

Apuntes sobre el régimen jurídico de los partidos políticos en América Latina: tendencias históricas y estado actual

Notes About Legal Regime of Political Parties in Latin America: Historical Trends and Current Status

Jorge Gerardo Flores Díaz*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Constitucionalización mínima.
- III. Constitucionalización doctrinal.
- IV. Financiamiento público.
- V. Democracia interna.
- VI. Conclusión. El Estado y los partidos políticos en América Latina.
- VII. Fuentes.

* Doctor en ciencias políticas y sociales por la UNAM.

Recibido: 16 de enero de 2020
Aceptado: 16 de febrero de 2020

Resumen:

Con base en un análisis histórico-comparativo de la legislación sobre partidos políticos en América Latina, en este trabajo se identifican las siguientes tendencias históricas: 1) constitucionalización mínima (década de los cuarenta), 2) constitucionalización doctrinal (década de los ochenta), 3) financiamiento público (década de los setenta), y 4) democracia interna (década de los noventa). Asimismo, se examina el estado actual de la legislación en relación al financiamiento público y la democracia interna. Entre otras cosas, se señala que en todos los países estudiados el Estado otorga financiamiento público para los partidos políticos y en la mayoría de los casos el financiamiento es directo, permanente y es asignado siguiendo principalmente un criterio proporcional. Además, en la mayoría de los casos los procesos de selección de candidatos están regulados en la ley y los partidos deben utilizar alguno de los mecanismos establecidos (primarias abiertas, primarias cerradas o convención de delegados). Por último, se anota que la legislación más reciente podría contribuir a mejorar el desempeño de los partidos como gobernantes y como vehículos para la participación ciudadana, aunque los resultados concretos dependerán de otros factores contextuales.

Abstract:

Based on a comparative-historical analysis of the legislation on political parties in Latin America, this paper identifies the following historical trends: 1) minimal constitutionalization (in the forties), 2) doctrinal constitutionalization (in the eighties), 3) public funding (in the seventies), and 4) intraparty democracy (in the nineties). It also examines the actual state of the legislation regarding public funding and internal democracy. Among other things, it indicates that in all countries being studied the state grants public funding for political parties and in most of them the public funding is delivered directly, it is permanent and it is delivered following mainly a proportional criteria. In addition, in most of the cases the intraparty processes of selecting candidates are legally regulated and the political parties most use an established procedure (open primaries, closed primaries or convention of delegates). Finally, it indicates that the newest legislation could be useful to improve the performance of the parties as rulers and as a vehicles for citizen participation, but the actual results depend on other contextual factors.

Palabras clave: regulación de los partidos en América Latina, financiamiento público de los partidos políticos, democracia intrapartidaria.

Keywords: regulation of political parties in Latin America, public funding for political parties, intraparty democracy.

I. Introducción

Los partidos políticos ocupan un lugar central en los sistemas democráticos modernos. Entre otras cosas, presentan candidatos a puestos de elección popular y sus representantes electos ejercen los cargos ejecutivos y legislativos del Estado. Debido a su importancia, estas organizaciones están sujetas a leyes específicas, que les otorgan una serie cada vez más amplia de derechos y obligaciones. Sin embargo, éste es un tema que sólo recientemente comienza a ser objeto de investigaciones académicas.

Los estudios que se ocupan de la regulación jurídica de los partidos políticos desde una perspectiva comparativa han dado cuenta de las características de la legislación a nivel global y/o regional. Algunos de estos trabajos han tratado de abarcar todos sus aspectos,¹ mientras que otros se han enfocado en el plano constitucional,² o en un ámbito específico, como el financiamiento público.³ Asimismo, la mayoría centra su atención en la legislación vigente o a lo sumo considera su evolución a partir del inicio de la tercera ola de democratización.⁴ Por ello, al menos para la región latinoamericana no existen estudios realizados con la intención de identificar tendencias históricas que abarquen un periodo de tiempo largo, anterior a la tercera ola de democratización. Así, este trabajo pretende contribuir al conocimiento de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina por medio de su estudio histórico-comparativo.

Para la elaboración de este trabajo se creó una base de datos en la cual se recopilan y sistematizan las normas relacionadas con la constitucionalización, el financiamiento público y la democracia interna de los parti-

¹ Por ejemplo: Carbonan, Lauri, "Legislation on Political Parties. A Global Comparison", *Party Politics*, Sage, 2007; Zovatto, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México, UNAM, 2006, y Janda, Kenneth, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspective. Adopting Party Law*, Washington, NDIIA, 2005.

² Degiutti, Danilo, "Los partidos políticos en las Constituciones de América Latina", Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencias Política, octubre de 2014.

³ Ohman, Magnus, *Political Finance Regulations Around the World*, Suecia, IDEA, 2012.

⁴ Siguiendo a Huntington, una ola de democratización es "un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo". La tercera ola de democratización comienza en 1974. Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1994, p. 26

dos políticos en 18 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), contenida en las Constituciones, leyes electorales y leyes específicas (de partidos políticos o de financiamiento político), desde principios del siglo XX hasta la actualidad (mediados de 2019).⁵ A partir del análisis comparativo de la información contenida en la base de datos, se logra identificar cuatro tendencias históricas en la región: 1) constitucionalización mínima; 2) constitucionalización doctrinal, 3) financiamiento público, y 4) democracia interna.

