

## REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA. LECTURA REGIONAL COMPARADA<sup>1</sup>



DANIEL ZOVATTO

IDEA INTERNACIONAL

### INTRODUCCIÓN

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

En efecto, después de haber sido ‘satanizados’ desde sus orígenes, o relativizada su importancia, los partidos políticos fueron ocupando un lugar cada vez más central en los sistemas políticos modernos; tanto que se ha hecho difícil imaginar cómo podría desarrollarse la política en los estados contemporáneos sin la presencia de los partidos (Abal y Suárez Cao, 2002: 33). *Es por ello que se habla de la democracia de partidos*. Como bien señalan Morodo y Murillo de la Cueva, «la democracia representativa liberal queda, de esta manera, definida como democracia de partidos. De considerar a los partidos como definidores negativos del ‘buen gobierno’, se pasa a la convicción, basada en la práctica, de que no hay democracia pluralista si no hay partidos políticos» (2001: 17).

---

1. Este artículo es un extracto del originalmente publicado en Daniel Zovatto (coord), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA-UNAM, 2006. La lectura regional comparada se ha realizado con base en los estudios nacionales contenidos en la publicación mencionada. El autor agradece a Ileana Aguilar, Gonzalo Brenes y Steffan Gómez por su invaluable ayuda en la elaboración de este artículo.

Hans Kelsen, uno de los principales teóricos de la democracia de los partidos, afirmó que «sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos» (1975: 37). Asimismo, Dahl otorga a éstos un lugar privilegiado cuando indica que a través de ellos se expresa la función de la representación, oposición y rivalidad pacífica que hacen funcionar a un régimen democrático (1966: 9). Sartori, por su parte, también señala que los partidos han encontrado su razón de ser fundamental y su papel irremplazable en el desempeño del gobierno representativo, y que se han convertido en medios de expresión en el proceso de democratización de la política (2000: 55).

Como vemos, la mayoría de los estudiosos coinciden en que los partidos han llegado para quedarse y que son parte integral de la democracia.<sup>2</sup> Es por ello que regular su funcionamiento se ha convertido en un ejercicio imperativo en la dinámica política actual, cuando se busca fortalecer la pluralidad, la representatividad y atender las demandas de una ciudadanía cada vez más crítica y exigente.<sup>3</sup>

---

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

3. De acuerdo con Diamond y Gunther (2001: XIII), la literatura sobre partidos políticos es voluminosa. Una investigación sobre este tema desde 1945 a la fecha, ha encontrado aproximadamente 11.500 artículos, monografías y libros publicados que tratan el tema de los partidos políticos o del sistema de partidos solamente para el caso europeo. Por su parte, Francisco de Andrea Sánchez (2002: 188-189) señala que los primeros trabajos serios y profundos sobre los partidos políticos contemporáneos fueron los ya célebres de Ostrogorski, Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Roberto Michels, que aparecieron a principios del siglo XX y que se ocuparon principalmente de las tendencias oligárquicas de los partidos políticos. A los estudios clásicos se unieron, a partir de la década de 1940, los trabajos de Schumpeter, Schattschneider, Duverger, La Palombara, Sartori, Lijphart y Taagepera, entre otros. Por su parte, la literatura sobre partidos políticos en América Latina también ha ido creciendo de mane-

## IMPORTANCIA DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La regulación legal de los partidos políticos determina los marcos jurídicos dentro de los cuales se desenvuelven estas agrupaciones, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento, sus facultades y límites, sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y sus principios de organización. En suma, determina los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el accionar de los partidos políticos; es por ello que las dimensiones de esta regulación han sido objeto de acalorados debates.<sup>4</sup>

En el mundo en general, y en América Latina en particular, la regulación jurídica de los partidos es un tema de reciente aparición en el ámbito de los estudios jurídicos, debido a múltiples razones teóricas, estructurales e, incluso, de «rechazo profesional» de los constitucionalistas de antaño hacia la figura de los partidos políticos (Andrea Sánchez, 2002: 25-26). Esta aversión inicial de los juristas y los legisladores hacia los partidos fue justamente una de las razones que propició que éste fuese un tema estudiado en un principio sólo por la sociología política y más tarde por la ciencia política. Como bien expresa Pedro de Vega: «constituyendo los partidos uno de los datos más sobresalientes de la vida política en toda Europa, desde por lo menos la segunda mitad del siglo XIX, es lo cierto que su existencia fue sistemáticamente ignorada por el derecho» (1977: 21).<sup>5</sup>

Sobre el tema de la regulación jurídica hay posturas divergentes. Fundamentalmente, existen dos grandes corrientes antagónicas. Una considera que el derecho no debe intentar regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. Para este sector de la doctrina, la legislación no debe extralimitarse, es decir, no ir más allá de asentar o señalar normas de

---

ra importante en los últimos años, sobre todo en las últimas dos décadas en el marco de la tercera ola democrática.

4. Según Francisco de Andrea Sánchez, la reglamentación legal de los partidos debe abarcar un mínimo de temas generales, como son: el concepto jurídico de lo que es un partido político, sus funciones —como grupo electoral y como grupo parlamentario—, su naturaleza jurídica, su constitución, registro, organización interna, sus derechos y obligaciones, su régimen patrimonial, su financiamiento, su funcionamiento de acuerdo con el sistema electoral y el acceso y administración de la justicia electoral (2002: 324).

