

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN BOLIVIA

Jorge LAZARTE R.

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Los partidos en la legislación vigente.* III. *Poderes u órganos del Estado que intervienen en temas referidos a partidos políticos.* IV. *Partidos políticos.* V. *Requisitos para la formación de partidos.* VI. *Requisitos para la constitución de los partidos políticos a nivel regional, departamental.* VII. *Estructura interna de los partidos.* VIII. *Democracia interna.* IX. *Tratamiento del tema de género.* X. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos.* XI. *Financiamiento de los partidos.* XII. *Coaliciones, fusiones, alianzas.* XIII. *Extinción / cancelación de partidos.* XIV. *Otras formas de participación política institucional.* XV. *Órgano estatal de control de las organizaciones políticas.* XVI. *Afiliación a organizaciones internacionales.* XVII. *Evaluación.* XVIII. *Reformas planteadas en la actualidad.* XIX. *Bibliografía.*

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

En la legislación nacional, la primera vez que los partidos aparecen mencionados es en el “Reglamento Electoral”, establecido por el decreto supremo de 1908. Éste, en su artículo 44, se refiere al reconocimiento de que “uno o dos delegados” de cada partido podrán formular “reclamaciones” en las mesas receptoras sobre el proceso de votación en curso. Esto quiere decir, que en los hechos ya existían partidos organizados, conser-

vadores y liberales, formados luego de la Guerra del Pacífico de 1879, y que dominarían la vida política hasta mediados del siglo XX.¹

En la Ley Electoral de 1924,² la más elaborada hasta entonces, y que estuvo en vigencia con pocos cambios hasta 1952, se mantiene esta primera mención pero se amplían sus facultades. De un lado, ahora existe todo un capítulo (IV) y tres artículos, referidos a “la representación de los partidos” ante los notarios electorales. En segundo lugar, en esta misma ley, en su artículo 76, se facultó a los partidos políticos para imprimir las “fórmulas de sus candidaturas” y para depositarlas en las mesas de elección. Finalmente, en el artículo 77 se reconoce que los partidos, junto a otros grupos políticos, presenten candidaturas, una nueva situación de hecho que entra en la ley, y que se mantendrá hasta 1952. En cuanto a la Constitución Política del Estado (CPE), no hay ninguna referencia a los partidos políticos hasta la reforma de 1961.

La revolución de 1952 abre una nueva época en la existencia jurídica de los partidos políticos. La nueva generación política “antioligárquica”, nacionalista, con fuerte influencia marxista, es estatista, y cree en la centralidad del partido como representación colectiva contra el liberalismo anterior, más inclinado a la acción individual. Además, el voto universal, instituido en julio de ese mismo año, va a plantear nuevos desafíos a la existencia de partidos en su capacidad de movilización.

La primera prueba de este cambio es el decreto del 9 de febrero de 1956,³ convertido en ley en diciembre de 1959, que reconoció a los partidos políticos como los “únicos facultados para intervenir en elecciones”, marcando así una ruptura con todo el periodo anterior, en el cual eran posibles candidaturas ciudadanas sin partidos, situación de la que se habían aprovechado muchos de los que ahora eran dirigentes del partido de gobierno, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). El corolario de este reconocimiento fue la obligación legal de que los candidatos a los cargos electivos debían “estar afiliados a partido reconocido” y ser “postulados” por él (artículo 122).

Este decreto, además, dedicó la tercera sección de quince artículos, titulada “Partidos políticos”, a la reglamentación de las condiciones de re-

¹ Rolon, Anaya, M., *Política y partidos en Bolivia*, 2a. ed., La Paz, Juventud, 1987.

² Ministerio de Gobierno y Justicia, *Ley Electoral*, La Paz, Universo, 1937.

³ Corte Nacional Electoral, Estatuto Electoral, Decreto Supremo núm. 04315, La Paz, Subsecretaría de Prensa, Informaciones y Cultura, 1956.

conocimiento jurídico de los partidos por la Corte Nacional Electoral (CNE), que igualmente se creó por primera vez. Varios de estos requisitos siguen figurando en la legislación actual, incluyendo el porcentaje de militantes, que en ese entonces era del 2% del total de votos válidos. No deja de ser paradójica la prohibición de uso de la violencia “como medio de acción política” en una época en la que la política era esencialmente violencia. De algún modo puede decirse que entonces, y en los años posteriores, lo normativo contrastaba fuertemente con lo fáctico, lo que inducía a calificar de “puro formalismo” la reclamación por el cumplimiento de tales normas, y que fue la razón de la inestabilidad política tradicional. Esta inclusión de los partidos en la Ley Electoral, con modificaciones menores, va a perdurar hasta 1999 cuando se aprueba una ley de partidos.

La exclusividad en la representación política para los partidos fue luego incorporada en la Constitución Política del Estado, de 1961,⁴ que en su artículo 45 determinaba que la “representación popular se ejercerá solamente por intermedio de los partidos políticos...”. Igualmente se ratificó la necesidad de que para habilitarse como candidato había que ser postulado por un partido (artículo 65), pero se eliminó el condicionamiento de la militancia que figuraba en la ley.

La CPE, aprobada en 1967,⁵ dio un paso más en la constitucionalización de los partidos, al incluir un título nuevo en la Constitución (el noveno), sobre el “Régimen Electoral”, e incorporar el capítulo II, destinado a los partidos políticos, pero con el añadido importante que fue el reconocimiento jurídico a las “agrupaciones cívicas” de presentar a sus candidatos, pero en alianza con los partidos políticos (artículo 223). Ciertamente, los que estaban en el poder aprovecharon esta apertura calculada para hacer posible una alianza ya comprometida. Por otro lado, esta es la primera Constitución que reconoce el derecho constitucional de los ciudadanos de organizarse en partidos políticos (artículo 222). Esta situación constitucional va a mantenerse hasta las reformas de 2004, de

⁴ Constitución Política del Estado, sancionada por el Congreso Nacional extraordinario y promulgada el 4 de agosto de 1961. En Vaca Diez, Hormando, *Pensamiento constitucional boliviano.1826-1995*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados, 1998, pp. 363-402.

⁵ Constitución Política del Estado, 2 de febrero de 1967. Véase Vaca Diez, Hormando, *ibidem*, pp. 403-450.

la que va a desaparecer explícitamente y es reemplazada por la del reconocimiento de la representación popular en favor de las agrupaciones ciudadanas.

En perspectiva, puede decirse que, de manera general, se ha pasado de la existencia de hecho de los partidos a la de su reconocimiento jurídico paulatino, hasta su constitucionalización. Pero también se ha avanzado en la fijación de requisitos legales cada vez más elaborados para la formación de partidos. Hasta fines de los años setenta bastaba registrarse con requisitos mínimos, lo que, ciertamente, alentaba la formación y multiplicación de partidos fantasma.

Desde mediados de los años ochenta, la necesidad de regular la existencia de partidos se hizo cada vez más exigente, tanto que finalmente cristalizó con la aprobación de la Ley de Partidos Políticos (LPP) núm. 1983, de junio 1999. Aunque los requisitos parecen estar más orientados a institucionalizar a los partidos, es evidente que en los últimos años ha existido la preocupación en los partidos dominantes de frenar la multiplicación de los partidos, como una forma de preservarse a sí mismos, particularmente mediante el aumento de porcentajes mínimos de afiliados o de votos para obtener la personalidad jurídica, que de un mínimo del 0.5% en 1980, pasó al 2% en 1999; o a través de un aumento aún mayor para no perder la personalidad jurídica que de un 0.5%, en 1991, aumenta al 3%, en 1999.

Con todo, la dificultad o no de cumplir los requisitos depende en gran parte de la decisión de los organismos competentes, que tienen un margen de apreciación importante, y que mediante decisiones jurisprudenciales pueden cubrir falencias o vacíos en la legislación correspondiente.

II. LOS PARTIDOS EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

1. *Constitución Política del Estado*

Las reformas incorporadas en febrero de 2004⁶ han cambiado sustancialmente la condición jurídica actual de los partidos políticos, tal como hasta entonces había sido establecida en la legislación nacional.

⁶ Constituyente, *Constitución Política del Estado 2004*, La Paz, Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente, Separata, 2004.