La primera tendencia histórica tiene lugar en la década de los cuarenta, e implica la introducción de la figura de los partidos políticos en el texto constitucional. En una segunda etapa, sin embargo, la constitucionalización adquiere un carácter doctrinal, y atribuye un papel especial a los partidos políticos y asigna importantes derechos y obligaciones para éstos. Esta segunda etapa comienza a generalizarse en la década de los ochenta, y constituye así otra tendencia regional. Hoy en día, todos los países de la región, con excepción de Nicaragua, han adoptado una visión constitucional doctrinal de los partidos políticos. Por otra parte, es en la década de los setenta cuando comienza a generalizarse la entrega de financiamiento público para los partidos políticos, y en la actualidad todos los países de la región se han sumado. Por último, es en los noventa cuando comienza la tendencia más reciente, que consiste en la regulación de la vida interna de los partidos políticos para su democratización. En Latinoamérica sólo Brasil no se ha sumado a ésta.

En este trabajo también se estudia el estado actual de la regulación relacionada con el financiamiento público y la democracia interna de los partidos políticos, considerando características que no habían sido comparadas en trabajos previos. A partir de ello, se hace notar que en la mayoría de los países existe un porcentaje de financiamiento etiquetado para labores de capacitación e investigación política, y que en la mayoría de los países las decisiones de los órganos de dirección interna de los partidos pueden ser apeladas ante tribunales estatales. Por último, se señala que estas normas constituyen incentivos para mejorar el desempeño de los partidos políticos como tomadores de decisiones en el ámbito gubernamental, y para reforzar su papel como vehículos para la participación ciudadana.

⁵ En el apartado bibliográfico se cita la legislación utilizada.

II. Constitucionalización mínima

Durante el siglo XIX se hizo evidente la existencia de una relación intrínseca entre la democracia y los partidos políticos. Esto, debido a que la instauración de esta forma de gobierno —que implica primordialmente la celebración de elecciones con sufragio universal— creó necesidades organizativas que fueron cubiertas por lo que hoy en día conocemos como partidos políticos.⁶

Sin embargo, la primera reacción al observarse la presencia de estas organizaciones fue el rechazo total. El liberalismo clásico, promotor de la democracia, es una ideología individualista que rechazó a todas las organizaciones intermedias en la cadena de representación política. Según sus postulados, los partidos no eran más que “simples organizaciones formadas para conseguir intereses privados a costa del interés público”.⁷ Así, al momento de nacer los partidos políticos no son reconocidos e incluso, como en el caso de legislaciones locales en Estados Unidos, Francia o Colombia, tienden a estar expresamente prohibidos en la ley.⁸ En los hechos, empero, los partidos políticos no desaparecieron y, gracias al reconocimiento del derecho de asociación exigido por los movimientos sociales del siglo XIX, evitaron ser perseguidos. A su vez, paulatinamente desapareció la visión negativa hacia ellos y comenzó a ganar terreno la idea de que no necesariamente constituyen un mal que perturba el bien común. Así, como paso subsecuente fueron reconocidos en la ley.

La primera incorporación jurídica de los partidos políticos tuvo lugar en la ley electoral, y se limitó a la introducción del término para reconocer su existencia y participación en los procesos electorales. No se indicaba nada respecto de su naturaleza ni se les adjudicaban derechos y/o deberes especialmente relevantes. Europa, Francia (1919) y Alemania

⁶ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, y Ostrogorski, Moisei, *La democracia y los partidos políticos*, Madrid, Trotta, 2008.

⁷ Hofstadter, Richard, *The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States 1780-1840*, University of California Press, 1969, p. 17.

⁸ Hernández Becerra, Augusto, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, 2006, p. 336, Hernández Bravo, Juan, “La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y la evolución de los partidos”, en Martínez Cuadrado, Miguel y Mella Márquez, Manuel, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Trotta, 2012, pp. 53 y 62.

(1919) fueron los primeros países en introducir el término,⁹ aunque fue después de la Segunda Guerra Mundial y al comenzar la tercera ola de democratización cuando su uso se generalizó en esa región.¹⁰

En América Latina, algunos países comenzaron a utilizar el término de forma más temprana que sus contrapartes europeos (Bolivia, 1908, Colombia, 1910, México, 1911, y Nicaragua, 1912), e incluso, en algunos casos, la primera incorporación ya contiene reglas relacionadas con su organización interna (Argentina, Chile, Costa Rica), financiamiento (Costa Rica) y fiscalización (Paraguay). No obstante, en términos generales, en esta región se siguió el mismo camino cuando los partidos políticos comenzaron a ser reconocidos en la ley electoral a partir de su participación en las elecciones, pero no existen menciones doctrinales respecto de estas organizaciones ni se especifican derechos u obligaciones considerables. Asimismo, fue también después de la Segunda Guerra Mundial cuando comienza una generalización regional.¹¹

El primer reconocimiento jurídico de los partidos políticos, aunque de carácter mínimo, constituyó la punta de lanza de una serie de reformas que moldearon un modelo de regulación muy amplio y complejo. Un segundo paso estuvo marcado por su constitucionalización. Constitucionalizar a los partidos implica que el reconocimiento de su importancia por parte del Estado aumenta. El primer país latinoamericano en incorporar esta figura en su ley fundamental fue Perú, en 1933. Después, en la década de los cuarenta se observa un desarrollo más amplio de la regulación en este asunto; esta etapa se culmina en 1994, cuando Argentina se adhiere.

