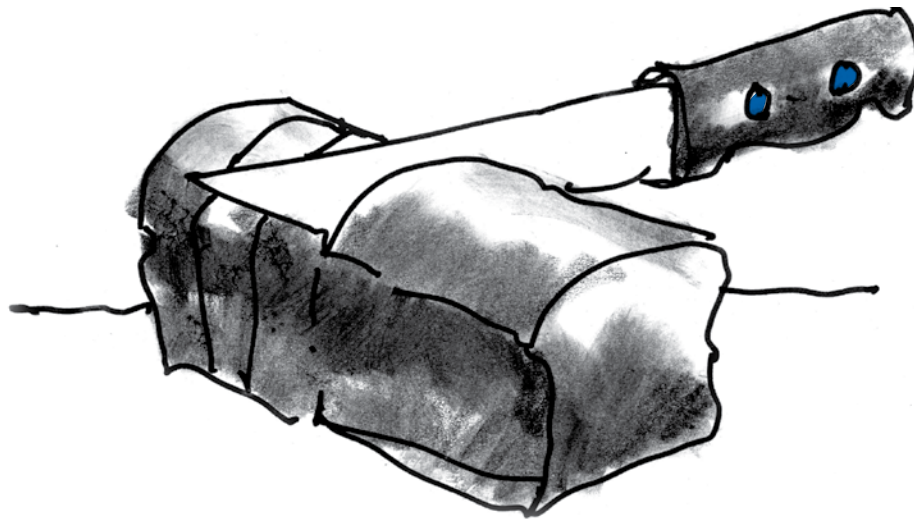


Regulación de los partidos políticos en América Latina¹

Daniel Zovatto



Origen, desarrollo y relevancia de los partidos políticos

El origen y desarrollo de los partidos políticos está ligado al desarrollo de la democracia misma, sobre todo a la extensión del sufragio popular, a las prerrogativas parlamentarias y a la aceptación del pluralismo. De hecho, en 1850 ningún país del mundo (con excepción de Estados Unidos, Uruguay y Colombia) conocía los partidos políticos en el sentido moderno de la palabra. Hoy, siglo y medio después, funcionan en casi todo el mundo.

Hasta 1900, el nacimiento de los partidos estuvo ligado a los grupos parlamentarios, a los comités electorales y a la relación entre ambos. Después de esta fecha, en cambio, estos cuerpos políticos fueron creados en su mayoría por organismos exteriores, llámese sociedades de pensamiento, clubes populares, periódicos, sindicatos, iglesias, etcétera.

Específicamente, el término “partido político” comenzó a utilizarse por primera vez para sustituir de forma gradual el de “facción” junto con tres ideas centrales: 1) un partido no es forzosamente una facción; 2) un partido no es necesariamente algo malo; 3) los partidos pueden aportar al bien común. Sin embargo, la transición de la “facción” al “partido” fue lenta y tortuosa tanto en la esfera de las ideas como en la de los hechos.

El debate en torno a la diferenciación entre partido y facción se remota a 1730, cuando Voltaire, en su *Enciclopedia*, expresó que aunque “el término partido no es en sí mismo odioso, el término facción siempre lo es”. En este mismo sentido, adverso a los partidos, se expresaba el pensador inglés Bolingbroke, quien pese a haber sido el primer autor en escribir extensamente sobre ellos, estaba en su contra, ya que en su opinión el gobierno de éstos terminaba siempre en el gobierno de las facciones, debido a que

¹ Tomado de *Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXIII - No. 4 - Diciembre, 2006.

los partidos surgen de las pasiones y de los intereses y no de la razón y la equidad.

Pero sin duda fue Burke, otro pensador inglés, quien a finales del siglo XVIII (1770) por primera vez diferenció claramente el término “partido” del de “facción” y señaló que los partidos pueden tener un uso positivo. Según Burke (Sartori, 2000, pág. 26), los partidos superan a las facciones porque no sólo se basan en intereses sino también, y sobre todo, en principios comunes. Y en esta línea de pensamiento definió los partidos como: “Un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo”.

Pese a ello, durante el resto del siglo XVIII se siguió viendo a los partidos con sospecha. En efecto, ni la Revolución Francesa ni la americana fueron favorables a los partidos políticos. Rousseau, Montesquieu, Condorcet, Danton, Robespierre, así como Jefferson, Madison e incluso el propio Washington, los denostaron. Saint-Just llegó incluso a decir que “todo partido es criminal” y el mismísimo Washington cargó en contra de las facciones y de los partidos en su “Discurso de Adiós” en 1796 (Sartori, 2000, pág. 31), cuando dijo: “existe una opinión de que los partidos en los países libres constituyen controles útiles y sirven para mantener vivo el espíritu de la libertad. Es probable que así sea dentro de ciertos límites (...) Pero en los gobiernos puramente electivos es un espíritu que no se debe fomentar”.

Hubo que esperar la llegada del siglo XIX para que los partidos políticos fueran distinguidos con claridad de las facciones y, en consecuencia, aceptados como instrumentos legítimos y necesarios del gobierno libre. Para ello tuvieron que transcurrir casi 50 años después del “Discourse” de Burke, para que los partidos, tal como él los había definido, eliminaran a las facciones y llegaran a existir en el mundo de habla inglesa.