En primer lugar, los partidos han perdido la exclusividad de la representación política. Según el nuevo artículo 222, la “representación popular” se ejerce de hoy en adelante mediante los partidos políticos, conjuntamente con las “agrupaciones ciudadanas” y los “pueblos indígenas”. Estas nuevas instancias han sido elevadas al nivel de los partidos, figuran en el artículo 223, que antes de la reforma estaba reservado a los partidos; estarán sujetas a los mismos requisitos constitucionales que los partidos para participar en el proceso electoral. Por tanto, deberán contar con personería jurídica reconocida por la Corte Nacional Electoral y podrán obtener financiamiento estatal.

En segundo lugar, y como consecuencia de ello, esas agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas pueden postular directamente candidatos a todos los cargos electivos (artículos 61 y, de manera más general, 224). Estas reformas constituyen un cambio de algunas de las reglas esenciales del juego político que estuvieron vigentes en los últimos cincuenta años. La magnitud y la profundidad de la crisis de octubre de 2003, hicieron inevitable una reforma que los partidos habían resistido durante tantos años.

2. *Código Electoral*

El Código Electoral (CE) de junio de 2002,⁷ que establece las normas para todos los procesos electorales, ha sido redactado sobre el supuesto constitucional de que los partidos son los únicos órganos de representación política. A raíz de las reformas en la CPE de 2004, ya mencionadas, deberá procederse a la actualización del Código Electoral, en consonancia con las reformas constitucionales.

3. *Ley de Partidos Políticos*⁸

Con respecto a otros países de América Latina, hubo un cierto retardo en la aprobación de una ley especial de partidos, a pesar de la demanda existente en el país desde mediados de los años ochenta, ya en pleno proceso de democratización.

⁷ “Código Electoral, texto ordenado, Ley núm. 1984”, *Gaceta Oficial*, La Paz.

⁸ Corte Nacional Electoral, *Ley de Partidos*, La Paz, Muela del Diablo, 1999.

Esta ley fue aprobada en junio de 1999, y fue el fruto de un trabajo conjunto entre los partidos políticos y la Corte Nacional Electoral, aunque el proceso de discusión había empezado varios años antes. Esta ley norma los requisitos para organizar y hacer funcionar los partidos, conjuntamente con los órganos encargados de fiscalizarlos. Quizá, lo más importante de la ley son los principios democráticos, que deben estar en la base del funcionamiento partidario. También, esta ley deberá ser puesta en consonancia con las nuevas reformas constitucionales.

4. Reglamento

La Corte Nacional Electoral fue habilitada por la Ley de Partidos para elaborar dos reglamentos, uno concerniente a la fiscalización de los recursos y, el otro, al control jurisdiccional de los procesos electorales internos de los partidos políticos. Ambos reglamentos existen. El primero desde 1997, cuando se aprobó el financiamiento público, encargándose a la CNE su fiscalización. La exigüidad de esta primera disposición legal fue compensada por el reglamento del organismo electoral, modificado en más de una vez en su aplicación. El segundo fue aprobado en 2000, pero no se llegó a aplicar, pues en la gestión de los nuevos miembros del organismo electoral (2001) fue modificada la Ley de Partidos, que invalidó el reglamento y tuvo que aprobarse otro.

III. PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO QUE INTERVIENEN EN TEMAS REFERIDOS A PARTIDOS POLÍTICOS

1. Corte Nacional Electoral

Según el Código Electoral, la Corte Nacional Electoral tiene competencia exclusiva sobre temas electorales y puede aprobar decisiones que causan efecto, son de cumplimiento obligatorio, irrevisables e inapelables (artículo 28 del CE). Esta facultad legal se basa, entre otras razones, en el carácter independiente y autónomo del organismo electoral, establecido en la CPE (artículo 226). Sin embargo, el organismo electoral puede revisar sus propias decisiones en algunos casos, conforme a la previsión del mismo artículo 28. Es este marco decisional general en que el organismo electoral actúa en todo lo que se refiere a los partidos políticos, particularmente en la Ley de Partidos.

2. *El Tribunal Constitucional*

No obstante, el CE prevé la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional, existente desde 1995, en decisiones que formen parte del ámbito de la jurisdicción y competencia del Tribunal (artículo 28 del CE). En los últimos años el Tribunal ha admitido demandas de partidos contra las decisiones del organismo electoral, y en muchos casos ha fallado contra ellas, obligando al organismo electoral a revisarlas.

Hasta antes de 1995, los partidos solían recurrir a la Corte Suprema de Justicia, a cuyas admisiones el organismo electoral respondía planteando ante el Congreso Nacional conflictos de competencia, que este nunca resolvió. Por lo menos hasta 1991, esta posibilidad estuvo abierta, hasta que en este año se incorporó un artículo nuevo en la Ley Electoral de entonces, estableciendo que las decisiones del organismo electoral eran irrevisables, inapelables y de cumplimiento obligatorio. El antecedente más inmediato de esta decisión tenía que ver con una demanda de anulación de las elecciones de 1989, que había sido planteada por un partido denunciando fraude en los resultados de ese año, y que estaba pendiente en la Corte Suprema de Justicia. Someter las decisiones electorales a un órgano distinto les pareció, a los partidos, demasiado riesgo, agravado por la escasa credibilidad del órgano judicial.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS

Una primera función básica que les es reconocida a los partidos políticos en la CPE (artículo 223), es la de “concurrir a la formación de la voluntad popular”, pero ahora junto a las “agrupaciones ciudadanas” y los “pueblos indígenas”. Una segunda, es la de ser estructuras de reclutamiento del personal político y gubernamental mediante la presentación de listas de candidatos a los diferentes cargos electivos (artículo 224). Implícitamente, por lo menos, antes de las recientes reformas constitucionales, también se les reconocía privativamente la función de gobierno. Con las nuevas reformas, ya no queda nada claro, lo que les corresponderá específicamente a los partidos.

En el ámbito del Código Electoral, se definen las condiciones jurídicas que regulan la competencia por la titularidad del poder, desde su

convocatoria hasta su conclusión, con la entrega de credenciales a los elegidos. En este ámbito, los partidos eran reconocidos como sus únicos pretendientes legales, pero a partir de las reformas constitucionales la situación ya no será la misma.

Finalmente, en la Ley de Partidos existe el reconocimiento de otras dos funciones diríamos explícitas. De un lado, la función de gobierno, puesto que están obligados a presentar “programas de gobierno” (artículo 14), y la función educativa de “promoción y defensa de los valores éticos y morales de la sociedad” (artículo 13, numeral 6). Aquí, también estas afirmaciones deben ser tomadas con cargo a la actualización de la ley en concordancia con las reformas constitucionales.

Formación de los partidos políticos

En primer lugar, la CPE establece algunos principios y obligaciones generales para la formación de partidos políticos, que antes de la reforma constitucional de 2004 no existían. Sin embargo, la reglamentación de estos principios no remite a ninguna disposición legal, como fue el caso hasta antes de la reforma. Sólo en lo que concierne al ejercicio de la representación popular existe esta referencia. La cual podemos entender como una omisión no fácilmente explicable.

Con todo, existe la Ley de Partidos aprobada en 1999, que regula la existencia de partidos, complementado con el Código Electoral y la reglamentación de la CNE, sobre control jurisdiccional de los procesos de democratización interna y de fiscalización de los recursos financieros que reciben.

De manera general, y teniendo en cuenta los requisitos existentes, sobre todo en la Ley de Partidos, no puede decirse que alienen la formación de nuevos partidos, sobre todo dado el clima de crisis de los partidos existentes y sus reacciones defensivas. Se ha hecho cada vez más difícil organizar un partido, aunque en los hechos lo más difícil no es nacer sino sobrevivir.

V. REQUISITOS PARA LA FORMACIÓN DE PARTIDOS

Los partidos están regulados por ley, a partir de su reconocimiento constitucional. A pesar de que la CPE no reconoce explícitamente el de-

recho ciudadano de organizar partidos, como fue el caso hasta las reformas de febrero de 2004, pero que sí permanece en la Ley de Partidos, la presencia de los partidos en el texto constitucional se ha ampliado textualmente y en principios, con respecto a lo que había sido hasta esas reformas. El artículo 223, establece ciertos requisitos básicos para los partidos políticos, como son los que figuran en el inciso II, que les obliga a tener un “programa, organización y funcionamiento democráticos” y ajustarlos a los “principios, derechos y garantías” constitucionales. En el inciso III se establece que deben tramitar su personería jurídica ante la Corte Electoral, y en el inciso IV, que deben rendir cuentas de los recursos financieros que reciban del Estado.