⁹ Andrea, Francisco José de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002, p. 315.

¹⁰ Biezen van, Ingrid, "Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe", Working Paper, Series on the Legal Regulation of Political Parties, núm. 3, European Research Council-University of Leiden, 2009.

¹¹ Flores, Jorge, *La génesis de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Bolivia, Brasil y México en perspectiva comparativa*, México, UNAM, 2017, pp. 21-25.

CUADRO 1
LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>
Perú	1933	Panamá	1946	México	1963
Uruguay	1934	Venezuela	1947	Paraguay	1967
República Dominicana	1942	Costa Rica	1949	Chile	1970
Ecuador	1945	El Salvador	1950	Nicaragua	1979
Guatemala	1945	Honduras	1957	Colombia	1991
Brasil	1946	Bolivia	1961	Argentina	1994

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

El tratamiento constitucional de los partidos políticos varía significativamente según la fecha en que hayan sido incorporados. Los primeros países introducen un tratamiento breve, e incluso mínimo, y en ocasiones se limitan a la sola introducción del término, mientras que los últimos desarrollan más ampliamente el tema. Empero, en la década de los ochenta comienza a generalizarse en la región una constitucionalización doctrinal.

III. Constitucionalización doctrinal

En la década de los ochenta comienza a generalizarse un tratamiento doctrinal sobre los partidos políticos. Los países que no habían constitucionalizado esta figura lo hacen a partir de premisas nuevas con relación a la naturaleza, el papel y la importancia en los sistemas democráticos contemporáneos. Por su parte, los países que ya habían constitucionalizado esta figura realizan importantes reformas, y se suman así a esta tendencia.

Si la primera constitucionalización de estas organizaciones por lo general se limitó a introducir el término y en ocasiones a señalar algunos derechos y obligaciones menores, en la segunda etapa se siguió la idea de que sin partidos políticos no hay democracia posible, por lo que el Estado debe velar por su permanencia y funcionamiento democrático.

Todos los países latinoamericanos, con excepción de Nicaragua, se han adherido a esta tendencia. En algunos casos el reconocimiento de

la importancia de los partidos políticos se hace explícito.¹² Sin embargo, al adjudicar una serie de derechos y obligaciones sumamente relevantes, se evidencia que en todos subyace la idea de los partidos políticos como piezas clave de la democracia. Al respecto, dos temas destacan por su impacto: el financiamiento público y la democracia intrapartidaria.

CUADRO 2
 FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y DEMOCRACIA INTERNA
 A NIVEL CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Financiamiento público</i>	<i>Democracia interna</i>	<i>País</i>	<i>Financiamiento público</i>	<i>Democracia interna</i>
Argentina	Sí	Sí	Honduras		No
Bolivia	No	Sí	Nicaragua	No	No
Brasil	Sí	No	México		No
Chile	No	Sí	Panamá	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Paraguay	No	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Perú	No	Sí
Ecuador	Sí	Sí	República Dominicana	No	Sí
El Salvador	Sí	Sí	Uruguay	No	Sí
Guatemala	Sí	No	Venezuela	No	Sí

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

Hoy en día, la mayor parte de las Constituciones latinoamericanas garantizan a los partidos políticos la entrega de financiamiento público directo (diez de 18 países) y, al mismo tiempo, la mayoría manda que los partidos políticos deben ser internamente democráticos (13 de 18 países) (cuadro 2). No obstante, estos temas van más allá del ámbito constitucional, pues se desarrollan en las leyes electorales y en ocasiones en leyes específicas (de partidos políticos o sobre financiamiento político). En los siguientes apartados se abordarán estos temas.

¹² En la Constitución de Argentina, por ejemplo, se establece que los partidos políticos son “instituciones fundamentales del sistema democrático” (artículo 38).

IV. Financiamiento público

El primer país en el mundo en otorgar recursos públicos a los partidos políticos fue Uruguay, en 1928. Sin embargo, éste es un caso sui generis, y no forma parte de alguna tendencia global o regional. Históricamente, el financiamiento público de los partidos políticos es un fenómeno que se generaliza en todo el mundo democrático en la segunda mitad del siglo XX. Asimismo, su instauración fue el resultado de dos factores: 1) el encarecimiento de la participación política —con la consecuente necesidad de recursos que los partidos políticos debieron afrontar—; y 2) la importancia que normativamente adquirieron los partidos políticos al caer los regímenes autoritarios nazi y fascista en Europa.