Pero como bien apunta Sartori (200, pág. 33), lo cierto es que los partidos lograron ser

aceptados no porque Burke así lo dijese, sino al comprenderse que la diversidad y el disenso no son necesariamente incompatibles con el orden político ni perturbadores del mismo. Por ello, los partidos y el pluralismo son concomitantes. De un mundo monocromático se fue pasando poco a poco a un mundo plural, diverso y múltiple.

Finalmente, un último paso de gran importancia para el reconocimiento de los partidos se produjo en el siglo XX con el desarrollo de la sociología política, gracias a pensadores de la talla de Ostrogorski, Mosca, Weber, Michels, Duverger, Sartori, Kirchheimer, Panebianco, Pasquino, etc., lo que dio origen a lo que Maurice Duverger denominó la “estasiología”, es decir, la ciencia de los partidos políticos.

Estamos, pues, ante un fenómeno nuevo que apenas tiene 150 años. Para decirlo en palabras de Sartori (2000, pág. 91): “Partido es un nombre nuevo de algo nuevo”, advirtiéndonos a la vez que en este último siglo y medio los partidos han actuado y se han desarrollado más como cuestión práctica que teórica.

La relevancia de los partidos políticos

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, y si bien es innegable su importancia cada vez mayor para las funciones de gobierno, también lo es la crisis de legitimidad y credibilidad que atraviesan.

En efecto, después de haber sido “satanizados” desde sus orígenes –o relativizada su importancia–, los partidos 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 sin su presencia.

Es por ello que en las últimas décadas se han venido hablando cada vez con mayor fuerza de la “democracia de partidos”. Como bien señalan Morodo y Murillo de la Cueva (2001, pág. 17): “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”.

En suma, para la mayoría de los estudiosos los partidos han llegado para quedarse como parte integral de la democracia. De ahí que regular su funcionamiento se haya 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.

Empero, no todos son tan optimistas respecto del futuro de los partidos. Así, por ejemplo, Fernando Henrique Cardoso (2005) ha señalado recientemente: “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”.

Características e importancia de la regulación jurídica

Pero más allá de las tesis optimistas o pesimistas acerca del presente y futuro de los partidos políticos, lo cierto es que éstos han sido objeto de un intenso y profundo proceso de regulación jurídica en virtud de la cual, y sin perjuicio de las

diferencias nacionales, en toda la región se les reconoce como los protagonistas decisivos de la vida política contemporánea.

Un análisis de la evolución de este rico proceso de regulación jurídica muestra que en América Latina, la incorporación de los partidos al ordenamiento democrático y su constitucionalización se dieron paulatinamente. Las primeras constituciones sólo recogieron el derecho político de los ciudadanos de elegir y ser electos. Posteriormente, tuvo lugar un movimiento progresivo que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional.

Fue precisamente a partir de la legalización y constitucionalización de los partidos y de sus actividades que en América Latina se inició un frondoso proceso de regulación jurídica de estos institutos, que se intensificó a partir de la llegada de la tercera ola democrática, en 1978. El objetivo de este proceso regulador fue normar los aspectos básicos de su vida jurídica y su operación en el marco del sistema democrático. Como resultado de esta evolución jurídica, los 18 países que actualmente integran la región han constitucionalizado los partidos políticos y han emitido normas dirigidas a regular su creación, funcionamiento y extinción.

Cabe destacar que la realidad y la cultura política de cada país, así como su tradición democrática, han influido en las características e intensidad de la regulación, todo lo cual ha generado una gran variedad y riqueza en cuanto a las normas emitidas en esta materia.

Por otro lado, hay que tener presente que 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. Esta aversión inicial de los juristas y los legisladores fue justamente una de las razones que propició que éste

fuese un tema estudiando en principio sólo por la sociología política y más tarde, por la ciencia política. Como bien expresa Pedro de Vega (1977, pág. 21): “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, lo cierto es que su existencia fue sistemáticamente ignorada por el derecho”.

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

La otra corriente, contraria a la primera, sostiene que la legislación sobre los partidos debe rebasar lo meramente estructural y, por ende, entrar en la búsqueda de precisión y no limitarse a los 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.

Encontramos las mismas posiciones cuando se discute sobre la regulación constitucional de los partidos. Mientras la tesis maximalista aboga por la necesidad de una normativa detallada e integral en el ámbito constitucional, la tesis minimalista es, por el contrario, favorable a disposiciones generales que dejen a la legislación secundaria la tarea de regular los aspectos más específicos.

Pero más allá de estas tesis y corrientes doctrinarias, en mi opinión existen otras dos cuestiones de relevancia vinculadas con la regulación de los partidos que trascienden la simple extensión de la legislación. La primera se refiere a los límites que el Estado debe observar con respecto a su

regulación jurídica, lo cuál plantea el reto de cómo racionalizar efectivamente esta parcela de la realidad política introduciendo en ella los parámetros del Estado de derecho pero respetando al mismo tiempo la libertad de actuación de los partidos. La segunda se refiere a la necesidad de que hay coherencia entre la ideología democrática que se sustenta en nuestras sociedades (ya plasmada en la Constitución) y la organización y funcionamiento de los partidos.