Sobre la base de estos mismos principios, la Ley de Partidos, en sus 77 artículos y 11 capítulos, divididos en temas específicos, fija los requisitos legales para la formación de los partidos políticos, cuyo cumplimiento es condición previa para obtener su reconocimiento jurídico.

El primer requisito para formar un partido es la realización de una Asamblea Constitutiva de los ciudadanos comprometidos para esta tarea (artículos 5o. y siguientes), en la que se apruebe, y conste en acta protocolizada, la voluntad de organizar un partido, el denominativo y símbolos que lo identifiquen; los principios que orienten la acción del partido; el programa de gobierno y el estatuto orgánico; los bienes del partido y su domicilio legal. De estos requisitos, quizá el más elástico es el programa de gobierno, para cuya elaboración no existen parámetros precisos sobre su contenido, lo que explica que puedan presentarse como “programas” simples declaraciones de buenas intenciones. Hasta ahora, esta exigencia parece ser pura formalidad, pues no se sabe hasta qué punto son compatibles con los que finalmente presentan los partidos en la campaña electoral. La obligación legal (artículo 14, LPP) de que el organismo electoral publique estos programas no se ha cumplido hasta el presente.

Otro requisito básico es la presentación en los libros de registro, facilitados por la Corte Electoral, de un mínimo de afiliados igual o mayor al 2% del total de votos válidos en las elecciones nacionales previas. Esta exigencia nos remite a otra, por la cual un partido puede perder su reconocimiento jurídico si no ha obtenido más del 3% del total de votos válidos de la elección última en la que participó. Como puede verse, es más fácil organizar un partido que preservarlo. Para lograr este último objetivo algunos partidos “chicos”, que arriesgaban su existencia por su débil

apoyo electoral, suelen presentarse en alianzas políticas con partidos más fuertes electoralmente, y así, además, sortear otro requisito según el cual un partido pierde su reconocimiento jurídico si no ha participado en dos elecciones sucesivas. En todo caso debe subrayarse que a lo largo de los años, los requisitos para el reconocimiento de los partidos se han complicado, muchas veces con el propósito no explicitado e impulsado por partidos del “sistema” de hacer más difícil la aparición de nuevos partidos. Tal es el caso del porcentaje de afiliados que del 0.5% en 1991, pasó al 1% en 1997 y luego al 2% en 1999.

Pero la sola existencia de estos requisitos no garantiza su cumplimiento riguroso que depende en gran parte de la voluntad y eficacia del organismo electoral. Así, por ejemplo, la obligación de presentar libros de registros durante varios años fue simplemente una “formalidad”, que podía cumplirse llenando libros muy libremente, que luego no eran verificados. Sólo desde mediados de los años noventa el organismo electoral tuvo que aprobar un breve reglamento de verificación de registros, para hacer que este requisito no pierda su objeto. Hoy, además, los registros se hacen en libros proporcionados por el organismo electoral, y se recurre a la Policía Nacional para fines de verificación en sus no siempre confiables archivos, de los registros presentados en muestreo. Si en el informe se constatará que igual o más del 5% de los registros fueran falsos, se rechaza la demanda y los obrados pasan a disposición del Ministerio Público, que por otra parte nunca abrió proceso alguno a varias decenas de casos.

La Ley de Partidos establece en su artículo 20., el derecho ciudadano de organizar o de afiliarse a un partido político, bajo las condiciones de la Ley y del Estatuto Orgánico del partido. También, reconoce a los afiliados el derecho de separarse del partido y la obligación de comunicar esta decisión a los responsables partidarios y de notificar al organismo electoral, con fines de depuración. En la mayor parte de los casos esta última disposición no se cumple. O mejor, los casos de cumplimiento son tan escasos frente a los otros miles, que es como si la norma no existiera.

Esta ley también prohíbe (artículo 65, inciso *a*) la doble militancia, sancionada con inhabilitación militar por dos años. Respecto a esta última situación, la inexistencia de archivos computarizados de las afiliaciones por partido ha hecho inviables, hasta ahora, estas prohibiciones. La Ley de Partidos no obliga a los partidos a presentar en medio magnético

sus libros de registros, lo que ha inducido al organismo electoral a plantear de oficio esta exigencia. Las elecciones generales o municipales son la mejor oportunidad para estos casos, no sólo por los beneficios materiales que obtienen los “militantes”, sino por las promesas pos-electorales ofrecidas en caso de ganar las elecciones o por lo menos participar en las coaliciones de gobierno. Se han conocido casos de renuncias masivas y públicas de “militantes” que anuncian su retiro del partido y su incorporación simultánea a otro, sin cumplir ninguna de las formalidades de ley, y que a nadie llama la atención.

VI. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL REGIONAL, DEPARTAMENTAL

Finalmente, en la ley no existe ninguna norma respecto al alcance territorial de los partidos, nacional, regional o local. Los requisitos legales pueden ser cumplidos por los partidos, independientemente de su implantación o estructura territorial. En la práctica, los partidos tienen diversa cobertura territorial, tanto por los votos que reciben como por el alcance de su funcionamiento. Los partidos con existencia regional pueden participar con cierta ventaja en elecciones locales, mientras que en las nacionales suelen hacerlo en alianzas con partidos nacionales. Esta también es la situación de partidos nacionales pero débiles electoralmente.

VII. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS

Al respecto, lo primero que debe subrayarse, es que de manera general los partidos siempre han contado con estatutos internos que organizaban sus estructuras y funcionamiento. En realidad es un requisito acostumbrado, casi ritual, como lo es cuando se organiza un sindicato. El problema era que en el pasado raras veces estos estatutos eran cumplidos, entre otras razones, porque parecía más importante la sobrevivencia del partido en condiciones de autoritarismo y persecución política dominantes, que las formalidades estatutarias, cuyo cumplimiento en muchas situaciones habría sido simplemente suicida. La otra razón fundamental era el funcionamiento fuertemente personalizado del partido, cuyo caudillo, o “el jefe” era tal porque, entre otras razones, él mismo era la norma que

imponía a los demás. De cualquier manera, cuando empezó a funcionar la democracia, en 1982, se hizo evidente que los estatutos no siempre eran cumplidos por el margen de discrecionalidad al que estaban habituados los dirigentes partidarios, y no existían aún, órganos externos que los constriñeran a cumplirlos, o si existían estaban más ocupados en tareas más primordiales de democratización del país antes que ocuparse del funcionamiento interno de los partidos. En el caso de Bolivia, puede decirse que una vez que el proceso de institucionalización electoral había avanzado, había que emprender la tarea de institucionalizar a los partidos de tal modo que su funcionamiento cotidiano correspondiera a sus normas estatutarias. En todo caso, esta exigencia llegó tardíamente cuando ya el país estaba a varios años de proceso democrático. En los hechos, hasta 1991 en la Ley Electoral sólo existía un artículo destinado al registro de partidos y a la escasa documentación que debían acompañar. En la Ley Electoral de 1991 se incorporan en capítulos y artículos especiales, uno de los cuales es la obligación que tienen de cumplir sus estatutos, y de manera cada vez más contundente. A pesar de ello, la discrecionalidad con la que funcionaban tenía que ver con la falencia de los controles externos que los obligara a hacerlo. Es decir, que mientras sólo existía la ley y no existía la voluntad de hacerla cumplir, la regla no tenía efecto práctico.

A mediados de los años noventa, con la conformación de una Corte Electoral efectivamente independiente de los partidos, las reglas se convierten en exigencias ineludibles y sancionables, que hacen que los partidos pongan más atención a lo que aprueban y que los militantes demanden su cumplimiento.

En la actualidad, la Ley de Partidos define los principios generales bajo los cuales deben organizarse y hacer funcionar las estructuras internas de los partidos. Aunque en esta ley todo el capítulo tercero se refiere a la “Estructura y organización de los partidos políticos,” que incluye la declaración de principios y el programa de gobierno, en rigor es el artículo 15 y sus dieciocho numerales que propiamente establece las bases sobre las cuales debe aprobarse el Estatuto Orgánico de cada partido, que define a su vez las normas de su estructura interna.