Durante el siglo XX la lucha por el poder implicó, de forma cada vez más urgente, la utilización de los medios de comunicación (radio y televisión). Y éstos, dado que en su mayor parte son propiedad privada, generan un costo financiero de consideración. Por otra parte, durante las últimas décadas del siglo los partidos sufrieron un declive en los niveles de participación ciudadana dentro de ellos, hecho que los privó de trabajo voluntario y recursos provenientes de las cuotas pagadas por los militantes. Así, los partidos se vieron necesitados de recursos y, en consideración del lugar que ocupan en la toma de decisiones estatales (en el gobierno y Congreso), modificaron la ley para autodotarse de recursos públicos.¹³

La justificación normativa que sustentó el financiamiento público de los partidos políticos descansó en la nueva concepción sobre su naturaleza y papel en el funcionamiento de la democracia. Los regímenes autoritarios europeos de la década de los treinta en Alemania e Italia hicieron evidente la necesidad de proteger, desde el Estado, la existencia de una pluralidad de fuerzas políticas (partidos) que expresaran el disenso y promovieran la competencia, pues en esto se basan los sistemas democráticos. Así, al concluir la Segunda Guerra Mundial los partidos comenzaron a ser reconocidos en los textos constitucionales y a ser sujetos de importantes derechos, entre los que destaca el de recibir financiamiento público.¹⁴

¹³ Katz, Richard y Mair, Peter, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, vol.1, núm. 1, 1995, p. 15; Biezen van, Ingrid, “Political Parties as Public Utilities”, *Party Politics*, vol. 10, núm. 6., Londres, Sage, 2004, p. 706.

¹⁴ Biezen, 2004, *op. cit.*, y Biezen, 2009, *op. cit.*

Asimismo, los promotores de la protección estatal de los partidos políticos señalaban que con el financiamiento público se buscaba equilibrar las condiciones de la competencia electoral, transparentar el origen de los recursos y evitar que los partidos fueran rehenes de los grupos económicos con la capacidad de cubrir sus gastos.¹⁵

Hoy en día el financiamiento público de los partidos políticos es una medida ampliamente adoptada. En Europa, sólo Malta, Suiza y Ucrania no otorgan recursos estatales a los partidos en el ámbito nacional.¹⁶ Por su parte, en América Latina algunos países comienzan a otorgar recursos públicos a los partidos de manera temprana (cuadro 3). No obstante, es en la década de los setenta cuando comienza a generalizarse y a constituir una tendencia regional, de tal suerte que ahora en toda la región los partidos reciben recursos del Estado.

CUADRO 3
 AÑO DE APARICIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO
 PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>
Uruguay	1928	Nicaragua	1974	Colombia	1985
Costa Rica	1949	México	1977	Paraguay	1990
Argentina	1961	Ecuador	1978	Bolivia	1997
Brasil	1965	Honduras	1981	República Dominicana	1997
Panamá	1972	El Salvador	1983	Perú	2003
Venezuela	1973	Guatemala	1985	Chile	2003

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

Vale la pena aclarar lo que ocurre en dos casos: Bolivia y Venezuela. En Bolivia, en 2008 se eliminó el financiamiento público a los partidos políticos establecido desde 1997. Sin embargo, la recientemente aprobada Ley de Organizaciones Políticas (1 de septiembre de 2018) reintroduce

¹⁵ Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición a la democracia en México*, México, Colmex, 2012, p. 115.

¹⁶ Piccio, Daniela y Biezen, Ingrid van, “More and More Inclusive Regulation: The Legal Parameters of Public Funding in Europe”, Boatright, Robert (ed.), *The Deregulatory Moment?, A Comparative Perspective on Changing Campaign Finance Laws*, University of Michigan Press, 2015, p. 205.

por vía indirecta el apoyo estatal a estas organizaciones. El artículo 73 de esta ley prevé una partida estatal para el “fortalecimiento político”, que consiste en “subvenciones indirectas en periodos electorales para el acceso a propaganda en medios de comunicación e impresos en elecciones generales y para la formación y capacitación de sus dirigencias y militancia en años no electorales”. Ahora bien, debe señalarse que la salida forzada del presidente Evo Morales tras las elecciones de 2019 ha generado incertidumbre sobre el futuro democrático de este país. No obstante, al momento de escribir este trabajo Bolivia no es un país con un régimen abiertamente autoritario.

Por su parte, en Venezuela la Constitución de 1999 prohíbe el financiamiento estatal de “asociaciones con fines políticos” (artículo 67). Sin embargo, la Ley Orgánica de Procesos Electorales dicta que el Consejo Nacional Electoral “podrá financiar, parcial o integralmente, la difusión de propaganda electoral en los medios de comunicación de radio, televisión o impresos, de conformidad con las normas que establezca al efecto”. De modo que el financiamiento público de los partidos políticos en este país está condicionado a la voluntad del Consejo Nacional Electoral, y es necesariamente de carácter indirecto. En los últimos años este país ha sufrido un grave deterioro democrático, y es considerado desde 2017 un régimen autoritario.¹⁷ En Venezuela, por tanto, existe financiamiento público para los partidos políticos establecido en la legislación; sin embargo, es muy probable que su uso sea arbitrario y utilizado para beneficiar al partido en el gobierno.

En suma, en todos los países de América Latina la ley establece alguna forma de financiamiento de los partidos políticos. Cabe señalar que los recursos estatales entregados a los partidos, por lo general, comenzaron como subvenciones indirectas —exenciones de impuestos, entrega de materiales para elaborar propaganda, tiempo en medios oficiales, etcétera, entregadas para apoyar la participación electoral. No obstante, con el tiempo este apoyo se amplió, y hoy en día, con sólo unas cuantas excepciones (Bolivia, El Salvador y Nicaragua), en la región latinoamericana prevalece la entrega de recursos directos (monetarios) y permanentes para los partidos políticos (cuadro 4).