Constitucionalización de los partidos políticos en el mundo

A partir del siglo XIX, pero sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX, en numerosos países (sobre todo en Europa continental y en América Latina) tuvo lugar un intenso proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos, proceso que fue precedido por uno más lento y polémico, al que ya hemos hecho referencia, que fue el de la aceptación progresiva de su existencia y funcionamiento.

De acuerdo con Triepel (Andrea Sánchez, 2002, pág. 308), existen en este proceso cuatro fases: oposición, ignorancia, legalización e incorporación. La primera etapa se caracteriza, como ya analizamos, por una franca hostilidad hacia los partidos, que junto con otro tipo de agrupaciones como los sindicatos obreros son proscritos. La segunda se caracteriza por una posición de indiferencia hacia los partidos. En la tercera etapa, los partidos son regulados jurídicamente por medio de reglamentos de los congresos y también por leyes electorales, pero ambos casos sin ser mencionados de manera directa. Finalmente, la cuarta etapa corresponde a su plena incorporación constitucional.

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 a 121 consagró el sistema de partidos en el nivel constitucional. Un año 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 de manera democrática a determinar la política nacional. Por su parte, la Constitución alemana de 1949 consignó principios muy parecidos y llegó incluso a proscribir los partidos antidemocráticos. Por último, en Francia, la Constitución de 1958 incluyó en su artículo 40 el reconocimiento de los partidos y su concurrencia a la expresión del sufragio. Se consignó así la libertad de formación y acción de los partidos, pero sujetándolos al respecto de los principios democráticos.

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

No fue sino hasta la década de 1970, en el marco de la tercera ola democrática, que arrancó en los países europeos del mediterráneo (Grecia, Portugal y España) cuando se amplió el concepto de constitucionalización de los partidos. Este proceso de inició con la Constitución griega de 1975, que dispone que su organización y actividad debe estar al servicio del libre funcionamiento del régimen democrático. Continuó con la Constitución portuguesa de 1976, cuyo texto dedicó 22 artículos de un total de 332 al tema de los partidos, y culminó con la Constitución española de 1978, que en su artículo 6 definió los partidos como expresión del pluralismo democrático e instrumentos fundamentales de la participación política. Después de estas leyes fundamentales, la fase de constitucionalización de los partidos se fue acelerando en otras regiones del mundo, de tal forma que es posible afirmar que en la actualidad un importante número de países reconoce a los partidos políticos en sus ordenamientos constitucionales.

Constitucionalización de los partidos políticos en América Latina

Los partidos políticos en América Latina, presentes en varios países de la región desde los

albores de la Independencia, han venido 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.

En su proceso de constitucionalización, América Latina ha transitado por las mismas etapas que los estados europeos. García Laguardia (2003, pags. 256-257) habla de la existencia de tres fases: 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. Finalmente, durante la tercera etapa, se produjo la regulación legal y constitucional de los partidos.

Sin prejuicio de ello, un análisis comparado permite desagregar de manera más detallada estas tres etapas:

1. Durante la primera, que podríamos denominar de regulación temprana y que se extiende desde la segunda mitad del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, la regulación jurídica se da más bien en el ámbito de las leyes electorales, con dos excepciones: Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, los primeros países en “constitucionalizar” los partidos.
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 a nuestra región. En esta fase se produce la incorporación constitucional en 12 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, que tienen como consecuencia una regulación más detallada de estas instituciones. En este período, se produce la incorporación constitucional de los partidos en cuatro países y la adopción de leyes específicas sobre partidos políticos en otros seis.

Este proceso evolucionó, obviamente, con diversa magnitud y ritmos en los diferentes 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, pues, de una evolución progresiva que reconoce la importancia de la presencia de los partidos en la vida de los estados y, como onda expansiva, éstos se van haciendo presentes cada vez en mayor número y con mayor detalle en las constituciones.

Cabe destacar que la mayoría de los países latinoamericanos ya había constitucionalizado los partidos antes de la tercera ola, con excepción de cuatro casos: Perú y Nicaragua (1979), Colombia (1991) y Argentina (1994). Como ya se indicó, el primer país en regular los partidos políticos en el ámbito constitucional fue Uruguay en 1934; seis lo hicieron en la década de 1940 (República Dominicana, Brasil, Ecuador, Costa Rica, Guatemala y Panamá); dos en la década de 1950 (El Salvador y Honduras); tres en la década 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 cobró nuevo impulso y se volvió 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 nuevos alientos hasta consolidarse en los países donde ya se había iniciado y regularizarse en aquellos otros donde aún no se había avanzado hacia ese estadio de la regulación, y ello tanto en el nivel constitucional como en el de leyes electorales y, en ciertos países, en leyes de partidos.

Como resultado de este proceso, la totalidad de las constituciones políticas latinoamericanas regulan actualmente la actividad de los partidos. Si bien algunas constituciones no los mencionan específicamente, sí hacen referencia a su formación y funcionamiento, como la Constitución de Guatemala. De manera similar, en Venezuela existe un reconocimiento constitucional implícito de los partidos al establecer el derecho de asociación con fines políticos.