En cuanto a la estructura, la ley (artículo 15) obliga a los partidos a definir las instancias de dirección de partido, sus niveles, funciones y jerarquía; la forma cómo son elegidos los dirigentes, el tiempo de su man-

dato, los procedimientos de revocatoria y de sustitución. La obligación de convocar a congresos nacionales en plazos no mayores a los cinco años y las normas para la aprobación o modificación de sus documentos constitutivos. Este artículo es clave en el proceso de institucionalización, particularmente en lo que se refiere a los plazos, tanto en el sistema electoral como en los partidos habían sido demasiado elásticos en su cumplimiento. De algún modo, la democracia no funciona si no regula el tiempo del uso del poder.

A la fecha, los plazos legales para la readecuación han vencido el 30 de junio de 2003, y el organismo electoral ha procedido a reconocer como aceptables legalmente estas readecuaciones, dejando constancias en sus resoluciones respectivas de sus observaciones menores, que quedan como obligaciones a satisfacer por parte de los partidos observados. Con todo, antes del vencimiento, se escucharon declaraciones de dirigentes políticos de postergar una vez más los plazos.

En la práctica, los partidos, en general, han encontrado muchas dificultades para funcionar según las normas de sus estatutos, respecto a las cuales los dirigentes siguen actuando con mucha liberalidad, mientras que la militancia y aun los dirigentes, no tienen conocimiento de las normas de funcionamiento de sus partidos a causa de su escasa difusión y también el desinterés.

VIII. DEMOCRACIA INTERNA

En el proceso de institucionalización de los partidos, saltó como una evidencia, que en general los estatutos de partidos estaban orientados a reforzar la concentración de poder a favor de las cúpulas dirigentes y que, por tanto, eran ajenos o no compatibles con los principios elementales de la democracia.

La necesidad de institucionalizar a los partidos como actores centrales insustituibles de la democracia, hizo que los organismos electorales, desde principios de los años noventa, apuntaran a tener autoridad legal para obligar a los partidos a funcionar según sus propias reglas estatutarias y no conforme a las que podían imponer sus dirigentes.

También se hizo evidente que no bastaba con hacer funcionar las reglas internas de los partidos, sino que además de institucionalizarlos había que democratizarlos. Estas dos necesidades, principalmente la segun-

da, fueron incorporadas en la legislación pertinente. En efecto, una de las reformas más importantes incorporadas en la Ley de Partidos, fue la necesidad de asegurar que la estructura y funcionamiento de los partidos deben ajustarse a principios democráticos establecidos en la ley. Esta prescripción, bajo la forma de exigencia general, más tarde fue incorporada explícitamente en las reformas constitucionales de 2004, que establecen (artículo 223, numeral II) que la organización y funcionamiento de los partidos “deberán ser democráticos”.

El principio general de la ley, es la obligación de los partidos de incorporar en el documento fundamental del partido los “principios democráticos de organización y funcionamiento (artículo 13, numeral V), y luego desarrollarlos con detalle en los estatutos del partido, con el objetivo de fortalecer la participación e influencia de los militantes en las distintas estructuras o niveles de poder interno. Entre estos principios democráticos, la ley señala, en primer lugar, el mecanismo de “elecciones libres y voto directo y secreto” (artículo 15, numeral II), aplicable en todos los niveles de la estructura partidaria para la elección de los titulares de los distintos cargos dirigenciales, juntamente con el señalamiento de los mecanismos de revocatoria. Este procedimiento, igualmente, es aplicable en la selección de los candidatos a los distintos cargos electivos del país y en la elección de los delegados a las instancias superiores de representación del partido. Está claro que si sólo se tratara de este mecanismo ya sería una revolución en la vida interna de los partidos, tradicionalmente verticales, personalistas, muy inclinados al mecanismo de la cooperación de dirigentes desde “arriba” y a la designación por aclamación de los “jefes” del partido, y poco inclinados a admitir la disidencia.

Complementariamente, en virtud de otros principios democráticos, como es el de transparencia, la ley reconoce el derecho de los militantes de fiscalizar las actividades de sus dirigentes, mediante procedimientos que también deberían incluirse en los estatutos, que como en el caso anterior, implicaría una alteración fundamental en las pautas de comportamiento tradicional de los dirigentes y caudillos habituados al manejo “discrecional” y “secreto” del poder, no sujeto a rendición de cuentas.

En la misma línea de democratización interna, se le reconoce al militante el derecho al “recurso de queja” (artículos 15, numeral XIII, 26 y 27), principalmente contra los abusos de los niveles dirigenciales. Inicialmente este recurso debe tramitarse en los órganos especiales e internos del partido, antes de recurrir al organismo electoral.

Finalmente, se establece la obligatoriedad de los partidos de instituir órganos y procedimientos adecuados y especiales para defender los derechos de los militantes que entraran en conflicto con el partido (artículo 15, numeral XIX).

Estos principios, sin lugar a dudas democráticos, implican, aun en el texto, una revolución “copernicana”, como dijimos, en el funcionamiento tradicional de los partidos y en las actitudes, y comportamientos diarios de dirigentes y militantes, desde una tradición autoritaria y personalista a otra que se abre, institucional y democrática.

Con todo, no bastan las reglas para asegurar su cumplimiento, particularmente cuando éstas encuentran fuertes resistencias derivadas de viejos hábitos y que ponen en juego el poder interno de los partidos. Según la Ley de Partidos de 1999, en su segunda disposición transitoria, los partidos tenían la obligación de adecuar sus documentos constitutivos (y por tanto su funcionamiento efectivo) hasta el 31 de diciembre de 2001. Sin embargo, bastó una declaración de la Corte Nacional, constituida en agosto de 2001, de inhibirse en los procesos electorales internos de los partidos,⁹ en contradicción al reglamento ya existente aprobado por la Corte Nacional anterior (1991-2001), para que los partidos modificaran varios artículos del Código Electoral, entre ellos, la vigencia de los artículos referidos a la democratización interna de las estructuras partidarias, postergando el plazo mencionado, un mes antes de su expiración hasta junio de 2003. La razón de fondo no era tanto de falta de tiempo sino de oportunidad, puesto que el país estaba a siete meses del siguiente proceso electoral, y los jefes políticos tenían interés en conservar aún el poder de nominar a los candidatos a los cargos electivos, sobre todo del parlamento, procedimiento expresamente prohibido por la Ley de Partidos.

⁹ A raíz de estas declaraciones los partidos aprobaron una modificación a la Ley de Partidos, cambiando lo que antes era conducción de los procesos electorales internos por el “control de la legalidad de los procesos electorales internos” (artículo 20, LPP). En el primer caso, según el reglamento vigente entonces y que había sido discutido y consensuado con los partidos políticos, la Corte Electoral podía enviar “veedores” a los procesos electorales pero la conducción del proceso era responsabilidad de los partidos. Ahora la tarea del organismo electoral es más ligera pero el riesgo es mayor para los partidos dada la inexperiencia y los intereses en juego que más de una vez han hecho fracasar tales procesos electorales. El propósito final del organismo electoral anterior era transferir su experiencia y *savoir faire* a los partidos hasta un punto tal que no precisen de apoyo externo.

En lo que respecta a las “elecciones primarias”, ninguna disposición legal establece su obligatoriedad para los partidos políticos. Ya vimos que la Ley de Partidos establece el principio electivo para todos sus dirigentes, pero deja a los partidos definir la forma de como poner en marcha este principio. Hasta el presente, este mecanismo ha sido interpretado como un derecho que se reconoce sólo a los militantes del partido. En algunos casos, el voto directo y universal de la militancia sólo involucra niveles locales y medios de dirección, mientras que el nivel de máxima jerarquía está fuera de su alcance, aunque en este último caso, el voto sigue siendo directo pero de los delegados a su vez elegidos democráticamente para conformar las asambleas, congresos o convencionales nacionales. En ambos casos puede decirse que existe voto directo, pero expresado de diferente manera según nivel de la estructura partidaria y su jerarquía.