5. Citado en Andrea Sánchez, 2002: 187.

carácter general que permitan a los partidos políticos adquirir una estructura uniforme, y que, además de esto, el legislador no debe entrar en detalles.<sup>6</sup>

La otra corriente es encabezada por quienes opinan que esas disposiciones deben rebasar lo meramente estructural y, antes bien, deben entrar al detalle en la búsqueda de precisión y no quedarse en aspectos meramente conceptuales. El argumento que valida esta posición es que técnicamente es más adecuado regularlos en el máximo nivel jurídico, como una garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático (Morodo y Murillo de la Cueva, 2001: 35). Encontramos las mismas posiciones cuando se discute sobre las normas que aparecen en la Constitución: la tesis maximalista se refiere a la necesidad de una normativa detallada e integral en el ámbito constitucional, y la minimalista aboga por disposiciones generales que dejen a la legislación secundaria la tarea de regular aspectos más específicos.

Aparte de las tesis que acabamos de mencionar, a nuestro juicio hay dos factores importantes que trascienden la simple extensión de la legislación. El primero se refiere a los límites que el Estado debe observar con respecto a la regulación jurídica de los partidos políticos, y plantea el reto de «racionalizar efectivamente esta parcela de la realidad política, introduciendo en ella los parámetros del estado de derecho, y respetar la libertad de actuación de los partidos» (Morodo y Murillo de la Cueva, 2001: 58). El segundo factor se refiere a la necesidad de que haya coherencia entre la ideología democrática que se sustenta en nuestras sociedades (y que está plasmada en la Constitución) y la organización y funcionamiento de los partidos.

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

---

6. Véase sobre este tema García Laguardia, 1986, y Sabsay, 1989, citados en Bendel, 1998: 386.

## LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Los partidos políticos, presentes en varios países de América Latina desde los albores de la Independencia, han ido evolucionando a lo largo de ya casi dos siglos de activa vida pública, siguiendo diferentes patrones y ajustándose al contexto político en que se han visto insertos.<sup>7</sup>

En su proceso de constitucionalización, América Latina ha observado las mismas etapas que los estados europeos. García Laguardia habla de la existencia de tres fases: en la primera, similar a la de los clásicos liberales europeos y estadounidenses, se observó una rígida oposición al reconocimiento de la existencia de los partidos, basada en la desconfianza hacia los grupos intermedios entre el Estado y la ciudadanía. Después, con motivo de la ampliación de los derechos que recogieron las constituciones liberales de la segunda mitad del siglo xx, se inauguró la segunda fase, en la que se incorporó el derecho de asociación con fines políticos. En la tercera etapa se dio la regulación legal y constitucional de los partidos (García Laguardia, 2003: 256-257).

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

- a. La primera, que podríamos denominar de regulación temprana, desde la segunda mitad del siglo xix hasta finales del siglo xx, donde la regulación jurídica se da más bien en el ámbito de leyes electorales, con dos excepciones: Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, países que en esas fechas constitucionalizaron a los partidos políticos.
- b. La segunda etapa se caracteriza por el proceso de incorporación o ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina. Abarca desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1978, con la llegada de la tercera ola democrática. En esta fase se produce la incorporación constitucional en 12 países.
- c. La tercera se inicia a partir de 1978. En ella se da un proceso muy rico de reformas constitucionales, promulgación de leyes electorales y, en algunos países, la adopción de leyes de partidos políticos, que tienen como consecuencia una regulación

---

7. Véase al respecto Alcántara, 2004a: 73-123.

más detallada de estas instituciones. En este periodo se produce la incorporación constitucional de los partidos políticos en cuatro países y la adopción de leyes específicas en otros seis.

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

Si bien es posible identificar en algunos países de América Latina la etapa de oposición a los partidos políticos,<sup>8</sup> iniciaremos el análisis a partir de la etapa de indiferencia, durante la cual se dictaron leyes para regular las elecciones en distintos niveles, pero sin haber hecho ninguna referencia a los partidos políticos. Ciertamente, éstos existen, tienen vida y actividad desde el siglo XIX en varios países, pero su presencia en términos jurídicos es desdeñada. Este comportamiento se observa con claridad en Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay y Uruguay, entre otros.

En Nicaragua, por ejemplo, ni las constituciones de 1838 y 1858, ni las normas ordinarias que en esos momentos históricos regulaban los asuntos electorales,<sup>9</sup> contenían la menor referencia a los partidos políticos.

De manera similar, la primera Constitución Política de República Dominicana, adoptada el 16 de noviembre de 1844, consagró un amplio listado de derechos, libertades y garantías fundamentales (capítulo II, título III), entre los cuales se encontraba el derecho a la par-

---

8. De forma ilustrativa, Augusto Hernández (Caso nacional, en Zovatto, 2006) señala que en Colombia el Libertador Simón Bolívar, ya moribundo, en su lecho de la quinta de San Pedro Alejandrino en la ciudad de Santa Marta, manifestó en diciembre de 1830 que si su muerte contribuía a que cesaran los partidos y se consolidara la unión, él descendería tranquilo al sepulcro.

9. Decreto del 21 de diciembre de 1838, que reglamenta las elecciones de supremas autoridades; Decreto del 18 de diciembre de 1851, que reglamenta las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente; Ley Electoral de 30 de agosto de 1858 y su reforma por Decreto del 30 de enero de 1859 (Gabriel Álvarez, caso nacional, en Zovatto, 2006).

tipificación política, pero ningún artículo de este texto fundamental hizo mención específica de los partidos políticos.<sup>10</sup>

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

La segunda Constitución uruguaya no podía ya ignorar la existencia de los partidos políticos. Por eso, y aunque no encaró directamente la cuestión de su estatuto jurídico, incluyó nuevas normas referentes al 'voto libre', es decir, las garantías del sufragio y presupuso la actuación de los partidos políticos en cuanto tales en lo relativo a la integración de los órganos del Poder Legislativo.<sup>11</sup>

En una etapa posterior de reformas constitucionales, varios países latinoamericanos empezaron a incluir menciones en términos generales a los partidos políticos. Así, en el caso de Nicaragua:

La Constitución de 1893 que, aunque parece limitar el derecho de asociación a finalidades religiosas, morales o científicas (artículo 52), establece por primera vez el carácter constitutivo de la Ley Electoral (artículo 155). Ésta y otras normas de la época se refieren ya, aunque de manera escueta, a los partidos.<sup>12</sup>

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

---

10. Flavio Darío Espinal, Estudio de caso nacional (República Dominicana) en Zovatto, 2006..

11. Héctor Gros Espiell, Estudio de caso nacional (Uruguay), en Zovatto, 2006.

12. Gabriel Álvarez (en Zovatto, 2006) explica también que, no obstante ese avance, luego desaparece la mención de los partidos políticos en la legislación nicaragüense, como acontece en la Constitución que sucedió a la de 1893, con fecha de 1905. Esta última guardó absoluto silencio sobre el derecho de asociación y no hacía referencia alguna respecto a los partidos políticos. De igual forma, la Ley Electoral del 1 de noviembre de 1910 tampoco hizo mención a los partidos. Por tanto, parecería que hubo una especie de regresión en el tema.

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

Como se observa en el cuadro 1, la mayoría de los países latinoamericanos ya había constitucionalizado a los partidos políticos antes de la tercera ola, con excepción de cuatro casos: Perú y Nicaragua (1979), Colombia (1991) y Argentina (1994).

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

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

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

Un dato que hay que destacar es que, durante todo este proceso de constitucionalización, muchos países regularon expresamente con criterios de exclusión hacia algunas fuerzas partidistas, sobre todo en razón de su ideología. Con los argumentos de que los partidos políticos no debían sustentar principios contrarios a los fundamentales

CUADRO 1  
Ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina

<b>País</b>	<b>Año de inclusión en la Constitución Política</b>
Uruguay	1934
República Dominicana	1942
Ecuador	1945
Guatemala	1945
Brasil	1946
Panamá	1946
Costa Rica	1949
El Salvador	1950
Honduras	1957
Bolivia	1961
Venezuela <sup>1</sup>	1961
Paraguay	1967
Chile	1970
México	1977
Perú	1979
Nicaragua <sup>2</sup>	1979
Colombia	1991
Argentina	1994

<sup>1</sup> De acuerdo con Allan Brewer-Carías (Caso nacional en Zovatto, 2006), si bien es cierto en la Constitución de 1961 se estableció por primera vez el derecho político de los ciudadanos de asociarse en partidos políticos (art.114) disponiéndose los principios básicos para asegurar su carácter democrático, debe indicarse que fue en la Constitución de 1947 en la cual por primera vez se hizo referencia a los partidos políticos, al regular en su artículo 83, que “la ley reglamentará el principio de la representación proporcional de las minorías y propenderá a que en los organismos electorales no predomine ningún partido o agrupación política”. En ese sentido, se puede afirmar que en Venezuela se inicia la referencia constitucional a los partidos en la década de los cuarenta.

<sup>2</sup> En sentido estricto, en 1979 no había Constitución Política, sino un Estatuto de Derechos y Garantías de los nicaragüenses que funcionaba como tal, y cuyo artículo 25 consagraba el derecho a organizar partidos o agrupaciones políticas o a formar parte de ellas. Formalmente hablando, la Constitución que plasma expresamente tal derecho es la Constitución Política de 1987 en su artículo 55.

Fuente: Elaboración propia con base en los estudios de caso nacionales en Zovatto, 2006.

de la Constitución Política, al orden público o al orden democrático, países como Guatemala (1946), Costa Rica (1949), Chile (1980) y Paraguay (1982), entre otros, excluyeron claramente las posibilidades de participación y representación de agrupaciones de ideología comunista, e incluso, en algunos casos, a los que tuviesen algún nivel de organización internacional.

Al respecto, García Laguardia ha señalado que con la creciente presencia de los partidos en la vida pública se dio un proceso de control de la actividad partidista cada vez mayor, en orden a la importancia del proceso político y a la necesidad de controlar su comportamiento (García Laguardia, 1986: 24).<sup>13</sup> Ello desembocó en la prohibición de cierto tipo de partidos (comunistas, por ejemplo), lo que representó una represión ideológica. Sin embargo, con la llegada de la democracia la mayoría de estas disposiciones desapareció, observándose un esfuerzo por garantizar un pluralismo mayor y la igualdad de oportunidades entre los partidos.

La inclusión de ese tipo de menciones en las constituciones latinoamericanas no ha sido ajena a cuestionamientos sobre el control del Estado respecto del tipo de partidos que pueden existir y si ello no interfiere con la libertad de pensamiento. Sobre este particular, hay muchas y variadas opiniones; sin embargo, la mayor parte de los argumentos a favor de su inclusión indicaba que esas restricciones eran necesarias y correctas en el entendido de que se enmarcaban en la lógica de la protección del estado de derecho y la democracia.<sup>14</sup>

Por último cabe señalar que, como resultado de este proceso de constitucionalización, en la actualidad todos los países de la región regulan, en menor o mayor grado, el funcionamiento de los partidos políticos. La identificación de hasta dónde hemos avanzado en este proceso reformador se describe en lo que sigue en este análisis.