Es importante indicar, asimismo, que las constituciones políticas aplican procedimientos disímiles para tratar el tema de los partidos. Con frecuencia, las disposiciones sobre los partidos se hallan a lo largo de varios capítulos, por ejemplo: cuando se habla de los derechos fundamentales, de los derechos políticos, del sufragio, del proceso electoral, del órgano encargado del control, de la organización y vigilancia de los partidos y de las elecciones, de 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 sí lo hacen las constituciones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Honduras.

Diferencia entre leyes electorales y leyes de partidos políticos

En materia electoral, durante las últimas dos décadas y media se ha venido haciendo una distinción en cuanto al contenido de las leyes electorales o códigos electorales por una parte y, por la otra, de 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 como las reglas relativas al proceso electoral: 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, lo que generó, 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 partido).

A ambos cuerpos normativos se suman, en algunos países, normas complementarias que buscan regular con más detalle 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, si bien todos los países cuentan actualmente con un código o ley electoral, no todos tienen una ley de partidos políticos. Sólo en ocho países la legislación contempla la existencia de ambos cuerpos normativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Por su parte, 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 del caso de Ecuador, cuya norma se estableció en 1978, la totalidad de la legislación destinada a regular específicamente los partidos fue sancionada, en el resto de los países, después de 1985. Importa destacar, asimismo, que en los países donde no se han promulgado leyes específicas sobre partidos, las regulaciones sobre estas instituciones se encuentran contenidas en la legislación electoral.

En suma, la evolución de la legislación demuestra que la importancia de la regulación jurídica de los partidos políticos ha ido en aumento y que esa relevancia ha demandado un tratamiento más detallado y exhaustivo de los temas que les afectan, todo lo cual ha generado la promulgación de leyes más especializadas.

Principales áreas temáticas

Sin perjuicio de la diversidad e intensidad existente en la legislación latinoamericana sobre los partidos, se puede afirmar que los temas que con mayor frecuencia se han regulado en la región sobre esta materia son los que se refieren a: 1) los requisitos para su formación; 2) la naturaleza jurídica y sus funciones; 3) los poderes u órganos del Estado que intervienen en su actividad; 4) su estructura interna; 5) los mecanismos de democracia interna; 6) los sistemas de financiamiento, incluido el acceso de los partidos a los medios de comunicación; 7) los mecanismos de discriminación positiva, en particular la utilización de cuotas de género; 8) los requisitos para la formación de coaliciones y alianzas; y 9) las condiciones para su extinción y caducidad. Más recientemente, en algunos países se ha regulado el tema de las candidaturas independientes y el del transfuguismo político.

Un rápido repaso de algunos de los principales temas regulados en América Latina demuestra lo siguiente:

1. *Concepto y naturaleza jurídica.* En cuanto al concepto o definición de los partidos, así como en lo que se refiere a su naturaleza jurídica, no hay una corriente dominante en el constituciona-

lismo latinoamericano. Nueve países los conciben como instituciones de derecho público: Argentina (por jurisprudencia), Bolivia, Costa Rica (por jurisprudencia), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (por doctrina); cinco, como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica (Chile, Colombia, El Salvador, Panamá y República Dominicana); y cuatro, como personas jurídicas de derecho privado (Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela).

2. *Funciones de los partidos.* Al definir los partidos políticos, muchos textos constitucionales señalan algunas de las funciones que se les atribuyen, funciones que por lo general se amplían en la respectiva Ley Electoral o de partidos. Sin perjuicio de las diferentes clasificaciones realizadas, en general la regulación latinoamericana otorga a los partidos 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.

3. *Formación de partidos.* En la actualidad, en América Latina existe amplia libertad para la constitución y el funcionamiento de los partidos. Todos los textos legales, de una u otra forma, señalan el derecho que tienen los ciudadanos para reunirse y constituir partidos. 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 que, indudablemente, se da en la práctica. Asimismo, la mayoría de las legislaciones establece una serie de controles y condiciones, tanto de tipo cuantitativo como cualitativo, para la formación de los partidos, pero no con la intencionalidad de obtener su control ideológico como sucedió en el pasado, sino con el fin de que estos institutos sean compatibles con la dinámica política de los estados democráticos.

4. *Democracia interna.* En los últimos años, el tema de la democracia interna de los partidos

ha cobrado mayor relevancia en América Latina. 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 ha venido incorporado mecanismos de democracia en la vida interna de los partidos. En general, este tema se asocia a aspectos tales como 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 y la distribución del poder dentro de la organización, entre otros.

En ese sentido, como bien indica Navarro Méndez, 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 (Navarro Méndez, 1999, pág. 527). Sin embargo, está claro que cuando se habla de democracia interna se hace referencia a quién ejerce el poder dentro del partido, a cómo se tuvo acceso a ese poder y a la forma en que éste se ejerce ante sus afiliados. En pocas palabras, se refiere fundamentalmente a cuáles son las reglas de juego dentro del partido político.