Las primeras experiencias de voto directo de la militancia no han sido muy afortunadas. Las razones han sido tres, que en algunos casos se combinaron. En primer lugar, deficiencias administrativas en el partido, sumadas a inexperiencias en procesos electorales, que han ocasionado reclamaciones, muchas de ellas basadas en presunciones de actos voluntarios, dada la desconfianza inicial en el partido. En segundo lugar, prácticas de irregularidades aún prevalecientes en el partido, de las que no se privan muchos candidatos cuando tienen la oportunidad de hacerlo. En tercer lugar, poca credibilidad en los resultados electorales que no pueden ser garantizados por los órganos electorales internos, ellos mismos constituidos por miembros que no pueden controlar sus preferencias como militantes. A ello, quizá, podría sumarse la renuencia de la Corte Electoral de fiscalizar (previamente) los procesos electorales, limitando su tarea a la verificación de que las normas del estatuto y la convocatoria correspondan a las prescripciones de la Ley de Partidos, y sólo intervenir (posteriormente) cuando el proceso ya ha acabado, y por lo tanto no es fácil revertirlo o decidir su anulación por las complicaciones políticas de la decisión.

El hecho de que el reglamento aprobado por la Corte Nacional del periodo anterior, sobre control jurisdiccional de los procesos electorales internos, hubiera sido dejado sin efecto por otra reforma a la Ley de Partidos a demanda de los nuevos miembros elegidos en 2001, es una prueba de la falta de continuidad en las políticas del organismo electoral, que di-

ficulta la tarea de institucionalización de los partidos políticos al cambiar las reglas que ya estaban en vigencia. En la actualidad no existe ningún reglamento al respecto.

IX. TRATAMIENTO DEL TEMA DE GÉNERO

En la CPE no existe nada que haga referencia particular a la equidad de género. Al contrario, muchos de sus artículos “universalistas” parecen ser más bien contrarios, como es el caso del artículo 60., que sostiene que los derechos constitucionales no admiten distinciones de sexo. Con todo, las demandas de equidad de género y de “discriminación positiva”, en la política institucional, crecieron en los últimos años hasta cristalizarse en disposiciones legales que reconocen desde 1999 “cuotas” en las candidaturas a favor de las mujeres. El Código Electoral (artículo 112, inciso *b*) prescribe que “al menos” uno de cada cuatro de los candidatos a senadores debe ser mujer. El siguiente inciso estipula que “al menos” uno de cada tres candidatos presentados en las listas plurinominales debe ser mujer.

En las listas de candidatos a concejales el procedimiento es más complejo, pero esencialmente se prescribe la alternancia entre hombres y mujeres en las primeras candidaturas, de tal modo que el conjunto comprenda “al menos” el 30% de mujeres.

El Código Electoral (artículo 112, inciso *c*), faculta al organismo electoral a no admitir las listas que no hubieran cumplido estas condiciones, devolviéndolas a los respectivos partidos para que en un término de setenta y dos horas hagan las correcciones de ley. Aun cuando esta facultad se refiere sólo a las listas de candidatos en elecciones nacionales, por analogía el organismo electoral la aplicó también a las listas de candidatos en elecciones locales, estableciendo con ello jurisprudencia.

Siguiendo estos antecedentes, la Ley de Partidos establece una “cuota” no menor al 30% en todos los niveles de dirección del partido y en las candidaturas a los cargos electivos.

Los partidos han incorporado estos principios de “discriminación positiva” en sus propios estatutos, en algunos pocos casos elevando la cuota hasta el 50%.

En los hechos, la cuota no fue apoyada entusiastamente por los partidos políticos, aun por aquellos que la hicieron posible. Fue necesaria una

presión del lobby de mujeres para poner en situaciones críticas a los parlamentarios que tuvieron que ceder sin ninguna convicción.

En la implementación se presentaron dos problemas. De un lado, los partidos internamente enfrentaron la dificultad de no encontrar mujeres que den votos para cumplir con las cuotas. Del otro, y estrechamente relacionado con esta falencia, en la primera experiencia de “cuotas”, apenas encontraron una brecha incumplieron la disposición legal. Este fue el caso que provocó un escándalo en el país, de las elecciones municipales de 1999, en las que varios partidos presentaron candidatos llamados popularmente “travestis”; es decir, listas en las que se alteraron las terminaciones de los nombres de hombres para hacerlos aparecer como mujeres, y luego de las elecciones tramitar un cambio de sexo en las credenciales de elegidos como si se tratara un “error” puramente de secretaría en la elaboración de tales listas. La Corte Electoral, mediante resolución, y luego de evidenciarse la “mala fe”, revisó sus propias decisiones que “causan estado”, disponiendo retirar las credenciales ya otorgadas, fundándose en un principio del derecho, de que un error judicial no puede ser fuente de derechos.

En la actualidad, en el marco de una previsible convocatoria a la Asamblea Constituyente, existen pedidos de subir la cuota al 50%, a pesar de que el rendimiento de las elegidas no parece haber satisfecho a las organizaciones de mujeres, muchas de las cuales, en su momento, justificaron las cuotas con la promesa de que la política “masculina” cambiaría de lógica. Otro de los efectos de esta política es su generalización en el país, expresada en demandas de cuotas a favor de distintos grupos corporativos o pueblos indígenas en los altos cargos del Estado, sin tener en cuenta la idoneidad pero sí la representatividad de los aspirantes a funciones de alta responsabilidad como son los cargos judiciales.

X. NORMAS EN RELACIÓN CON OTROS GRUPOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Ley de Partidos establece en el artículo 1o., numeral 4, que en la declaración de principios debe constar el rechazo de toda forma de discriminación de género, generacional y étnico-cultural. Pero en el artículo 15, que se refiere a los estatutos del partido, sólo se menciona en el numeral V, a los derechos de las organizaciones juveniles y no así de los

grupos étnicos. Esta focalización se ratifica en el artículo 16, destinado a la promoción de la participación de los jóvenes mayores de dieciséis y menores de dieciocho años (que es la edad legal de la ciudadanía), con el propósito de alentar nuevos liderazgos, tan demandados por la población.

En la práctica, los partidos tienen enormes dificultades de reclutamiento de nuevas generaciones de militantes, demasiado críticos con los partidos políticos, en un momento en que la política y los partidos tienen tan mala imagen pública. De manera general, los jóvenes que tienen algún interés “cívico” prefieren organizarse circunstancialmente para apoyar iniciativas puntuales. Los jóvenes que suelen acompañar a los partidos en las campañas electorales lo hacen principalmente por las ventajas materiales que esperan obtener a cambio de su apoyo. Todo ello explica que las organizaciones juveniles sólo tengan existencia nominal en la mayor parte de los partidos, o cuando aparentemente existen apenas den signos de vida.

XI. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS

El financiamiento público a los partidos políticos está regido por la Ley de Partidos Políticos de 1999, pero su obligatoriedad es de 1997, cuando los partidos aprobaron, en el Congreso Nacional, tres artículos para hacer viable el financiamiento público directo inexistente. Hasta entonces, sólo existía el financiamiento indirecto. Un factor que aceleró la aprobación del financiamiento estatal fueron las denuncias que involucraban a dirigentes políticos con dineros de origen ilícito. A pesar de la oposición mayoritaria de la opinión pública, el financiamiento fue aprobado a cambio de una mayor transparencia en el origen y manejo de los recursos financieros de los partidos.

La actual Ley de Partidos ha ampliado considerablemente esos tres artículos, estableciendo condiciones más precisas en el financiamiento público (artículos 53-63).

En primer lugar, la ley reconoce dos formas de financiamiento: el público y el privado. El financiamiento público consiste en la distribución del tres por mil del Presupuesto General de la Nación, dividido en un dos y medio por mil al financiamiento de las campañas electorales, y el resto del medio por mil en años no electorales al financiamiento de proyectos partidarios de educación ciudadana y de difusión de sus programas de gobierno.

Del total destinado al financiamiento de las campañas electorales, el 50% se distribuye a los partidos antes de las elecciones en proporción al número de votos válidos obtenidos en las últimas elecciones; el 50% restante después de las elecciones y proporcionalmente de acuerdo al número de votos válidos obtenidos en las elecciones correspondientes.

