partidos políticos, su funcionamiento y, por ende, para la calidad y buena marcha de la democracia.
- 7) La regulación de los partidos políticos debe ser vista como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, debido a la estrecha relación e interdependencia que esta materia tiene con el sistema electoral y con el régimen de gobierno.
- 8) Esto quiere decir, a su vez, que toda reforma en materia de regulación jurídica de partidos políticos no debe ser realizada de manera general, sino en función de un país, un momento y una situación determinada (institucionalismo contextualizado).¹⁶²
- 9) El objetivo principal de toda regulación jurídica de los partidos políticos (sin perjuicio de los específicos que puedan existir para cada país determinado), debe ser el mejoramiento de la representación, la gobernabilidad y el fortalecimiento del régimen democrático; todo lo cual supone, como requisito *sine qua non*, la existencia de un sistema de partidos debidamente institucionalizado.
- 10) Un buen marco jurídico no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas ayuda (y viceversa, su ausencia complica). Sin embargo, hay que poner énfasis en la importancia de que exista plena coincidencia entre las normas y las buenas prácticas (vigencia real y no me-

¹⁶² Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2006.

ramente formal), y en este tema las élites políticas tienen una cuota de responsabilidad muy importante.

Como último comentario, podemos decir, que la doctrina no es pacífica sobre el tema de los partidos políticos. Hay opiniones para todos los gustos. Desde los optimistas que consideran que es posible, mediante reingeniería política, reformas jurídicas y cambio en el comportamiento de las elites, mejorar su *performance* y fortalecer sus niveles de legitimidad, hasta los escépticos.

Así, por ejemplo, Linz, al referirse a los problemas y paradojas de los partidos en las democracias contemporáneas, duda acerca de la posibilidad de que la imagen de los políticos y de los partidos pueda ser mejorada sustancialmente. Este autor, sintetizando las principales y ambivalentes actitudes de las sociedades latinoamericanas en torno a los partidos, los describe como necesarios pero no creíbles, particularistas e idénticos a la vez, interesados en opiniones o en votos, representativos de intereses o de “intereses especiales” y corruptos. Una vez que proclama su escepticismo, en el sentido de que algunos de los problemas con respecto a los partidos políticos son prácticamente inherentes a su naturaleza y por tanto 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 las imágenes que los ciudadanos tienen de éstos y de los políticos”.¹⁶³

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

Este fortalecimiento, profesionalización e institucionalización de los partidos políticos es, asimismo, de capital importancia para la contención del populismo. Como afirma Navia, “los países donde existen formacio-

¹⁶³ Alcántara, Manuel, “Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros”, en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, 2004, p. 117. Véase también: http://www3.usal.es/~dpublico/areacp/Doctorado0304/Seminario_Investigacion03/Alcantara03.PDF.

nes partidarias estables y fuertes tienen menos riesgos de experimentar fenómenos populistas”;¹⁶⁴ sin embargo, “para lograr que los partidos políticos se constituyan en remedios efectivos contra el populismo, no podemos simplemente contentarnos con la existencia de sistemas de partidos estables. Además, estos sistemas tienen que ser dinámicos y responsables. De lo contrario no lograrán evitar la aparición del populismo”.¹⁶⁵

Por ello, en mi opinión, y siguiendo en este punto a Lipset, nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos; y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos, y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.¹⁶⁶

En efecto, como advierte Ludolfo Paramio,

...el éxito de la reforma del Estado, tanto en el sentido de las reformas de la segunda generación como en la búsqueda de una nueva democracia ciudadana, pasaría por una transformación radical de lo que se ha dado en llamar la clase política. No sólo se trata de reformar las instituciones de la democracia para lograr parlamentos más eficientes y gobiernos más responsables, o de modificar los sistemas bajo los que se eligen legisladores y gobernantes.

Todo ello puede ser necesario pero insuficiente, mientras los dirigentes políticos traten a los ciudadanos como menores de edad durante el periodo electoral, para pedirles después paciencia y comprensión ante las limitaciones que los gobiernos encuentran en un mundo muy complejo y con unos recursos muy limitados. En este sentido, una reforma prioritaria debería ser la reforma de los partidos, para hacerlos más responsables y menos tentados de sacrificarlo todo a la rentabilidad electoral inmediata.