¹⁷ *The Global State of Democracy 2019*, Suecia, International IDEA, 2019, p. 2.

CUADRO 4
 TIPO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA LOS PARTIDOS
 POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Permanente o electoral</i>	<i>Directo o indirecto</i>	<i>País</i>	<i>Permanente o electoral</i>	<i>Directo o indirecto</i>
Argentina	Ambos	Ambos	Honduras	Ambos	Ambos
Bolivia	Ambos	Indirecto	Nicaragua	Electoral	Ambos
Brasil	Ambos	Ambos	México	Ambos	Ambos
Chile	Permanente	Ambos	Panamá	Ambos	Ambos
Colombia	Ambos	Ambos	Paraguay	Ambos	Ambos
Costa Rica	Ambos	Directo	Perú	Ambos	Ambos
Ecuador	Ambos	Ambos	República Dominicana	Ambos	Ambos
El Salvador	Permanente	Indirecto	Uruguay	Ambos	Ambos
	Electoral	Directo			
Guatemala	Ambos	Ambos	Venezuela	Electoral*	Indirecto

*Sujeto a aprobación por parte del Consejo Nacional Electoral.

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

Asimismo, aunque los criterios para su repartición varían de un caso a otro, por lo general es el ingrediente proporcional el más importante. De acuerdo con éste, el financiamiento se entrega a cada partido político según la proporción de votos o de representantes que obtienen en los procesos electorales, mientras que siguiendo el criterio igualitario los recursos se entregan en igual cantidad a todos los partidos independientemente de su tamaño o representación. En cerca de la mitad de los países de la región el criterio proporcional es de hecho el único que se considera (Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay), y sólo en casos raros el igualitario es el fundamental (Ecuador y República Dominicana) (cuadro 5).

CUADRO 5
 CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO
 PÚBLICO PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS
 EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Igualitario</i> %	<i>Proporcional</i> %	<i>País</i>	<i>Igualitario</i> %	<i>Proporcional</i> %
Argentina	20	80	Honduras	0	100
Bolivia	—	—	Nicaragua	0	100
Brasil	5	95	México	30	70
Chile	0	100	Panamá	25	75
Colombia	25	75	Paraguay	0	100
Costa Rica	0	100	Perú	40	60
Ecuador	50	35	República Dominicana*	100	0
El Salvador	0	100	Uruguay	0	100
Guatemala	0	100	Venezuela	—	—

Ecuador: el 15% restante corresponde al Instituto de Investigación y Análisis Político. República Dominicana: 80% dividido en términos igualitarios entre los partidos con más del 5% de votación en la última elección; 12% dividido en términos igualitarios entre los partidos con más del 1% y menos del 5% de votación en la última elección; 8% dividido en términos igualitarios entre los partidos con más del 0.01% y menos del 1% de votación en la última elección.

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

Finalmente, un elemento poco considerado en el estudio del financiamiento público de los partidos políticos se halla en el porcentaje que por ley debe destinarse a labores de capacitación e investigación sociopolítica. En la mayoría de los países latinoamericanos existe un porcentaje de financiamiento público etiquetado para tal fin. No obstante, sobre este asunto existen importantes contrastes, algunos países no especifican nada al respecto (Paraguay o Perú), otros asignan un porcentaje considerable (Guatemala o Panamá), y en un caso (Bolivia) es el único tipo de financiamiento permitido en los años sin elecciones (cuadro 6).

CUADRO 6
 FINANCIAMIENTO PÚBLICO ETIQUETADO
 PARA INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN

País	Porcentaje	País	Porcentaje	País	Porcentaje
Argentina	20	Ecuador	15	Panamá*	50
Bolivia*	100	El Salvador	No especificado	Paraguay	No especificado
Brasil	20	Guatemala	30	Perú	No especificado
Chile *	10	Honduras	10	República Dominicana	10
Colombia	15	México	3	Uruguay	No especificado
Costa Rica*	—	Nicaragua*	—	Venezuela*	—

Bolivia: el financiamiento estatal entregado en los años sin elecciones debe utilizarse para cursos de capacitación, talleres, conferencias, etcétera, y para realizar investigación dirigida por el órgano electoral estatal. Chile: El financiamiento estatal entregado en los años sin elecciones debe utilizarse para fomentar la participación política de las mujeres. Costa Rica: Cada partido decide por sí mismo. Nicaragua: No existen normas. Panamá: 50% de la contribución anual entregada con base en los resultados de la votación. Venezuela: No hay reglas

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

Uno de los mayores problemas de las democracias consiste en la brecha entre las expectativas sobre este sistema y los resultados reales que los gobiernos democráticamente electos entregan a la ciudadanía, en temas como el combate a la pobreza y desigualdad, acceso a la justicia y seguridad, etcétera. Por ello, el financiamiento etiquetado para investigación y capacitación resulta muy relevante y, bien implementado, podría incentivar resultados positivos en el desempeño gubernamental, abonando de este modo a la legitimación y, por tanto, a la estabilidad de los sistemas democráticos.