Sólo los partidos políticos son los beneficiarios de este financiamiento,¹⁰ según la Ley de Partidos, y estos deben reunir varias condiciones (artículo 52), entre ellas, tener personalidad jurídica y estar inscritos en la CNE; haber obtenido en las últimas elecciones generales o municipales un mínimo del 3% del total de votos válidos a nivel nacional; presentar un plan anual de actividades en años no electorales; presentar un presupuesto anual aprobado por el órgano partidario, y dejar constancia de la nómina de los dirigentes responsables de la administración del patrimonio partidario.

El financiamiento público indirecto consiste en que el Estado asume los costos del material, papeletas electorales y su transporte, juntamente con la propaganda gratuita en los medios de comunicación estatales.

Las prohibiciones (artículo 51) se refieren a donaciones provenientes del extranjero; de sindicatos; de contratistas gubernamentales; de donaciones anónimas, y aportes de origen ilícito

Con respecto al financiamiento privado (artículo 51, numeral III), ninguna contribución individual puede exceder el 10% del presupuesto anual del partido. Las empresas privadas, a su vez, deben registrar las donaciones en su contabilidad. Para el manejo de todos estos recursos (públicos y privados), los partidos deben establecer órganos especiales con responsables designados para este fin.

En la legislación no existen límites a los gastos de campaña, lo que incentiva, ciertamente, la búsqueda cada vez mayor de recursos para cubrir el crecimiento en los gastos.

La Ley de Partidos establece la presentación anual de los estados financieros de los partidos y la obligación de rendir cuentas ante la Corte Nacional, acompañando la documentación debidamente auditada, de todos los recursos recibidos, públicos y privados, destinados a la campaña electoral o a tareas de educación cívica.

¹⁰ Esto es cierto hasta las recientes reformas constitucionales de febrero de 2004, que ha extendido los beneficios del financiamiento público a las “agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas”. Estos nuevos beneficiarios deben sujetarse a las mismas obligaciones exigidas a los partidos políticos.

El incumplimiento de esta obligación, así como de las prohibiciones establecidas, dan lugar a sanciones pecuniarias, administrativas y en su caso, penales. Así, la no rendición de cuentas tiene sanciones financieras del 1% del total recibido; o la suspensión del financiamiento o pérdida del derecho a participar en las elecciones siguientes, según los casos. Las sanciones penales, para el caso de falsificación de la documentación presentada, son derivadas al Ministerio Público. Los sujetos imputables son los dirigentes nacionales del partido y los encargados de la administración del patrimonio, que asumen responsabilidad solidaria en el manejo de los bienes y recursos financieros ante las autoridades judiciales.

Tanto para posibilitar el financiamiento público y privado así como las sanciones fijadas, la Ley otorga a la Corte Nacional Electoral, institución independiente y no partidista, facultades de control y de sanción (artículo 55), a la que además, faculta a establecer el reglamento que detalle los procedimientos de fiscalización.¹¹

Puede decirse que con la aprobación de las primeras normas de fiscalización de los recursos de los partidos, ha ido desapareciendo poco a poco la discrecionalidad de su manejo, con cada vez más transparencia en sus fuentes. Sin embargo, las insuficiencias de la ley así como las del órgano de control, dejan, aún, un margen de manejo no legal y no transparente, que se evidencia en las diferencias entre los ingresos declarados ante al organismo electoral y los gastos efectivamente realizados, principalmente en los medios de comunicación, cuyos montos exceden lo que muestran las cifras registradas en la rendición de cuentas presentadas por los partidos. Con todo, la existencia misma de la ley, las sanciones establecidas y en muchos casos ejecutadas, han mejorado significativamente el manejo interno de los recursos, se ha profesionalizado, y los márgenes de transparencia pueden ser aun mayores si los militantes utilizaran las facultades internas de fiscalización.

XII. COALICIONES, FUSIONES, ALIANZAS

La ley también regula las fusiones y alianzas entre partidos (artículos 30-41). Los procesos de fusión (artículo 30), que den origen a un nuevo

¹¹ En el presente ese reglamento tiene el nombre de “Reglamento de Fiscalización del patrimonio partidario en años electorales”, aprobado en 2002, sobre la base del reglamento anterior.

partido, deben ser registrados siguiendo los trámites ya estipulados para el reconocimiento de partidos, con la adición respectiva de la singularidad de la situación, que es la aprobación de los documentos notariados de fusión así como la transferencia de los registros de militantes de cada partido a un nuevo registro. Entre otros requisitos, está el cumplimiento de las normas partidarias previstas para estos casos, sobre todo la convocatoria a las mayores instancias de autoridad de los partidos fusionantes para aprobar esta decisión.

En cuanto a las alianzas políticas (artículo 37), las regulaciones son específicas, tanto si se trata de alianzas para gobernar o para otros fines políticos. En las alianzas, los partidos no ponen en juego su personalidad jurídica ni su patrimonio, pero tendrán la obligación de especificar si participan en las elecciones, el mecanismo de distribución interna de los recursos de financiamiento público que les corresponda como alianza. Los requisitos establecen la documentación que debe ser presentada ante la Corte Electoral, así como las actas de cada partido autorizando la alianza, y las que resultan de la alianza, y los procedimientos de disolución de la alianza; las instancias de dirección y representación de la alianza, y derechos y obligaciones que adquieran los partidos pactantes.

El conjunto de las regulaciones sobre este rubro ha desinformalizado las prácticas anteriores, que dependían con exceso de las oscilaciones de la coyuntura y de los arreglos ocultos, y han descupularizado tales acuerdos al hacer remitir su aprobación a las instancias estatutarias habilitadas para hacerlo.

XIII. EXTINCIÓN / CANCELACIÓN DE PARTIDOS

Legalmente son reconocidas varias causas de extinción de los partidos políticos (artículo 42). Extinción voluntaria, sea por acuerdo propio previsto en los estatutos, o por efecto de una fusión con otro partido.

Las otras causas tienen que ver con la pérdida de la personalidad jurídica pronunciada por la Corte Electoral (artículo 44). En este caso, existen varios casos de esta figura, por no haber obtenido más del 3% del total de votos válidos de la última elección; por no concurrir a dos elecciones sucesivas; por comprobada participación en golpes de Estado.

En todos los casos, la ley dispone que tales situaciones no comprometen a los elegidos, cuyo mandato debe respetarse (artículo 47) por provenir del voto ciudadano.

La extinción tiene, además, otros efectos legales (artículos 48 y 49). De un lado, el patrimonio del partido pasa al dominio del Estado. Del otro, los dirigentes del partido extinto que hubieran incurrido en delitos, pasan a disposición de la autoridad judicial correspondiente.

En la práctica, estos últimos casos no se han conocido, quizá a causa de que la misma ley es muy reciente. En cuanto a las cancelaciones de personalidad jurídica, el organismo electoral ha emitido muchas resoluciones que se han compensado con el reconocimiento de nuevos partidos, manteniendo en el tiempo el total de una veintena legalmente registrada.

XIV. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA INSTITUCIONAL

El monopolio de la representación política legal que tuvieron los partidos desde 1956, llegó a su término con las recientes reformas. Este monopolio había sido atenuado en 1967, con el reconocimiento de que las “agrupaciones cívicas” podían presentar candidatos formando parte de una alianza con los partidos.

Las reformas de febrero de 2004 han alterado esta situación jurídica, y es de prever que tendrá mucha influencia en el sistema de representación de política, por lo menos a corto plazo.

De hoy en adelante están habilitados constitucionalmente de presentar candidatos a todos los cargos electivos no sólo los partidos políticos sino también las “agrupaciones ciudadanas” y los “pueblos indígenas” (artículos 61 y 224). El artículo 222 reconoce que la “representación popular” se ejerce mediante los partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

Para facilitar este cambio, la reforma fue mucho más lejos, y puso a las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas en paridad de condiciones que los partidos. Esto quiere decir, que lo que antes era privativo de los partidos lo será también de sus equivalentes “funcionales”. Por tanto, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas concurrirán como los partidos a la formación de la voluntad popular, que dicho sea de paso, no es una tarea sólo ocasional referida a las elecciones, sino permanente. También estarán obligados a tener un programa (que debe entenderse que es de gobierno), y que la organización y funcionamiento de

sus estructuras deben ser democráticos (obligación que planteará problemas a los pueblos indígenas, que tienen estructuras muy distintas a las de los partidos); también deben registrarse ante la Corte Electoral, como los partidos, y finalmente podrán recibir financiamiento público, del cual tendrán que rendir cuentas.