¹⁶⁴ Navia sugiere que las experiencias populistas en dichos países sólo aparecen asociadas al debilitamiento de los partidos políticos. Así, la existencia de verdaderos partidos políticos es una condición necesaria, no suficiente, para evitar la irrupción del populismo. Navia, Francisco, “Partidos políticos como antídoto contra el populismo en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad de Chile, vol. XXIII, núm. 1, 2003, pp. 19-30.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 29.

¹⁶⁶ Para Lipset, los partidos son centrales y claves para el buen funcionamiento de la democracia. Lipset, Seymour, M., “The Indispensability of Political Parties”, *Journal of Democracy*, 2002, pp. 48-55.

Ciertamente, como se señala en *La democracia en América Latina*, los partidos políticos no atraviesan su mejor momento en ninguna parte del mundo —por razones más complejas que las que ya se han enumerado aquí— 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 a contar con una nueva clase política y con partidos responsables y honestos para tratar de plantear una nueva agenda democrática. Como tampoco es posible postergar la respuesta a demandas sociales, o las reformas de Estado, hasta un momento futuro en que estuviera garantizada la financiación de los gobiernos y la estabilidad financiera de los países. Hay que reconstruir el barco en alta mar.¹⁶⁷

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 antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero sobre todas las cosas, de reconectarla con la gente. Hay que poner fin, y de manera urgente, a este proceso perverso y absurdo de una política vaciada de sociedad y de una sociedad vaciada de política. Es urgente y prioritario construir “capital político”.

Esta importancia de las instituciones políticas, de la calidad de los liderazgos para la salud de la democracia es ampliamente compartida por los propios líderes políticos, tal como consta en el Informe del PNUD, sobre la Democracia en América Latina.¹⁶⁸ Hay una fuerte autocrítica de parte de la clase política latinoamericana sobre la crisis que atraviesan

¹⁶⁷ Paramio, Ludolfo, *Reforma del Estado y reforma política*, Ponencia introductoria de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San José, Costa Rica, 2004, pp. 19 y 20.

¹⁶⁸ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

los partidos políticos, así como un consenso bastante generalizado de que las soluciones a los problemas de la democracia hay que encontrarlas dentro de la democracia y dentro de la política. Por ello, la reforma política es vista por 45% de los entrevistados (primer lugar) como el principal instrumento para dar respuesta a los problemas que aquejan a la democracia.

Pero, cuidado con poner demasiadas expectativas en las instituciones. Hay que evitar caer en el simplismo monocausal, tan común en América Latina, de responsabilizar demasiado a las instituciones o esperar mucho de ellas. Hay que poner atención a otros dos factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política. Ciertamente, los contextos culturales y los liderazgos no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento. En otras palabras, hay que establecer un balance entre líderes políticos efectivos e instituciones fuertes, capaces de poder dar respuestas a las demandas de la sociedad.¹⁶⁹

Por último, quisiera retomar las preguntas que Duverger se hiciera hace ya más de cuatro décadas y que siguen teniendo plena actualidad:

¿Sería más satisfactorio un régimen sin partidos? He ahí la verdadera cuestión. ¿Estaría mejor representada la opinión si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores, sin que éstos pudieran conocer realmente las tendencias de aquellos? ¿Estaría mejor preservada la libertad si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coligados en formaciones políticas?¹⁷⁰

En mi opinión, la respuesta es un no rotundo, tal como claramente surge de la experiencia latinoamericana del último cuarto de siglo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, Juan y SUÁREZ CAO, Julieta, “Post-Scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década”, en ABAL MEDINA, Juan y CAVAROZZI, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002.

¹⁶⁹ Diálogo Interamericano “En contra de las probabilidades. La democracia en Latinoamérica”, en: http://www.thedialogue.org/publications/programs/policy/politics_and_institutions/democracy/contra.pdf, 2004.

¹⁷⁰ Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 135.