V. Democracia interna

Desde su nacimiento, los partidos políticos fueron considerados organizaciones privadas, pues son fruto del derecho ciudadano de organización y participación con fines políticos. Es por ello que una vez reconocidos por el Estado, no se reguló su vida interna, y puede funcionar en este plano de forma autónoma e independiente. Empero, después de la experiencia europea de gobiernos autoritarios de partido único —en la Alemania

nazi y la Italia fascista— el Estado tomó un papel más activo respecto de estas organizaciones. Comienzan a ser reconocidos en los textos constitucionales, pero bajo la condición de apegarse a los principios del régimen democrático, siendo ilegalizados en caso contrario.

Posteriormente, esta *intolerancia democrática* se expandió, y el Estado pasó de solo prohibir a los partidos políticos con una clara ideología antidemocrática, a obligar a todos a organizarse internamente de forma democrática para poder obtener el registro legal. Quienes impulsaron tal medida defendieron la idea de que es ilógico esperar un comportamiento democrático de organizaciones que internamente no lo son.¹⁸

Los países europeos que en algún momento sufrieron la quiebra de sus sistemas democráticos fueron los más proclives a regular la vida interna de los partidos políticos. Los ejemplos emblemáticos de lo anterior son Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, y España, en la tercera ola de democratización. Por el contrario, las democracias más antiguas, como Reino Unido, Bélgica o Dinamarca, tienden a inmiscuirse en menor medida en la vida interna de los partidos políticos, privilegiando el derecho de autorganización y manteniendo la idea tradicional de los partidos políticos como organizaciones privadas.¹⁹

Por su parte, en Latinoamérica, con excepción de Brasil, todos los países establecen disposiciones sobre la democracia interna, y la mayoría incluso constriñe constitucionalmente a los partidos a ser democráticos en su interior (cuadros 2 y 7).

CUADRO 7
 DE ACUERDO CON LA LEY, ¿LOS PARTIDOS POLÍTICOS
 DEBEN SER INTERNAMENTE DEMOCRÁTICOS?

<i>País</i>	<i>Sí/No</i>	<i>País</i>	<i>Sí/No</i>	<i>País</i>	<i>Sí/No</i>
Argentina	Sí	Ecuador	Sí	Panamá	Sí
Bolivia	Sí	El Salvador	Sí	Paraguay	Sí
Brasil	No	Guatemala	Sí	Perú	Sí
Chile	Sí	Honduras	Sí	República Dominicana	Sí
Colombia	Sí	México	Sí	Uruguay	Sí
Costa Rica	Sí	Nicaragua	Sí	Venezuela	Sí

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

¹⁸ Biezen, Ingrid van, “Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe”, *cit.*, p. 19.

¹⁹ Biezen y Piccio, 2013, *op. cit.*, pp. 31-37.

En esta región, desde la década de los sesenta comienza a regularse este asunto; pero no es sino hasta la década de los noventa cuando puede hablarse de una tendencia regional (cuadro 8). La obligación de que los partidos sean internamente democráticos se ha expresado en la regulación de los procesos intrapartidistas. De entre éstos, la selección de candidatos a puestos de elección popular es el proceso más extensamente regulado por el Estado.

CUADRO 8
INICIO DE LA REGULACIÓN DE LA VIDA INTERNA
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>
República Dominicana	1962	Chile	1987	Nicaragua	2000
Argentina	1965	Paraguay	1990	El Salvador	2003
Brasil	1965	Costa Rica	1991	Perú	2003
Panamá	1978	Uruguay	1997	Honduras	2004
Colombia	1985	Bolivia	1999	México	2007
Guatemala	1985	Venezuela	1999	Ecuador	2009

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

En América Latina son tres los métodos más comunes que por ley deben ser utilizados por los partidos políticos: primarias abiertas, primarias cerradas y convención de delegados.

En las primarias abiertas, cualquier ciudadano puede participar en la elección para elegir candidatos sin necesidad de estar afiliado a algún partido político. En las primarias cerradas, todos los ciudadanos debidamente inscritos en el padrón de militantes pueden participar para elegir al candidato de su respectivo partido. Y en la convención de delegados los militantes de cada partido eligen a los representantes (delegados) que participarán en la elección de candidatos. Otros métodos permitidos en algunos países incluyen la elección directa por parte de la dirigencia partidista y el uso de encuestas de opinión.

CUADRO 9 MÉTODOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS EN AMÉRICA LATINA

<i>Método</i>	<i>Países</i>
Primarias cerradas	Bolivia, El Salvador, Panamá, Paraguay y Venezuela
Primarias abiertas	Argentina, Honduras y Uruguay
Convención de delegados	Guatemala
Varias opciones	Ecuador, Perú y República Dominicana
No especificado	Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, México y Nicaragua

Ecuador: primarias abiertas o cerradas y convención de delegados. Perú: primarias abiertas o cerradas y convención de delegados República Dominicana: primarias cerradas, convención de delegados, selección por parte de la dirigencia y encuestas de opinión.