Estas reformas que pueden parecer sorprendentes por sus alcances, se hicieron inevitables en el tiempo, dado el descrédito de los partidos y la propensión tradicional muy marcada de sectores fundamentales de la sociedad civil a la autorepresentación social y política. La equiparación entre partidos y pueblos indígenas puede terminar perjudicando a estos últimos en varios sentidos, entre ellos, a su debilitamiento interno por disputas políticas, dado el carácter inherentemente conflictivo de la acción política.

De cualquier manera, estas reformas constitucionales alteran las disposiciones legales, tanto del Código Electoral como de la Ley de Partidos, que al actualizarse cambiarán de manera sustantiva muchas de sus disposiciones.

XV. ÓRGANO ESTATAL DE CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Conforme al CE, la Corte Nacional Electoral tiene jurisdicción y competencia en el ámbito electoral, cuyas decisiones son de cumplimiento obligatorio y causan efecto (artículo 28).

La CNE, según la Constitución y el Código Electoral, es autónoma e independiente y sólo se rige de acuerdo a los preceptos legales que norman su estructura, funcionamiento y facultades.

Aquí, la independencia debe entenderse en el campo jurisdiccional y administrativo, pero no en el campo financiero, que depende del Poder Ejecutivo. De cualquier manera, una es la independencia institucional y otra la de hecho, que depende en gran parte de la calidad de sus miembros.

Puede decirse que la CNE, dada su condición de tribunal encargado de la justicia electoral, forma parte de la estructura judicial del país, aun cuando no hay nada explícito que lo afirme en esta dirección. La primera Constitución de Bolivia, de 1826, enviada por Simón Bolívar, reconocía un “Poder Electoral”, junto a los tres ya clásicos. Luego desapareció de

todas las constituciones posteriores, hasta que en 1956 se creó la CNE, pero sin fijar su lugar en la estructura del Estado que sólo reconoce tres poderes, lo que fue motivo para que un expresidente de la República creyera que el organismo electoral formaba parte del Poder Ejecutivo.

La CNE está formada por siete miembros, seis de los cuales son elegidos por un periodo de cuatro años renovables, por dos tercios del total de los miembros del Congreso Nacional, mientras que el otro es designado por el presidente de la República. El Congreso además elige al presidente del organismo electoral.

Según la ley, la CNE tiene a su cargo en nombre del Estado, dos funciones esenciales (artículos 13 y 14, CE). Por un lado, la administración de los procesos electorales en el país, desde su convocatoria hasta su conclusión. Por otro, la función jurisdiccional para conocer asuntos contencioso-electORALES y fallar sobre ellos. Esto quiere decir que están reunidas en una sola estructura, lo que en otros países pertenece a dos instituciones distintas. Además, forma parte de la CNE la administración del Registro Civil.

Las decisiones de la CNE son de cumplimiento obligatorio, irrevisables y causan efecto, excepto en cuestiones que están en el ámbito del Tribunal Constitucional (artículo 28, CE) —brecha que ha sido aprovechada por los partidos políticos para plantear demandas que corresponden al ámbito electoral— con el argumento de que sus derechos constitucionales habían sido lesionados por decisiones del organismo. Esta brecha, que había sido cerrada en 1992, fue reabierta en 1999, dejando una zona de incertidumbre que puede tener efectos paralizantes sobre el proceso electoral, puesto que una demanda admitida por el tribunal tiene efectos suspensivos.

Por otra parte, el organismo electoral está facultado para fiscalizar el manejo de los recursos de los partidos e imponer sanciones, si hay lugar para ello (artículo 55, LPP). Del mismo modo, está habilitada para fiscalizar a los partidos políticos, exigir que sus estatutos estén conformes con los principios de la ley, y que se cumplan, o sancionar cuando ello fuera procedente.

La CNE está obligada, anualmente, por ley a informar al Congreso Nacional de sus actividades. En más de una ocasión fue convocada a rendir cuentas de sus actividades, sea ante el Congreso Nacional o ante sus comisiones especializadas.

XVI. AFILIACIÓN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

En la Ley de Partidos se ha eliminado la referencia al derecho de los partidos, que existía explícitamente en la ley hasta 1997, de formar parte de organizaciones internacionales. En su lugar, se ha retomado e incluido en la ley la obligación de los partidos de señalar en su “declaración de principios” su rechazo a la “injerencia extranjera” en la vida de los partidos (artículo 13.2, LPP). Por tanto, al no estar prohibida la afiliación internacional, parecería que está permitida. En los hechos, los principales partidos de Bolivia forman parte de diversas instituciones internacionales de partidos.

La mayoría de las veces, la pertenencia a organizaciones internacionales sólo tiene propósitos políticos de apertura y relacionamiento internacional, aunque no debe descartarse otro tipo de relaciones menos simbólicas, de las que se conocen algunos casos.

XVII. EVALUACIÓN

El primer efecto de toda la legislación mencionada ha sido, sin lugar a dudas, el reconocimiento legal de los partidos como instituciones de orden público, necesarios e imprescindibles en la vida política moderna y democrática. En ello, la influencia externa de países que se habían adelantado en la experiencia ha sido importante, pero también hubo un cambio en las mentalidades internas, particularmente vinculadas con la demanda de democracia y expresadas en cada vez mayores exigencias a los partidos. Otro efecto, vinculado con lo anterior, es haber frenado lo que antes era una organización muy libre de partidos, sin regirse a reglas institucionales, y que por ello mismo alentaba la aparición pletórica de “partidos”, que en muchos casos sólo existían en la prensa y no eran mayores a las de un club de amigos.

A partir de este primer paso legal, fue poco a poco planteándose la necesidad de regular la existencia de los partidos y no sólo reconocerlos. Quizá no ha sido puro azar que esta regulación haya coincidido con el advenimiento de la democracia, cuyo principio básico es el del pluralismo político, expresado en distintas opciones vehiculadas por los partidos.

A medida que pasaba el tiempo y la democracia se estabilizaba, se hizo cada vez más evidente la necesidad de institucionalizar y regular a los

partidos, que no podía serlo sin un cuerpo de normas específicas como una Ley de Partidos.

La existencia de una legislación hizo pasar a los partidos de su condición de grupos voluntarios y bastante informales a la de instituciones, cuya existencia debía obedecer a reglas cada vez más elaboradas de estructuración y funcionamiento. Por ello, institucionalizar a los partidos quería decir darles existencia jurídica propia y de hecho, que les permita sobrevivir a sus dirigentes-caudillos, con los cuales se habían confundido tanto en el pasado.

Por tanto, esta legislación en democracia contribuyó fuertemente en la conciencia, sobre todo de militantes, de mirarse a sí mismos como sujetos de derechos y también de deberes en una comunidad política de fines compartidos que existe por encima de ellos.

Pero la experiencia también ha demostrado hasta qué punto la institucionalización de los partidos no ha surgido por movimiento interno sino por presiones externas provenientes de la sociedad, contra las resistencias ya bien establecidas de centros de poder poco dispuestos a perder poder, a compartirlo o a ser limitados en su uso.