- ABAL MEDINA, Juan y CAVAROZZI, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina*, documento de trabajo, España, 2002.
- , *¿Instituciones o máquinas ideológicas?: origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, Barcelona, Institute de Ciencies Politiques i Socials, 2004.
- , “Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros”, en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, 2004.
- , en http://www3.usal.es/~dpublico/areacp/Doctorado0304/Seminario_Investigacion03/Alcantara03.PDF, 2004.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002.
- BALLINGTON, Julie y MÉNDEZ, Myriam (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA, 2002.
- BELLO, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ, 2004.
- BENDEL, Petra, “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera”, en NOHLEN, Dieter et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1988, ts. I y II.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973.
- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1988.
- CALLE, Humberto de la, “Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia”, en CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO, Daniel (comps.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1998.
- CAPEL, *Diccionario Electoral*, 3a. ed., San José, IIDH-CAPEL, 2003, ts. I y II.

- CARDOSO, Fernando Enrique, en www.fp-es.org/oct_nov_2005/story_11_11.asp, 2005.
- CARRILLO, Manuel *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- CASAS, Kevin, “Descuentos en los medios de comunicación para políticos: ejemplos de América Latina”, *Transparencia Internacional. Informe global sobre corrupción*, www.transparency.org, 2004.
- CASTAÑEDA, Jorge, “Candidaturas independientes”, artículo publicado en el diario *Reforma*: <http://www.ideasdelcambio.org/index.cfm?CFID=5977214&CFTOKEN=5015714>, 2005.
- Centro Carter, *El financiamiento de la democracia en las Américas: partidos políticos, campañas y elecciones* (serie especial de conferencias del 17 al 19 de marzo de 2003), Atlanta, 2003.
- COLOMER, Joseph, “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias”, en ABAL MEDINA, Juan y CAVAROZZI, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002.
- CUMPLIDO, Francisco, *El estatuto jurídico de los partidos políticos*, Centro de Estudios Públicos, documento de trabajo núm. 9, 1983.
- DAHL, Robert, *L’avenir de l’opposition dans les démocraties*, París, SEDEIS, 1966.
- DERUYTTERE, Anne, *Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: el papel del Banco Interamericano de Desarrollo*, Foro de las Américas, en: www.iadb.org, 1997.
- DIÁLOGO INTERAMERICANO, *En contra de las probabilidades. La democracia en Latinoamérica*, 2004, visible en: http://www.thedialogue.org/publications/programs/policy/politics_and_institutions/democracy/contradialogue.pdf, 2004.
- DIAMOND, Larry y GUNTHER, Richard (comps.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press, 2001.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- FERNÁNDEZ BAEZA, Mario, “Partidos políticos”, *Diccionario Electoral*, 3a. ed., San José, Costa Rica, IIDH, 2003, t. I.

- FERREIRA RUBIO, Delia, “El control del financiamiento de la política”, *Escenarios alternativos*, núm. 4, Buenos Aires, 1998.
- , “Alianzas electorales”, *Diccionario Electoral*, 3a. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, t. I.
- , “Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación”, en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA, 2004.
- FERREYRA, Raúl, *Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos*, Exposición presentada en las Jornadas sobre reforma política y constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002.
- FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, *La crisis de los partidos políticos: ¿Profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos*, Washington, OEA: www.upd.oas.org/fiapp, 2003.
- FREIDENBERG, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado*, 2a. ed., en prensa.
- , “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en SÁNCHEZ, Fernando y THOMPSON, José (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*, Cuadernos CAPEL núm. 50, San José, IIDH-CAPEL, 2006.
- GARCÍA, Ana Isabel, “Financiamiento político y perspectiva de género”, en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel (comps.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA, 2004.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, “Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica”, *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1986, t. I.
- , “Constitucionalización de los partidos políticos”, en *Diccionario electoral*, 3a. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, t. I.