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

Como puede observarse en el cuadro 9, el método más común en la región es el de primarias cerradas que, por mandato legal, debe ser utilizado en cinco países. En segundo lugar se hallan las primarias abiertas, utilizado en tres países, y en tercer lugar la convención de delegados, la cual es utilizada en un país. En otros tres casos, los partidos pueden elegir entre varias opciones, y en los restantes seis casos los partidos no están obligados a elegir candidatos mediante métodos específicos. Asimismo, en seis países los órganos electorales estatales son los encargados de organizar los procesos de selección de candidatos; en otros dos países los órganos electorales estatales sólo supervisan estos procesos, y en el resto son los propios partidos los encargados de llevarlos a cabo (cuadro 10).

CUADRO 10
FUNCIÓN ESTATAL EN LOS PROCESOS INTRAPARTIDISTAS
DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS A PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR

<i>Función estatal</i>	<i>Países</i>
Organiza el proceso	Bolivia, Chile,* Honduras, Panamá, República Dominicana, and Uruguay
Supervisa el proceso	Argentina,* Ecuador
Ninguna	Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela

Chile: si el partido organiza elecciones primarias. Argentina: por solicitud del partido involucrado.

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

Por su parte, en la región, los procesos de selección de las dirigencias partidistas también se encuentran regulados en la ley, pero en menor medida. En El Salvador los partidos deben utilizar primarias cerradas, y en Guatemala es la Asamblea Nacional (compuesta por todos los miembros del partido) el órgano que elige. En ambos países, por tanto, se eligen dirigencias de forma similar, aunque se utilicen términos distintos para describir el método. En los demás países los partidos no están obligados a utilizar un procedimiento específico (cuadro 11).

CUADRO 11
MÉTODOS DE SELECCIÓN DE DIRIGENTES
PARTIDISTAS EN AMÉRICA LATINA

<i>Método</i>	<i>Países</i>
Primarias cerradas	El Salvador
Asamblea Nacional	Guatemala
No establecido	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

En relación con la organización de los procesos de selección de dirigencias, en la mayoría de los casos son los propios partidos quienes los desarrollan de forma autónoma. No obstante, en Panamá es el órgano electoral estatal el que los conduce; en México, el órgano electoral estatal puede organizarlos, pero a petición expresa del partido o partidos interesados, y en Costa Rica y Ecuador el Estado únicamente supervisa estos procesos (cuadro 12).

CUADRO 12
 FUNCIÓN ESTATAL EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN
 DE LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS

<i>Función estatal</i>	<i>Países</i>
Organiza el proceso	México y Panamá
Supervisa el proceso	Costa Rica and Ecuador
No tiene injerencia	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

La selección de candidatos y dirigencias son los procesos que más atención han recibido por parte de los estudiosos de la democracia intrapartidaria. Empero, existe otro mecanismo poco estudiado que igualmente tiene un impacto muy importante sobre la vida interna de los partidos políticos. Me refiero a la posibilidad de que los militantes apelen ante tribunales estatales las decisiones tomadas por las dirigencias partidistas. Con ello, ciertamente los partidos pierden autonomía. Sin embargo, potencialmente se refuerza la democracia interna, pues los militantes tienen la posibilidad de hacer respetar sus derechos políticos.

En doce países de la región se establece este mecanismo. En seis más no existe una referencia explícita, aunque tampoco se prohíbe y, como en México, podría tener cabida a partir de una interpretación judicial sin que esté expresamente normado en la ley;²⁰ sólo en Brasil se prohíbe tajantemente (cuadro 13).

²⁰ En México, desde 2003 el órgano judicial electoral (TEPJF) interviene en los procesos intrapartidistas para resolver disputas ante las alegadas violaciones de los derechos políticos de la militancia por parte del partido al que pertenecen. Esta intervención se sustentó en una interpretación jurisdiccional del propio TEPJF. Sin embargo, en 2007 se

CUADRO 13
¿EXISTE UN RECURSO LEGAL PARA APELAR
LAS DECISIONES DE LA DIRIGENCIA PARTIDISTA?

<i>Sí/No</i>	<i>Países</i>
Sí	Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay
No	Brasil
No hay referencia explícita	Colombia, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

VI. Conclusión. El Estado y los partidos políticos
en América Latina

La relación de los partidos políticos con el Estado ha tenido una transformación total. En su nacimiento, los partidos políticos fueron rechazados e incluso prohibidos en la ley; sin embargo, paulatinamente encontraron un espacio en la legislación; hoy en día son sujetos de importantes derechos y obligaciones.

En América Latina, la evolución de la legislación en materia de partidos políticos siguió cuatro tendencias generales: constitucionalización mínima, constitucionalización doctrinal, regulación del financiamiento público y regulación de la democracia interna.

De manera general, fue en la década de los cuarenta cuando en la región se incorporaron a los partidos políticos en el texto constitucional, y no fue sino hasta los ochenta cuando esta incorporación adquirió un carácter doctrinal, al reconocer la importancia de los partidos para el correcto funcionamiento de la democracia y asignar importantes derechos y obligaciones para éstos. Por otra parte, en la década de los setenta comienza la tendencia a otorgar financiamiento público a los partidos políticos, y hoy en día en todos los países de la región el Estado les otorga

reformó la Constitución para permitir de forma explícita y regular desde la ley la actuación del TEPJF en esta materia. Véase González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos, *La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

financiamiento para sostener sus gastos. Asimismo, en la mayoría de los países este financiamiento es directo, permanente, y su asignación obedece fundamentalmente al criterio proporcional en su repartición. Además, en la mayoría de los países existe una parte del financiamiento que está etiquetado para labores de capacitación e investigación sociopolítica; empero, éste varía notablemente de un contexto a otro.