También, la experiencia enseña que no bastan buenas reglas para que las instituciones funcionen, si no se convierten en pautas de comportamiento en un largo proceso de formación de una nueva cultura política democrática. Mientras ese camino tarde en ser recorrido, el cumplimiento de las reglas sólo podrá ser garantizado por órganos de control independientes y con autoridad para imponer sanciones.¹²

Con todo, éste es el nivel institucional de existencia, necesario y hasta imprescindible, pero que sólo cubre una parte de las reglas de los partidos. El otro problema es el de su legitimidad y capacidad de desarrollar sus funciones de mediación. La solución de estos problemas depende de otras variables, tanto endógenas como exógenas. O dicho de otra manera, se ha avanzado en el plano institucional aunque aún existen importantes falencias, pero los partidos enfrentan muchos otros desafíos temibles, que están en la base de la conocida crisis de los partidos, que puede durar aún mucho tiempo. Pero está también claro que estos otros factores de crisis habrían hecho estallar a los partidos de no haber sido por su aún

¹² Acerca de un balance de la experiencia en el organismo electoral, véase Lazarte, Jorge, "La Corte Nacional Electoral. 1991-2001", *Bolivia. Dónde estamos y a dónde vamos*, La Paz, Cuarto Intermedio, núm. 67-68. pp. 73-105.

problemática institucionalización y de la necesidad de que existan para que funcione la democracia. En el caso de Bolivia específicamente, si bien, los partidos comparten porcentajes muy bajos de apoyo público con otros partidos de América Latina, y con diferencias hacia abajo respecto a ellos, la crisis de octubre de 2003, que derrocó al gobierno de entonces, pudo haber arrastrado en su fuerza a los partidos mismos. La salida constitucional evitó este escenario. Es decir, la democracia los salvó, pero quizás ha llegado el momento de que ellos también hagan mucho más por ella, de lo que han estado dispuestos a hacer hasta el presente. En relación con la crisis de octubre, podemos decir que se ha producido un cambio fundamental en la percepción colectiva de los partidos, que ahora los ha puesto como blanco de sus protestas. Los partidos tuvieron mucho que ver en la intensidad de la movilización, por la forma discrecional con la que manejaron el poder y la relación de asociación que la opinión pública establece entre partidos y corrupción.

Con las reformas constitucionales de febrero de 2004, se ha pasado a una nueva etapa muy difícil e incierta en la vida de los partidos, marcando un antes y un después. El monopolio de la representación política legal que habían mantenido desde 1956, se ha quebrado legalmente en 2004. Aunque es cierto que, en los hechos, los partidos nunca lograron este monopolio. La política boliviana en las últimas décadas se había expresado y representado a través de “sustitutos funcionales” de los partidos que, sin ser partidos, habían funcionado como tales. La instauración democrática desde 1982 desalojó del centro político tanto a las fuerzas armadas como a los sindicatos y a la Central Obrera Boliviana, cuyos conflictos habían dominado la vida política del país en las décadas anteriores. Con las reformas constitucionales, que habilitan a las “agrupaciones ciudadanas” y los “pueblos indígenas”, de participar con sus candidatos en los procesos electorales, se produce una suerte de retorno a las tendencias históricas del país poco propenso a las estructuras de mediación, y más inclinado a formas directas de autorrepresentación social y política. Con las reformas puede ganarse quizás en representatividad y estar más próximo a la sociedad, pero no está claro que pueda ganar la democracia, que tiene una dimensión representativa insustituible, pero hoy muy desprestigiada. Este desprecio explica que es muy común escuchar de parte de gente muy bien intencionada y académica decir, quizás con ligereza, que es necesario “pasar de una democracia representativa a una democracia participativa”, que si se implementara no sería ni lo uno

ni lo otro, pero que se repite diariamente porque responde a un estado de ánimo fuertemente dirigido contra los partidos.

En las reformas, y sus buenas intenciones, ha gravitado mucho el sentimiento de culpa colectiva, sobre todo de la clase media, por la histórica discriminación y exclusión de los grupos étnico-culturales de la vida del país. Pero quizás, la forma de saldar esta deuda otorgando a los grupos étnicos la facultad de intervenir en los procesos electorales, como si fueran partidos, o convirtiéndolos en “protopartidos”, de acuerdo a las nuevas exigencias constitucionales, no es la más afortunada. Tres consecuencias “colaterales” negativas son previsibles. La primera, puede enfrentar a distintos grupos étnicos o sub-étnicos en la búsqueda del reconocimiento jurídico y en la disputa electoral. Este es el riesgo de fragmentación que podríamos llamar “externa”. La segunda, un riesgo de fragmentación en superposición con las tendencias “faccionistas”, muy conocidas en estos grupos, como efecto de las disputas políticas trasladadas al interior de los grupos étnicos. Y la tercera, y más grave en el proceso de modernización política, una dilución de fronteras entre la esfera del poder y la esfera de la sociedad, de la cual forman parte los grupos étnicos, y que ha sido una de las conquistas del mundo moderno y de la democracia. Al incorporar a estos últimos en la esfera de la disputa por el poder, las reformas constitucionalmente no sólo borran las diferencias entre Estado y sociedad civil, para decirlo de algún modo, sino que inhabilita a estos grupos a jugar su rol de fiscalizadores de las acciones del poder. No es tarea fácil fiscalizar al poder formando parte del él, por lo menos en los términos que han hecho posible las reformas. La reglamentación legal de las reformas puede atenuar estos riesgos, pero no podrán hacerlo contra lo que dispone la CPE. La llamada crisis irresuelta de los partidos ha conducido a estos escenarios, cuya efectivización puede marginarlos aún más, por lo menos a breve plazo.

XVIII. REFORMAS PLANTEADAS EN LA ACTUALIDAD

En este último rubro, hay que diferenciar lo que la opinión pública espera de sus partidos, o lo que quisiera que se haga con ellos, con lo que deberían hacer teniendo en cuenta las necesidades del desarrollo democrático. Son dos agendas, y a veces poco compatibles.

En el caso de Bolivia, en diez años la población pasó mayoritariamente de la idea de que los partidos son necesarios en la democracia, a la

idea de que los partidos son prescindibles en la democracia, tendencia que de algún modo estuvo presente en las recientes reformas constitucionales que ponen fin al monopolio partidario de la representación política. Las voces que apoyan esta perceptiva son cada vez mayores, y engloban al parlamento. La reacción cotidiana y normalmente injuriosa contra los partidos es también, por extensión, contra la institución que ellos dominan y donde existen.

La población parece orientarse, en primer lugar, a la exigencia de revertir la obligación legal del estado del financiamiento público. Un argumento muy repetido es que las demandas sociales en un país en crisis de recursos podrían ser satisfechas si los recursos del financiamiento público fueran utilizados con estos fines, en lugar de beneficiar a los “levantamanos”, acusados además de percibir bonos ocultos cada vez que hacen viables leyes que interesan al Poder Ejecutivo.

En lo que respecta al rubro del cual nos hemos ocupado en este artículo, quizá el principal problema es que el comportamiento de los partidos o dirigentes políticos no es congruente con las normas que los regulan. Desde el punto de vista institucional, este es el problema central. Los dirigentes políticos no han asumido como propios los principios esenciales de la democracia. Las pautas con las cuales actúan corresponden a modelos no democráticos. Es decir, que no sólo se conducen como si no hubiera normas estatutarias, sino que además se conducen sin asumir plenamente las normas democráticas.

Aunque este cambio cultural en los partidos es de largo aliento, una forma efectiva de comenzar es hacer que ajusten su funcionamiento a las normas que los rigen, y que si no lo hacen, ello implica costos y sanciones ya establecidas. Pero para que ello ocurra, la condición *sine qua non* es que existan órganos destinados a fiscalizarlos y autoridades aptas para hacer cumplir las leyes que les conciernen. Quizá por este camino, desde fuera, el cumplimiento cotidiano de la norma pueda convertirse con el tiempo en rutina y luego en pauta de comportamiento, y en cultura.

XIX. BIBLIOGRAFÍA

COSTA ARDUZ, R., *Desarrollo electoral en Bolivia: 1825-1930*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2001.

- GARCÍA, M., “Bolivia”, *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2001.
- JOST, S., *Los partidos en las Constituciones y legislaciones. Textos y análisis de diecinueve países*, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung, 1997.
- LAZARTE R., J., “Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia”, *Partidos políticos y presentación en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- MAYORGA, F., *Sistema de partidos y neopopulismo en Bolivia*.
- MAYORGA, R., A., “El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia”, *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.
- MEDINA, J., A., *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung-Homo Sapiens, 2003.
- UGARTE, G. de, *Constituciones bolivianas comparadas. 1826-1967*, La Paz, Amigos del Libro, 1991.
- VACA DIEZ, H., *Derecho electoral boliviano. 1825-1997*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados, 1998.
- _____, *Pensamiento constitucional boliviano. 1826-1995*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados, 1998.
- VARIOS AUTORES, “Los partidos políticos ante la ley de partidos”, *Opciones y Análisis*, núm. 47, La Paz, CAPEL, 1999.
- ZOVATTO, D., “La financiación de la política en Iberoamérica. Una visión preliminar comparada”, *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.