Esto genera un reto para todo el ordenamiento, sea constitucional o legal: lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores fundamentales aparentemente contrapuestos: 1) el derecho de los afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria y 2) el derecho de los partidos a la libre auto-organización, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público en su organización y funcionamiento interno. Ahora bien, habrá de entenderse que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos ese derecho de auto-organización tienen un límite, determinado por el derecho de los propios afiliados a participar democráticamente en su organización y funcionamiento.

En América latina, durante la década de 1990 (sobre todo en su segunda mitad), numerosos partidos latinoamericanos empezaron a reformar 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 responda a la imagen que de ellos tuvieron las constituciones al incorporarlos en sus textos.

En efecto, una mirada al período 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 partidarias, si bien esto último en menor grado. Actualmente, en trece países de la región se han incorporado regulaciones en materia de la democracia interna para la selección de candidatos, y ocho lo han hecho en materia de selección de autoridades internas.

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos 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 internas. Al respecto, Freidenberg señala 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. Los efectos negativos de esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan sobre todo en términos de cohesión y armonía internas. Ciertamente, la

adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de confrontaciones entre las diferentes facciones partidarias, la fragmentación del partido e incluso su división. Además, y en relación con los resultados electorales, Colomer ha indicado que la inclusión de las elecciones internas no necesariamente ha aportado 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 (Colomer, 2002, pág. 119).

En mi opinión, y sin querer con ello desconocer el importante progreso registrado hasta la fecha en cuanto a la prácticas de democracia interna en los partidos, lo cierto es que 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 la relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

5. *Financiamiento de los partidos políticos.* Por su creciente importancia, este tema ha venido ubicándose progresivamente en el centro de la agenda política latinoamericana, como parte de las reformas electorales de segunda generación. 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 intenso proceso de reformas aunque con diferencias significativas entre los diversos países, sino también en el nivel internacional.

Asimismo, este tema está estrechamente relacionado con el desencanto democrático de nuestros días. Los escándalos continuos de corrupción, por una parte, y de narco-financiamiento, por la otra, no hacen otra cosa que profundizar el sentimiento de repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten actualmente respecto de la política y de los políticos, que ge-

neran incluso en algunos países condiciones que afectan la estabilidad y gobernabilidad. El desconocimiento público que caracteriza actualmente el funcionamiento de los partidos en general, y específicamente su comportamiento financiero, rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático. Dicha sospecha proviene no sólo de los escándalos de corrupción revelados y comprobados, sino también de la “aparición de corrupción” originada por la falta de transparencia respecto de la totalidad de los fondos adquiridos y utilizados, así como por las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos, mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen dudoso de sus fondos. País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral.¹

Lo anterior trae aparejadas varias consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático. En primer lugar, la pérdida progresiva del prestigio de la política, que pasa a estar “bajo sospecha”, aunada a un incremento marcado de la antipolítica y la consecuente aparición de *outsiders* (Zovatto, 1996, pág. 15).² En segundo término, un pronunciado desinterés por la política, en especial de los jóvenes, lo cual se traduce, entre otras consecuencias, en un aumento de los votos en blanco y votos nulos y una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en un incremento del abstencionismo (Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Venezuela, Argentina y Costa Rica, para citar algunos de los casos más recientes). Finalmente, un ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política, así como el incremento del cinismo de cara a ésta, todo lo cual

repercute en una pérdida progresiva de la confianza respecto de las principales instituciones de la democracia representativa, fenómeno que de no ser corregido a tiempo, tarde o temprano puede llegar a afectar la legitimidad misma de la democracia como sistema.

Un análisis comparativo sobre la legislación electoral respecto de 10 variables en América Latina permite llegar a las siguientes conclusiones:

1. *En relación con el tipo de sistema de financiamiento*, predomina en toda la región (94% de los países), con excepción de Venezuela, el financiamiento mixto, en el que los partidos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario. De igual forma, en lo que se refiere específicamente al financiamiento público, 94% de los países cuenta con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, accesos a los medios de comunicación, capacitación, etcétera).
2. *Actividades objeto de financiamiento público*. En esta categoría se encuentran los gastos operativos de los partidos, los gastos de campaña y una combinación de ambos. Diez países latinoamericanos proporcionan financiación pública directa para el funcionamiento de los partidos y para las campañas electorales, en tanto otros seis financian únicamente las campañas. Durante los últimos dos años, en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú, se ha asignado un porcentaje de financiamiento público para cubrir actividades de capacitación e investigación en los partidos políticos.
3. *Barreras legales*. En 71% de los países de la región donde las leyes regulan el financiamiento público directo existe algún tipo de requisito para determinar la elegibilidad para recibir financiamiento. Éstas refieren, específicamente, a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un por-

¹ International IDEA: *Democracy Forum*. Véase el resumen de las conferencias de Lagos, M., y Zovatto, D. (1996): “The State of Democracy in Latin America”, Estocolmo, cap. 5, págs. 39-43. Véase también los resultados de Latinobarómetro de los años 1995, 1996 y 1997. Corporación Latinobarómetros, *Asociación Latinoamericana de estudios de opinión pública*, Santiago, Chile.