---

13. Citado en Bendel, 1998: 386.

14. En realidad, la comprensión de la necesidad de establecer o no restricciones constitucionales a la existencia de algunos partidos políticos dependerá mucho de la coyuntura y la experiencia histórica de cada país. En ese sentido, es pertinente la apreciación de Bidart Campos cuando señala: «En materia de partidos políticos, el tema de la supremacía adquiere relieve porque se discute si el Estado puede o no controlar ‘cualitativamente’ la ideología y el programa de los partidos políticos para verificar si son o no compatibles con la Constitución. Doctrinariamente sería una abdicación de la doctrina de la supremacía el postular que los partidos pueden adoptar y practicar ideologías que, en su acción, transgreden la Constitución. En la *práctica*, si se exime de censura y de control a las ideologías (aun las discrepantes con aquélla) al amparo de la libertad de expresión, cabe sostener que reconocer o no a un partido de doctrina y programa contrarios a la Constitución es una cuestión eminentemente empírica, y que se debe resolver prudencialmente en cada caso según la regla del ‘peligro real y presente’ que el partido signifique para el sistema político que se apoya en la Constitución» (Bidart Campos, 1988, tomo 1: 87).

## PARTIDOS POLÍTICOS: CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y FUNCIONES

### **Su concepto en la constitución, en la ley y en la jurisprudencia**

Múltiples han sido los intentos académicos por definir lo que es un partido político. La búsqueda de esta definición ha significado un verdadero dolor de cabeza, a tal punto que el propio Maurice Duverger (1987) omitió esbozar una definición de ellos en su obra clásica sobre los partidos políticos.

La dificultad para elaborar una definición surge, entre otras razones, por la falta de precisión lingüística y etimológica que caracteriza al vocablo «partido»; por la aversión sentida hacia los partidos durante el siglo XVIII; por la variedad de entidades existentes en todo el mundo que se autodenominan partidos, y por lo reciente de su aparición en la escena político-constitucional (Andrea Sánchez, 2002: 59).

En la actualidad, los partidos se definen fundamentalmente en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos. Como ha señalado Fernández Baeza, «prácticamente no existen definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, legitimidad, ideologías, etcétera)» (2003: 976).

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

Por nuestra parte, compartimos la definición de Sartori, para quien «un partido es cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones, y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no) a candidatos para los cargos públicos» (Sartori, 2000: 89).

En el constitucionalismo latinoamericano comparado tampoco encontramos un concepto unívoco de partido político, sino múltiples definiciones. En la mayoría de los casos la definición se refiere a su naturaleza jurídica (Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú). En otros países, en cambio, ésta guarda relación con las funciones de los partidos (representación, participación política, formación de la voluntad popular, entre otros). En algunas legislaciones también se observa la combinación de ambos criterios (cuadro 3).

CUADRO 2  
Algunas definiciones académicas de «partido político»

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

Fuente: Andrea Sánchez (2002).

CUADRO 3  
Definición de «partido político» en la legislación

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

Costa Rica	<i>Constitución Política</i> . Artículo 98. Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política.
Ecuador	<i>Ley de Partidos Políticos</i> . Artículo 3. Los partidos son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado.
El Salvador	<i>Constitución Política</i> . Artículo. 85. El Gobierno es republicano, democrático y representativo. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno.
Guatemala	<i>Ley Electoral y de Partidos Políticos</i> . Artículo 18. Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado.
Honduras	<i>Constitución Política</i> . Artículo 47. Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta Constitución y la Ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos. <i>Ley Electoral y de Organizaciones Políticas</i> . Artículo 62. Los partidos políticos son instituciones de derecho público.
México	<i>Constitución Política</i> . Artículo 41. I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.
Nicaragua	<i>Ley Electoral</i> . Artículo 61. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público constituidos por ciudadanos nicaragüenses.
Panamá	<i>Código Electoral</i> . Artículo 38. Partido Político es la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, con principios, objetivos y programas definidos, que se organice de acuerdo con este Código.
Paraguay	<i>Constitución Política</i> . Artículo 124. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos. <i>Código Electoral</i> . Artículo 10. Los partidos y movimientos políticos son personas jurídicas de derecho público interno.
Perú	<i>Ley de Partidos Políticos</i> . Artículo 1°. Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurrerán a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático. Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado. La denominación "partido" se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas.
República Dominicana	<i>Ley Electoral</i> . Artículo 41. Podrá ser reconocida como partido político toda agrupación de ciudadanos que se organice de conformidad con las disposiciones de la Constitución y las leyes, con el fin primordial de participar en la elección de ciudadanos aptos para los cargos públicos y de propender a la realización de programas trazados conforme a su ideología particular, con el objetivo de alcanzar los puestos electivos del Estado.
Uruguay	La Constitución Política uruguaya no contiene definición expresa de los partidos políticos.
Venezuela	<i>Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones</i> . Artículo 2°. Los partidos políticos son agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos.

Fuente: Elaboración propia con base en los estudios de casos nacionales, en Zovatto, 2006.

## Naturaleza jurídica de los partidos políticos

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

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

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

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

- *Personas jurídicas de derecho privado*: Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela (por jurisprudencia) (4 países).

- *Asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica*: Chile, Colombia, El Salvador, Panamá y República Dominicana (5 países).
- *Instituciones de derecho público, organizaciones de derecho público no estatales, entes públicos no estatales o entidades de interés público*: Argentina (por jurisprudencia), Bolivia, Costa Rica (por jurisprudencia), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (por doctrina) (9 países).

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Funciones atribuidas a los partidos políticos**

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

Sin perjuicio de las diferentes clasificaciones realizadas,<sup>15</sup> en este estudio nos basaremos en la categorización de Bendel, que abarca las siguientes funciones: a) representación; b) participación; c) competencia por cargos públicos; d) formulación de políticas; e) formación y socialización; y f) vigilancia del proceso electoral (Bendel, 1998: 390).

---

15. Diferentes autores han señalado las funciones asignadas a los partidos políticos. De acuerdo con Diamond y Gunther, las funciones principales que los partidos desarrollan usualmente en la democracia son siete: 1) reclutar y nominar candidatos para puestos electivos; 2) movilizar el apoyo electoral hacia esos candidatos y alentar la participación electoral; 3) estructurar las opciones entre los grupos de candidatos competidores; 4) representar a los diferentes grupos sociales y sus intereses; 5) agregar los intereses específicos en amplias coaliciones y de gobierno; 6) formar y mantener el gobierno; y 7) integrar a los ciudadanos en el proceso político de nación-Estado (Diamond y Gunther, 2001: XIV).