- GIL-ROBLES, José y PÉREZ-SERRANO, Nicolás, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Madrid, Taurus, 1977.
- GOODWIN-GILL, Guy S., *Elecciones libres y justas*, Derecho internacional y práctica, Unión Parlamentaria, Ginebra, 1994.
- GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, “De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina”, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA, 2004.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, *Financiamiento de los partidos políticos. Replanteamiento y estudio comparado en Iberoamérica*, Ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 2003.
- HTUN, Mala, “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, en MÉNDEZ-MONTALVO, Myriam y BALLINGTON, Julie (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA, 2002.
- INTERNATIONAL IDEA, *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de Taller*, Lima, 2003.
- JARAMILLO, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- JOST, Stefan (comp.), *Los partidos políticos en las constituciones y legislaciones. Textos y análisis de diecinueve países*, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung, 1997.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Guadarrama, 1975.
- LIPSET, Seymour Martin, “The Indispensability of Political Parties”, *Journal of Democracy*, 11 (1), 2000.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, “La relativización constitucional de los partidos políticos”, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977.
- MELLA MÁRQUEZ, Manuel (comp.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal Universitaria, 1997.
- MILLÁN GONZÁLEZ, Navor, “Partidos políticos y democracia”, *Revista Iniciativa*, núm. 16, www.cddiputados.gob.mx.

- MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, 2001.
- NASSMACHER, Karl-Heinz, “Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies”, en GUNLICKS, Arthur B. (comp.), *Campaign and Party Finance in North and Western Europe*, San Francisco-Oxford, Westview Press-Boulder, núm. 10, 1992.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- NAVIA, Francisco, “Partidos políticos como antídoto contra el populismo en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad de Chile, vol. XXIII, núm. 1, 2003.
- NOHLEN, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*, México, Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006.
- , *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- , *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 2003.
- PALTIEL, Khayyam, *Party, Candidate and Election Finance: A Background Report*, Ottawa, Royal Commission on Corporate Concentration, 1976.
- PARAMIO, Ludolfo, *Reforma del Estado y reforma política*, ponencia introductoria de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San José, Costa Rica, 2004.
- PAYNE, Mark *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID-IDEA, 2003.
- PESCHARD, Jacqueline, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de Taller*, Lima, International IDEA, 2003.
- PEYSER, Alexia y CHACKIEL, Juan “La identificación de poblaciones indígenas en los censos de América Latina”, en SCHKOLNIK, Susana

- (comp.), *América Latina: Aspectos conceptuales de los censos del 2000*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL-CELADE, División de Población de la CEPAL, 1999.
- PEZA, José Luis de la, “Candidaturas independientes”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado*, 2a. ed., en prensa.
- PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, “La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, núm. 277, 1998.
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo, *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones, CDCHT, 1995.
- RENIU Y VILAMALA, Josep María, *Diccionario crítico de ciencias sociales*, Universidad Complutense de Madrid, en: www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm.
- RIAL, Juan, “Coalición de partidos”, en CAPEL, *Diccionario electoral*, 3a. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, t. I.
- , “Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación”, en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA, 2004.
- , “Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir”, Lima, Documento, 1999.
- SABSAY, Daniel, “Status constitucional y legal de los partidos políticos”, *Proceso electoral y regímenes políticos. Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1989.
- SARTORI, Giovanni, *El homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1999.
- , *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.

- SOTOLI, Susana, “Representación de minorías y mujeres: cuotas, etcétera”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- ULLOA, Félix, *El dinero y la democracia. Un caso de estudio*, Libros-EnRed, Argentina, 2004.
- , “Financiamiento público y privado de los partidos políticos: mecanismos de control”, *Participación ciudadana. Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*, Seminario Internacional organizado por Participación Ciudadana, Santo Domingo, CONARE-UNIBE-IDEA-NDI, 2002.
- VALENZUELA, Arturo, *Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina*, Madrid, Georgetown University-Círculo de Montevideo, documento, 1998.
- VANOSI, Jorge Reinaldo, *Teoría constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 2000, t. I.
- WARD, Gene, “El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político”, *Informe global sobre corrupción*, Transparencia Internacional, www.transparency.org, 2004.
- ZOVATTO, Daniel, “La democracia interna de los partidos políticos en América Latina”, *Revista Debates de Actualidad*, núm. 188, junio-septiembre de 2002.
- , “América Latina”, en CARRILLO, Manuel *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- , *La reforma político electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias 1978-2005*, ponencia presentada en el Seminario UIMP, Santander, 2005.
- , “Refoma institucional y desarrollo, forma de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral”, *Seminario: Una nueva agenda de reforma política para América Latina*, Santander, España, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 2005.
- , “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado*, 2a. ed., en prensa.