² Zovatto, D. (3 de abril de 1996). Véanse asimismo los artículos de Perelli, C., y Zovatto, D., y de Perelli, C., págs. XIX-XXI y 163-204.

- centaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.
4. *Criterios para la asignación de fondos.* Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son fundamentalmente de tres tipos: proporcional a la fuerza electoral (53%); un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra, de acuerdo con la fuerza electoral (41%); y un tercer método, en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra, de acuerdo con la representación parlamentaria (6%).
 5. *Prohibición de contribuciones provenientes de ciertas fuentes.* La mayor parte de los países establece restricciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas, en las que predominan las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (72%), de contratistas del Estado (50%) y de fuentes anónimas (50%). La prohibición de donaciones por parte de determinadas organizaciones sociales como sindicatos, asociaciones, grupos de intereses especiales, grupos religiosos, etc. son menos comunes.
 6. *Límites o “techos” a las contribuciones privadas.* En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú se establecieron techos o límites en los montos máximos de los partidos pueden recibir en concepto de contribuciones privadas, en especial de particulares y, en menor medida, las contribuciones provenientes de organismos públicos o privados.
 7. *Calendario de desembolsos.* 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 (59% de los países), seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones (24% de los países) y, en tercer lugar, el que se entrega antes de las elecciones, que se da en un solo país, Argentina. En la actualidad son muy pocos los países que proporcionan facilidades de financiamiento público, y en condiciones diferentes, a agrupaciones que participan en el proceso electoral por primera vez (Argentina, Colombia, Chile, Honduras, México y Panamá).
 8. *Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.* En América Latina, la mayoría de los países (76%) confiere a los partidos espacios gratuitos a los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública. Por otro lado, se observa en la región la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral, donde son Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú los únicos países donde la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. No obstante la existencia de beneficios estatales en este sentido, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en relación con la regulación referida al acceso a los medios, particularmente en razón de que los efectos alcanzados sobre la equidad en la contienda y sobre el control de los gastos electorales no parecen haber sido significativos. En cuanto al acceso de los partidos a la prensa escrita, en la mayoría de los países éste es amplio, si bien en algunos casos existen límites, como en Costa Rica, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.
 9. *Aplicación de la ley y órganos de control.* En casi todos los países, con excepción de Uruguay, la legislación electoral especifica la existencia de un organismo responsable de vigilar o supervisar el financiamiento de los partidos y las campañas electorales, y en la mayor parte de ellos esas funciones recaen sobre el organismo electoral, en algunos casos acompañado del órgano contralor del Estado.

10. *Mecanismos de sanción.* Finalmente, la mayoría de los países 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 prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (83%) 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 han violado la ley. Por su parte, 39 % de los países contempla sanciones penales para candidatos y 33% para donantes. Sin embargo, pese a los avances registrados en materia de regulación del financiamiento político, en América Latina aún existe una gran distancia entre la retórica y la práctica. Estos adelantos en materia normativa han ido acompañados de un bajo cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz, todo ello con serios efectos en la credibilidad y legitimidad de los partidos ante la ciudadanía.

6. *Normas sobre enfoque de género y otros grupos.* Otra de las cuestiones de gran importancia que afectan actualmente la regulación jurídica de los partidos en la región es la de la participación 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. En efecto, ante la proliferación de instrumentos internacionales que no sólo tienden a favorecer la incorporación de la mujer en todas las esferas de la vida de un país sino también a subrayar la importancia de su inclusión en la dinámica política de los países, los estados latinoamericanos han empezado a legislar en ese sentido.

década de 1990, en que el principal logro en las diversas legislaciones fue el establecimiento de cuotas de participación de las mujeres, ya sea en las asambleas de los partidos, en los cargos de autoridad o en el nombramiento de candidatos a cargos de elección popular.

Un recuento de la situación actual muestra un panorama con avances significativos, pero también con importantes tareas aún pendientes. En relación con las candidaturas a cargos de elección popular, un total de 11 países ha regulado la inclusión de cuotas de participación femenina en sus listas de candidatos, a saber: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Por el contrario, en lo que refiere a las cuotas de participación en las asambleas partidarias, de los 18 países de la región, sólo seis tienen disposiciones dirigidas a la inclusión de la mujer.

Pero 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 como la latinoamericana, con un alto grado de presencia de etnias aborígenes, haya una ausencia casi total de normas referidas a la inclusión política de grupos étnicos. Sólo seis países latinoamericanos han regulado sobre la participación política de las etnias: Bolivia, Colombia, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

Y en cuanto a las legislaciones especiales dirigidas a la juventud, el análisis comparado de la legislación nacional muestra que en la gran mayoría de los países latinoamericanos se pasa por alto el tratamiento de esta temática, lo que causa que las políticas con respecto a ese sector queden generalmente dispuestas en los estatutos de los partidos.

7. *Candidaturas independientes.* La historia reciente de América Latina muestra que la legisla-

ción 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.

Claramente, la aparición de estas nuevas instancias de representación ha tenido sus efectos en la vida jurídica de los estados y de los partidos, y las legislaciones también han debido adaptarse para regular su participación en la vida política.