Como se observa en el cuadro 4, en América Latina la función que se menciona con más frecuencia es la de *competencia por cargos públicos* (14 países). Sólo El Salvador, Panamá, Uruguay y Venezuela no hacen mención expresa a esta función.

Asimismo, la función de *participación* se menciona en 12 de los 18 países, y la de representación en 9 países. En menor medida, se indican las funciones de *formación y socialización* (8 países), *formación de políticas* (7 países) y *vigilancia del proceso electoral*, que únicamente se atribuye de manera expresa a los partidos políticos de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Una aproximación por país muestra que Bolivia, Paraguay y Perú, son los países donde la legislación establece mayores funciones a los partidos (5 funciones), mientras que en Panamá y República Dominicana estas instituciones tienen expresamente una sola función: la de participación para el primero, y la de competencia por cargos públicos para el último.

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

## DIAGNÓSTICO COMPARADO

### Tendencias

La lectura regional comparada que hemos realizado sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina permite enumerar algunas tendencias principales, a saber:

1. Los partidos políticos tienen rango constitucional en todos los países de la región. Si bien hay diversos grados de regulación, en todos los casos se ha conferido a los partidos el papel de sujetos de la representación política y la participación popular.

2. En el nivel de la legislación secundaria, todos los países cuentan con una ley o un código electoral que norma el funcionamiento de los partidos políticos. Asimismo, en 50% de los países, además de la ley electoral, se han promulgado leyes de partidos políticos. A lo anterior se suma una amplia potestad reglamentaria otorgada a los organismos rectores encargados del control de los partidos.

3. Cabe señalar, sin embargo, que en algunos países latinoamericanos la legislación no es suficientemente clara o exhaustiva en ciertas áreas y, por tanto, puede resultar ambigua y prestarse a diversas interpretaciones cuando se intenta hacer un análisis más pormenorizado.

**Cuadro 4**  
**Funciones de los partidos políticos en la legislación latinoamericana<sup>1</sup>**

País	Representación	Participación	Competencia cargos públicos	Formulación de políticas	Formación y socialización	Vigilancia del proceso electoral
Argentina	X	–	X	X	–	–
Bolivia	X	X	X	X	X	–
Brasil	X	–	X	–	–	–
Chile	–	–	X	X	X	–
Colombia	–	X	X	X	X	–
Costa Rica	–	X	X	–	X	–
Ecuador	X	X	X	–	X	–
El Salvador	X	–	–	–	–	X
Guatemala	–	X	X	–	X	X
Honduras	–	X	X	–	–	X
México	X	X	X	–	–	
Nicaragua	–	X	X	–	–	–
Panamá	–	X	–	–	–	–
Paraguay	X	X	X	X	X	–
Perú	X	X	X	X	X	–
República Dominicana	–	–	X	–	–	–
Uruguay <sup>2</sup>	–	–	–	–	–	–
Venezuela	X	X	–	X	–	–
TOTAL	9	12	14	7	8	3

<sup>1</sup> Se toman en cuenta los casos donde la legislación hace referencia expresa a que los partidos políticos tienen estas funciones. Sin embargo, cabe anotar que en la práctica en todos ellos se da la función de representación, así como la vigilancia de los procesos electorales mediante personeros de los partidos políticos debidamente acreditados.

<sup>2</sup> Debido a que en Uruguay no existe una legislación dedicada exclusivamente a los partidos políticos, no es posible encontrar funciones expresas como se encuentran en los demás países. Sin embargo, ello no significa que no se les otorguen dichas funciones. Estas se encuentran a lo largo de la legislación, en artículos que se relacionan con los partidos políticos. Cabe señalar, a manera de ejemplo los artículos 77, 88, 271, 272, entre otros de la Constitución Política de Uruguay que hacen referencia a las funciones de representación y competencia para los cargos públicos.

FUENTE: Elaboración propia con base en la legislación.

4. En cuanto al concepto o definición de los partidos políticos, así como a su naturaleza jurídica, no hay una corriente dominante en el constitucionalismo latinoamericano. Nueve países los conciben como instituciones de derecho público, cinco como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica y cuatro como personas jurídicas de derecho privado.

5. En la región existe una amplia libertad para la constitución o formación de partidos políticos, así como para su funcionamiento. Asimismo, han comenzado a ser reconocidas otras formas de organización que pueden participar en la competencia por el poder, y que gozan también de amplias libertades de constitución y funcionamiento: las llamadas candidaturas independientes.

6. Uno de los problemas que afectan a los partidos políticos de la región y sobre el que no hay regulación, a excepción de Bolivia y Ecuador, es el tema del transfuguismo, cuyo estudio y regulación jurídica es una de las tareas prioritarias pendientes.

### Clasificación de la regulación

Considerando el diagnóstico realizado por los investigadores nacionales, y tomando en cuenta las características de la legislación en los países latinoamericanos, se ha elaborado una clasificación de la regulación jurídica sobre los partidos políticos a partir de los criterios de Vanossi (2000: 258) y de Andrea Sánchez (2002: 335-337), que hacen referencia a la intensidad de la legislación, al tipo de control ejercido sobre los partidos y a la adecuación entre la teoría jurídica y la realidad. Estos criterios son los siguientes.