Finalmente, la última tendencia regional tiene lugar fundamente en la década de los noventa, y consiste en la adopción de normas sobre la democracia interna de los partidos políticos. En la mayoría de los países la ley establece mecanismos para elegir a los candidatos a puestos de elección popular de cada partido político (primarias cerradas, primarias abiertas o convención de delegados), y también establece los procedimientos para apelar ante árbitros estatales las decisiones de los órganos de dirección partidista que se consideran violatorios de los derechos político-partidistas de la militancia.

Ahora bien, vale la pena señalar que la regulación más reciente en materia de partidos políticos puede ser útil para mejorar el desempeño de los partidos como tomadores de decisiones y vehículos para la participación y representación ciudadana. La entrega de financiamiento público para sus actividades los fortalece en cuanto organizaciones, y el hecho de que una parte esté etiquetada para financiar actividades de investigación y capacitación de sus miembros podría contribuir al mejor desempeño de los partidos en el ámbito gubernamental. Asimismo, las normas que los obligan a ser democráticos en su interior, potencialmente promueven la participación ciudadana, pues las decisiones internas dejan de ser potestad exclusiva de la élite del partido.

Sin embargo, debe tenerse presente que los resultados que la legislación para promover dependerán no únicamente del diseño institucional, sino de otros factores relacionados con el contexto en el que operan (cultura política, tipo de liderazgos, ambiente social, etcétera). Futuras investigaciones de carácter empírico deben tener esto en consideración a la hora de evaluar la legislación, y proponer cambios para ajustar la misma a las características contextuales de cada país. Ello, con el objetivo de lograr el mejor diseño institucional posible, que sea útil para mejorar el rendimiento de los regímenes democráticos latinoamericanos.

VII. Fuentes

BIEZEN, Ingrid van, “Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe”, Working

- Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, núm. 3, European Research Council/ University of Leiden, 2009.
- BIEZEN, Ingrid van, “Political Parties as Public Utilities”, *Party Politics*, vol. 10, núm. 6, Londres, Sage, 2004.
- ANDREA, Francisco José de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002.
- DEGIUTTI, Danilo, “Los partidos políticos en las Constituciones de América Latina”, trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencias Política, octubre de 2014.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- FLORES, Jorge, *La génesis de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Bolivia, Brasil y México en perspectiva comparativa*, México, UNAM, 2017.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y BÁEZ SILVA, Carlos, *La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia”, en ZOVATTO, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, 2006.
- HERNÁNDEZ BRAVO, Juan, “La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y la evolución de los partidos”, en MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel y MELLA MÁRQUEZ, Manuel, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Trotta, 2012.
- HOFSTADTER, Richard. *The Idea Of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States 1780-1840*, United States, University of California Press, 1969.
- HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1994.
- JANDA, Kenneth, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspective. Adopting Party Law*, Washington, NDIIA, 2005.
- KARVONEN, Lauri, “Legislation on Political Parties. A Global Comparison”, *Party Politics*, Sage, 2007.
- KATZ, Richard y MAIR, Peter, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, vol. 1, núm. 1., 1995.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel y MELLA MÁRQUEZ, Manuel, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Trotta, 2012.
- OHMAN, Magnus, *Political Finance Regulations Around the World*, Sweden, IDEA, 2012.

- OSTROGORSKI, Moisei, *La democracia y los partidos políticos*, Madrid, Trotta, 2008.
- PICCIO, Daniela y BIEZEN, Ingrid van, “More and More Inclusive Regulation: The Legal Parameters of Public Funding in Europe”, en BOATRIGHT, Robert (ed.), *The Deregulatory Moment? A Comparative Perspective on Changing Campaign Finance Laws*, University of Michigan Press, 2015.
- The Global State of democracy 2019*, International IDEA, Suecia, 2019.
- WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición a la democracia en México*, México, Colmex, 2012.
- ZOVATTO, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, 2006.
- FLORES, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019 (para la construcción de esta base de datos se utilizó la información contenida en FLORES, Jorge. *La génesis de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Bolivia, Brasil y México en perspectiva comparativa*, tesis de doctorado en ciencias políticas y sociales, México, UNAM, 2017.²¹ Asimismo, para el periodo que va de 2017 a 2019 se actualizó toda la legislación vigente en todos los países bajo estudio, se agregó la legislación sobre El Salvador (no contenida en el trabajo señalado) y la norma de nueva creación en Bolivia: Ley de Organizaciones Políticas, 2018. El Salvador: Constitución Política de El Salvador, 1950 y 1983; Código Electoral, 1988, 1993, 2013 y 2015; Ley de Partidos políticos, 2013; Ley Electoral, 1952 y 1959; Ley Reglamentaria de Elecciones, 1939; Ley Transitoria sobre Constitución e Inscripción de Partidos Políticos, 1981).

²¹ Disponible en: http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/NTCFAB81C8H72NLH77JNQJY7CISDELN9EU5BAC8ISIS6UVKIG1-65695?func=full-set-set&set_number=026278&set_entry=000001&format=999.