En América Latina, en el nivel presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) regulan las candidaturas independientes. Asimismo, 10 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. Estos 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 las candidaturas independientes, que la mayoría de las veces carecen de la estructura necesaria para articular y poner en práctica un buen programa de gobierno.

Los defensores de las candidaturas independientes señalan que 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. 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.

Sean cuales fueren los argumentos de aceptación o rechazo hacia formas de participación diferentes a los partidos, 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 demuestra que estas nuevas formas de representación política cuentan en ciertos países con la aceptación de grandes sectores de la ciudadanía, por lo que, necesariamente, se han promulgado normas con el fin de regular los términos de la competencia política para que sean incorporadas a la vida jurídica del Estado.

8. *Transfuguismo político.* Uno de los problemas que afectan a los partidos y 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” (Reniu i Vilamala). 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 la fidelidad partidaria es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático (Presno, 1998).

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. 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 distorsiona efectivamente la representatividad surgida de las elecciones. En ese sentido, el especialista español Josep María Reniu i Vilamala ha señalado que del transfuguismo se desprenden algunas consecuencias:

- conlleva 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
- 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.

Un análisis de la legislación latinoamericana muestra que ésta en general es omisa en el tratamiento de este tema y, en algunos casos, más bien separa de los partidos políticos (por una ficción jurídica) a los electos o diputados 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 donde se han previsto sanciones.

Conclusiones

Lo hasta aquí analizado en materia de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina arroja 10 conclusiones principales:

1. En nuestros días, la totalidad de los países latinoamericanos regula el funcionamiento de los partidos, si bien existen diferencias de importancia entre los 18 países de la región. En los últimos años se han logrado avances importantes, al regularse prácticamente todos los aspectos principales de la vida jurídica de estas organizaciones. Consecuencia de ello, hoy día los partidos tienen rango constitucional en los 18 países y, a nivel de legislación secundaria, todos cuentan con una ley o un código electoral que norma su funcionamiento. Asimismo, en 50% de estos países, además de la ley electoral, se han promulgado leyes especiales sobre partidos.
2. Este proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina se dio, al igual que en el resto del mundo, de manera gradual. Las primeras constituciones sólo recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente, en

- el siglo XIX, pero sobre todo en el 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, sin embargo, una paradoja: si bien el inicio de la tercera ola vino acompañado de un resurgir de los partidos y de un incremento de la regulación y la consolidación del proceso de su constitucionalización, su legitimidad y credibilidad fue decreciendo. En efecto, la pérdida del monopolio y de la legitimidad de los partidos 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, aún quedan aspectos por mejorar y vacíos que llenar. Es fácil observar que mientras ciertos temas se han tratado adecuadamente –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–. De igual forma, cabe señalar que en algunos países latinoamericanos la legislación no es suficientemente clara o exhaustiva en ciertas áreas y, por lo tanto, puede resultar ambigua y prestarse a diversas interpretaciones cuando se intenta hacer un análisis más pormenorizado.
 5. La regulación jurídica de los partidos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y ambiciosas iniciativas de reforma. Se trata de un asunto fundamental para el ordenamiento de los partidos, su funcionamiento y, por ende, para la calidad y buena marcha de la democracia.
 6. Es fundamental, también, contar con órganos de control autónomos, eficientes e imparciales que garanticen el efectivo ejercicio de la democracia y contribuyan a la modernización, democratización e institucionalización de los partidos.
 7. La regulación de los partidos 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 la vez, que toda reforma de la regulación jurídica de partidos no debe hacerse de manera general, sino en función de un país, un momento y una situación determinada (institucionalismo contextualizado).
 9. El objetivo principal de toda regulación jurídica de los partidos (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 de partidos debidamente institucionalizado.
 10. Una nueva normativa jurídica sobre partidos políticos no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas es de gran ayuda (y viceversa, su ausencia complica). Sin embargo, hay que poner énfasis en la importancia de que exista plena coincidencia entre las normas y las buenas prácticas (vigencia real y no meramente formal); y en este tema, las élites políticas tienen una cuota de responsabilidad muy importante.
- Reflexión final sobre los partidos políticos**
En la actualidad constatamos la existencia de un intenso y profuso debate en torno a los partidos. La doctrina no es pacífica sobre esta cuestión.

Hay opiniones para todos los gustos. Desde los optimistas que consideran que es posible –mediante reingeniería política, reformas jurídicas y cambios en el comportamiento de las elites– mejorar su desempeño y fortalecer sus niveles de legitimidad, hasta los escépticos.

Pero más allá de ser optimista o escépticos en relación con el cambio de los partidos políticos, lo cierto es que la experiencia comparada de América Latina demuestra 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. No es posible tener instituciones y política de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos los partidos. En este proceso, los marcos jurídicos son determinantes si su existencia va aparejada de un efectivo régimen de control de cumplimiento de las normas.

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.

En otras palabras, pero con la misma idea: si la clave del buen gobierno y la estabilidad de la democracia descansa fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en un sistema sólido, estable y bien estructurado de partidos, es imperativo buscar una salida a la crisis actual de los partidos y sus sistemas, que responda a los tres retos principales que enfrentan: el organizativo, la crisis de representatividad y el problema de la gobernabilidad.