#### *Criterio de intensidad normativa*

*Regulaciones maximalistas.* Regulan minuciosamente todos los aspectos previsibles de un partido, desde los requisitos o exigencias de su reconocimiento legal (personalidad jurídico-política), hasta las pautas indispensables para el encauzamiento de sus actividades (organización y funcionamiento). En esta categoría se encuentran todos los países de la región, con excepción de Uruguay.

*Regulaciones minimalista.* Se limitan a establecer generalidades o, a veces, ni siquiera tienen un carácter explícito, pues resultan de la aplicación de otras normas que se refieren a etapas del proceso político que en su aplicación suponen la existencia de los partidos políticos (es el caso de las leyes que regulan las elecciones legislativas y las presidenciales). Ésta es la situación de Uruguay, donde los partidos políticos no están regulados en detalle.

### *Criterio de control*<sup>16</sup>

*Control cuantitativo.* Limita los recaudos legales para el reconocimiento de un partido político al cumplimiento de exigencias formales (carta orgánica, declaración de principios, plataforma electoral), y a la reunión de cierta cantidad de afiliados o miembros cuyo número se establece en una proporción fija sobre el total del cuerpo electoral del distrito o del país, según corresponda. Este tipo de control se encuentra en Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

*Control cualitativo.* Suma a las exigencias cuantitativas la necesidad de la conformidad ideológica de las postulaciones del partido con los fines del Estado constitucional que lo ha de reconocer como tal: así, únicamente alcanzarán el reconocimiento de partidos aquellas agrupaciones que acrediten fehacientemente su homogeneidad ideológica con el sistema imperante, es decir, con las pautas dominantes del régimen político vigente, de tal forma que resulta inconcebible —para este criterio— que sean admitidos partidos de tendencia autocrática o monocrática en un Estado que garantiza el pluralismo o, inversamente, que sean legalizados partidos de orientación pluralista en un Estado cuyas bases de sustentación corresponden a una autocracia o monocracia. Los países que ejercen este control son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

### *Adecuación entre el texto jurídico y la realidad política*

*Legislaciones normativas.* Una legislación será normativa si la realidad del proceso político —específicamente del sistema de partidos— se adecua a lo señalado en el texto de la legislación sobre partidos. Según los autores, este tipo de adecuación se observa en la mayoría de los países de la región: Bolivia, Brasil, Chile, Costa

---

16. Somos conscientes de que esta segunda clasificación (criterio de control), es compleja y se presta a diversas interpretaciones, de ahí que en algunos casos los autores hayan ubicado a su país en ambos criterios (cuantitativo y cualitativo). Cabe destacar, que en aquellos países en los que los autores han manifestado la predominancia del control cualitativo, debe interpretarse que también se ejerce el control cuantitativo.

Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

*Legislaciones nominales.* Se dan cuando no existe una concordancia absoluta entre la realidad política de un sistema político dado y las normas sobre partidos políticos, a causa de una serie de factores de índole social, económica y política, como la falta de educación general, la inexistencia de una clase media independiente, el predominio del poder ejecutivo, la existencia de un partido hegemónico y la falta de tradición política de un pueblo. En otras palabras, la realidad desborda los diques formales del derecho. Según los autores, éste es el caso de Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

*Legislaciones semánticas.* Estaremos en presencia de un orden partidario semántico cuando el sistema político observado en la realidad social esté congelado en beneficio de quienes efectivamente detentan el poder. Esto es: no hay concordancia entre la realidad y la norma escrita. Ningún país tiene regulaciones con esta característica.

El cuadro 5 refleja la clasificación descrita sobre la regulación jurídica de los partidos, por país.

## CONCLUSIONES

Todo lo hasta aquí analizado sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina arroja 9 conclusiones principales:

1. Actualmente en América Latina todos los países regulan el funcionamiento de los partidos políticos. Durante los últimos años se han logrado avances importantes en la materia, al regularse prácticamente todos los aspectos principales de la vida jurídica de estas organizaciones. Si bien hay diferencias en el grado de regulación entre los distintos países de la región, es evidente el auge y la importancia que lo relacionado con estas organizaciones va adquiriendo, tanto en la vida política como en la vida jurídica de los Estados.

2. El proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina se dio, al igual que en el resto del mundo, de manera paulatina. Las primeras constituciones sólo recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente, en el siglo XIX, y sobre todo en el XX, tuvo lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación cons-

CUADRO 5  
Clasificación de la regulación jurídica de los partidos políticos

País	Criterio de Intensidad		Criterio de Control		Criterio de adecuación entre teoría y realidad		
	Maximalista	Minimalista	Cuantitativo	Cualitativo	Normativo	Nominal	Semántico
Argentina	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No
Bolivia	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Brasil	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Chile	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Colombia	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No
Costa Rica	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Ecuador	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No
El Salvador	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Guatemala	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Honduras	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
México	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Nicaragua	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Panamá	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Paraguay	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No
Perú	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
República Dominicana	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Uruguay	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Venezuela	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No

Fuente: Elaboración propia con base en los criterios de los autores nacionales participantes en Zovatto, 2006.

titucional. A partir de ese momento se inició en la región un frondoso proceso de regulación de los partidos, que se intensificó a partir de la llegada de la tercera ola democrática en 1978.

3. Esta evolución entraña, empero, una paradoja: si bien el inicio de la tercera ola vino acompañado de un resurgir de los partidos políticos y de un incremento de la regulación y la consolidación del proceso de su constitucionalización, curiosamente y al mismo tiempo fue decreciendo su legitimidad y credibilidad. En efecto, la pérdida del monopolio y de la legitimidad de los partidos políticos ha coincidido con el aumento de su regulación y, en algunos países, con una clara intervención del Estado en su vida interna.

4. Asimismo, como ya señalamos en el punto 3 de las tendencias observadas en la región, algunas legislaciones no son suficientemente claras y explícitas, lo cual complica su interpretación y aplicación

5. La regulación jurídica de los partidos políticos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. Se trata de un asunto fundamental para el ordenamiento de los partidos políticos, su funcionamiento y, por ende, para la calidad y buena marcha de la democracia.

6. La regulación de los partidos políticos debe ser vista como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, debido a la estrecha relación e interdependencia que esta materia tiene con el sistema electoral y con el régimen de gobierno.

7. Esto quiere decir, a su vez, que toda reforma en materia de regulación jurídica de partidos políticos no debe ser realizada de manera general, sino en función de un país, un momento y una situación determinada (institucionalismo contextualizado) (Nohlen, 2006).

8. El objetivo principal de toda regulación jurídica de los partidos políticos (sin perjuicio de los específicos que puedan existir para cada país determinado) debe ser el mejoramiento de la representación, la gobernabilidad y el fortalecimiento del régimen democrático; todo lo cual supone, como requisito *sine qua non*, la existencia de un sistema de partidos debidamente institucionalizado.

9. Un buen marco jurídico no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas ayuda (y viceversa, su ausencia complica). Sin embargo, hay que poner énfasis en la importancia de que exista plena coincidencia entre las normas y las buenas prácticas (vigencia real y no meramente formal), y en este tema las élites políticas tienen una cuota de responsabilidad muy importante.

### Un comentario final

La doctrina no es pacífica sobre el tema de los partidos políticos. Hay opiniones para todos los gustos. Desde los optimistas que consideran que es posible, mediante reingeniería política, reformas jurídicas y cambio en el comportamiento de las élites, mejorar su *performance* y fortalecer sus niveles de legitimidad, hasta los escépticos.

Así, por ejemplo Linz, al referirse a los problemas y las paradojas de los partidos en las democracias contemporáneas, duda acerca de la posibilidad de que la imagen de los políticos y de los partidos pueda ser mejorada sustancialmente. Este autor, sintetizando las principales y ambivalentes actitudes de las sociedades latinoamericanas en torno a los partidos, los describe como necesarios pero no creíbles, particularistas e idénticos a la vez, interesados en opiniones

o en votos, representativos de intereses o de «intereses especiales» y corruptos. Una vez que proclama su escepticismo en el sentido de que algunos de los problemas con respecto a los partidos políticos son prácticamente inherentes a su naturaleza y por tanto difíciles, si no imposibles, de corregir mediante ingeniería institucional, aboga por la necesidad de ampliar el foco de investigación «para así entender mejor el trabajo de los partidos políticos y las imágenes que los ciudadanos tienen de éstos y de los políticos».<sup>17</sup>

Pero más allá de si uno es optimista o escéptico en relación con el cambio de los partidos políticos, lo cierto es que la experiencia comparada de América Latina evidencia que para lograr la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y el desarrollo, importa, y mucho, la calidad de las instituciones y de la política. Y no es posible tener instituciones y política de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos a los partidos políticos.

Este fortalecimiento, profesionalización e institucionalización de los partidos políticos es, asimismo, de capital importancia para la contención del populismo. Como sostiene Patricio Navia, «los países donde existen formaciones partidarias estables y fuertes tienen menos riesgos de experimentar fenómenos populistas»,<sup>18</sup> sin embargo, «para lograr que los partidos políticos se constituyan en remedios efectivos contra el populismo no podemos simplemente contentarnos con la existencia de sistemas de partidos estables. Además, estos sistemas tienen que ser dinámicos y responsables. De lo contrario no lograrán evitar la aparición del populismo» (2003: 29).

Por ello, en mi opinión, y siguiendo en este punto a Lipset (2000), 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.<sup>19</sup>

---

17. Alcántara, 2004: 117. Véase también <[http://www3.usal.es/~dpublico/areacp/Doctorado0304/Seminario\\_Investigacion03/Alcantara03.pdf](http://www3.usal.es/~dpublico/areacp/Doctorado0304/Seminario_Investigacion03/Alcantara03.pdf)>.

18. Navia sugiere que las experiencias populistas en dichos países sólo aparecen asociadas al debilitamiento de los partidos políticos. Así, la existencia de verdaderos partidos políticos es una condición necesaria, no suficiente, para evitar la irrupción del populismo (Navia, 2003: 19).

19. Para Lipset (2000), los partidos son centrales y claves para el buen funcionamiento de la democracia.

En efecto, como advierte Ludolfo Paramio:

El éxito de la reforma del Estado, tanto en el sentido de las reformas de la segunda generación como en la búsqueda de una nueva democracia ciudadana, pasaría por una transformación radical de lo que se ha dado en llamar la clase política. No sólo se trata de reformar las instituciones de la democracia para lograr parlamentos más eficientes y gobiernos más responsables, o de modificar los sistemas bajo los que se eligen legisladores y gobernantes.

Todo ello puede ser necesario pero insuficiente mientras los dirigentes políticos traten a los ciudadanos como menores de edad durante el periodo electoral, para pedirles después paciencia y comprensión ante las limitaciones que los gobiernos encuentran en un mundo muy complejo y con unos recursos muy limitados. En este sentido, una reforma prioritaria debería ser la reforma de los partidos, para hacerlos más responsables y menos tentados de sacrificarlo todo a la rentabilidad electoral inmediata.

Ciertamente, como se señala en *La democracia en América Latina* (2004), los partidos políticos no atraviesan su mejor momento en ninguna parte del mundo —por razones más complejas que las que ya se han enumerado aquí— pero, por mucho que se potencie la participación ciudadana y la movilización de la sociedad, sin partidos serios y confiables es difícil imaginar que se puedan formar gobiernos eficientes. En particular, no tiene demasiado sentido tratar de erradicar la corrupción de los gobiernos si no se buscan mecanismos que desincentiven las formas ilegales de financiación electoral. Desgraciadamente, no se puede esperar a contar con una nueva clase política y con partidos responsables y honestos para tratar de plantear una nueva agenda democrática. Como tampoco es posible postergar la respuesta a demandas sociales, o las reformas de Estado, hasta un momento futuro en que estuviera garantizada la financiación de los gobiernos y la estabilidad financiera de los países. Hay que reconstruir el barco en alta mar (Paramio, 2004: 19-24).