Aunque en América Latina los partidos han sido los protagonistas principales del tránsito democrático, de no resolverse adecuada y oportunamente la crisis de legitimidad y credibilidad

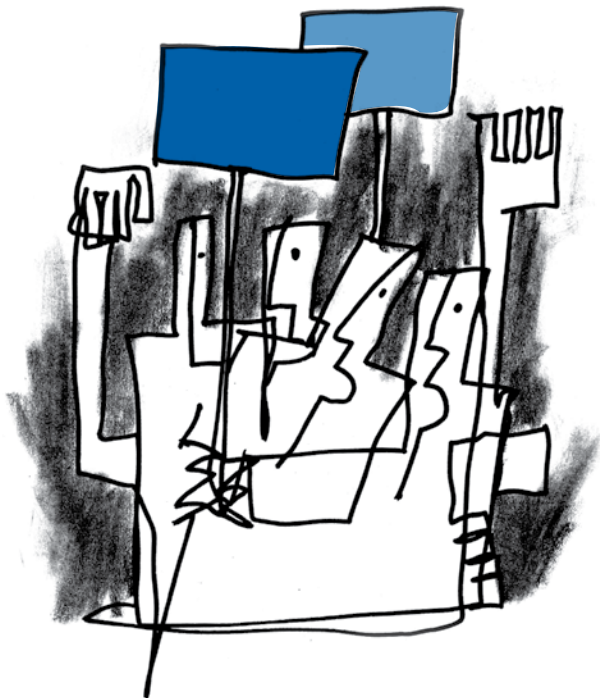
que hoy atraviesa la mayor parte de la región, la sostenibilidad de la democracia puede verse seriamente comprometida.

Para ello es necesario, ciertamente, reformar las instituciones y las reglas, pero también es fundamental crear ciudadanía, fortalecer la cultura política y 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, no su extinción. Los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos y 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. De ahí que para cerrar esta reflexión, retomo las preguntas que Duverger (1987, pág. 449) se hiciera hace ya más de cuatro décadas y que mantienen 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 aquéllos? ¿Estaría mejor preservada la libertad si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coligados en formaciones políticas?”. En mi opinión, la respuesta es un no rotundo, tal como surge claramente de la experiencia latinoamericana del último cuarto de siglo. **B**

Referencias bibliográficas

- ABDREA SÁNCHEZ, F.J. de (2002). *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- CARRILLO, M. -LUJAMBIO, A. -NAVARRO, C -ZOVATTO, D. (2003). *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

- CARDOSO, F.H. (2005). En: www.fp-es.org/oct_nov_2005/story_11_11.asp
- CERDAS, R. (1993). *El desencanto democrático; crisis de partidos y transición democrática en Centro América y Panamá*, San José, Costa Rica, Red Editorial Iberoamericana (REI).
- COLEMER, J. (2002). "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias", en Abal Medina, J. -Cavarozzi, M. (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.
- DUVERGER, M. (1978). *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FREIDENBERG, F. (próxima publicación). "Democracia interna en los partidos políticos", en Nohlen, D. -Picado, S. -Orozco, J. -Zovatto, D. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado* (2ª. ed.).
- GARCÍA LAGUARDIA, J.M. (2003). "Constitucionalización de los partidos políticos", en *Diccionario Electoral* (3ª. ed.), t. I, San José. Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL.
- GRINGER, S. -ZOVATTO, D. (2004) "De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", en *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA.
- MORODO, R. -MURILLO DE LA CUEVA, P. (2001). *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- NAVARRO MÉNDEZ, J. I. (1999). *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PERELLI, C. (1995) "La personalización de la política. Nuevos caudillos, outsiders, política mediática y política informal", en Perelli, C. -Picado, S. -Zovatto, D. (coords.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, Costa Rica, IIDH/CAPEL.
- PERELLI, C. -ZOVATTO, D. (1995). "Partidos políticos, liderazgos y consolidación democrática en América Latina", en Perelli, C. Picado, S. Zovatt, D. (coords.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, Costa Rica, IIDH/CAPEL.
- PRESNO, M. (1998). "La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática", en *Revista*



de *Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No. 277, Madrid.

- RENIU I VILAMALA, J.M. *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, en: www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm
- SARTORI, G. (2000). *Partidos y sistemas de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1ª reimpr.).
- VEGA, P. de (1977). "Teoría y práctica de los partidos políticos", en *Cuadernos para el Diálogo*, Madrid, citado en Andrea Sánchez, F.J. de (2002). *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- ZOVATTO, D. (1996). "La política bajo sospecha", San José, Costa Rica, *La Nación*, 3 de abril, pág. 15. (2002). "La democracia interna de los partidos políticos en América Latina", en *Debates de Actualidad* No. 188, junio-septiembre, Asociación Argentina de Derecho Constitucional. (próxima publicación). "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos", en Nohlen, D. -Picado, S. -Orozco, J. -Zovatto, D. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado* (2ª. ed.).