En suma hay que reformar las instituciones y las reglas, hay que crear ciudadanía, pero también hay que ayudar a cambiar, y para bien, a la clase política. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, no su extinción. Los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos, no con *outsiders*,

con política de mejor calidad, no con antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero sobre todas las cosas de reconectarla con la gente. Hay que poner fin, y de manera urgente, a este proceso perverso y absurdo de una política vaciada de sociedad y de una sociedad vaciada de política. Es urgente y prioritario construir «capital político».

Esta importancia de las instituciones políticas, de la calidad de los liderazgos para la salud de la democracia es ampliamente compartida por los propios líderes políticos, tal como consta en el Informe del PNUD sobre la Democracia en América Latina (2004). Hay una fuerte autocrítica de parte de la clase política latinoamericana sobre la crisis que atraviesan los partidos políticos, así como un consenso bastante generalizado de que las soluciones a los problemas de la democracia hay que encontrarlos dentro de la democracia y dentro de la política. Por ello, la reforma política es vista por el 45% de los entrevistados (primer lugar) como el principal instrumento para dar respuesta a los problemas que aquejan a la democracia.

Pero cuidado con poner demasiadas expectativas en las instituciones. Hay que evitar caer en el simplismo monocausal, tan común en América Latina, de responsabilizar demasiado a las instituciones o esperar mucho de ellas. Hay que poner atención a otros dos factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política. Ciertamente, los contextos culturales y los liderazgos no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento. En otras palabras, hay que establecer un balance entre líderes políticos efectivos e instituciones fuertes, capaces de poder dar respuestas a las demandas de la sociedad (Diálogo democrático, 2004).

Por último, quisiera retomar las preguntas que Duverger se hiciera hace ya más de cuatro décadas y que siguen teniendo plena actualidad:

¿Sería más satisfactorio un régimen sin partidos? He ahí la verdadera cuestión. ¿Estaría mejor representada la opinión si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores sin que éstos pudieran conocer realmente las tendencias de aquellos? ¿Estaría mejor preservada la libertad si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coligados en formaciones políticas? (Duverger, 1987).

En mi opinión, la respuesta es un no rotundo, tal como claramente surge de la experiencia latinoamericana del último cuarto de siglo.

## REFERENCIAS

- ABAL MEDINA, Juan y Julieta SUÁREZ CAO. (2002). «Post-Scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década». En Juan Abal Medina y Marcelo Cavarozzi (comps.), *El asedio a la política*. Buenos Aires: Konrad Adenauer.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas?: origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: Institute de Ciencies Politiques i Socials.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de. (2002). *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México: UNAM.
- BENDEL, Petra. (1998). «Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera». En Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BIDART CAMPOS, Germán. (1988). *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: EDIAR.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (2005). Disponible en <[www.fp-es.org/oct\\_nov\\_2005/story\\_11\\_11.asp](http://www.fp-es.org/oct_nov_2005/story_11_11.asp)>.
- DAHL, Robert. (1966). *L'avenir de l'opposition dans les démocraties*. París: SEDEIS.
- DIÁLOGO INTERAMERICANO. (2004). *En Contra de las Probabilidades. La Democracia en Latinoamérica*. Disponible en <[http://www.the-dialogue.org/publications/programs/policy/politics\\_and\\_institutions/democracy/contra.pdf](http://www.the-dialogue.org/publications/programs/policy/politics_and_institutions/democracy/contra.pdf)>.
- DIAMOND, Larry y Richard GUNTHER (comps.) (2001). *Political Parties and Democracy*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- DUVERGER, Maurice. (1987). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- FERNÁNDEZ BAEZA, Mario. (2003). «Partidos políticos». En CAPEL, *Diccionario Electoral* (3a. ed.), tomo 1. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. (1986). «Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica». En Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Sistemas electorales y*

- representación política en América Latina*, tomo 1. Madrid: Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- KELSEN, Hans. (1975). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Guadarrama.
- LIPSET, Seymour Martin. (2000). «The Indispensability of Political Parties». *Journal of Democracy*, 11 (1): 48-55.
- MORODO, Raúl y Pablo MURILLO DE LA CUEVA. (2001). *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- NAVIA, Patricio. (2003). «Partidos políticos como antídoto contra el populismo en América Latina». *Revista de Ciencia Política*, 23 (1): 19-30.
- NOHLEN, Dieter. (2006). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Porrúa/UNAM.
- PARAMIO, Ludolfo. (2004). *Reforma del Estado y reforma política*. Ponencia introductoria de la Sexta Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San José, Costa Rica.
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo. (1995). *Los partidos políticos en las democracias latinoamericana*. Mérida: Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones, CDCHT.
- SABSAY, Daniel. (1989). «Status constitucional y legal de los partidos políticos». En IIDH/CAPEL, *Proceso electoral y regímenes políticos. Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- SARTORI, Giovanni. (2000). *Partidos y sistemas de partidos* (reimpr.). Madrid: Alianza.
- VANOSI, Jorge Reinaldo. (2000). *Teoría constitucional*. Buenos Aires: Desalma.
- VEGA, Pedro de. (1977). *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid. Citado en Andrea Sánchez, Francisco José de (2002), *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México: UNAM.
- ZOVATTO, Daniel. (coord.) 2006. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM-IDEA.