

## CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Francisco José PAOLI BOLIO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los partidos en América Latina*. III. *Constitucionalización de los partidos en América Latina*. IV. *Crisis de los partidos en el sistema de representación*. V. *Los partidos políticos en las Constituciones de América Latina, España y Portugal*.

### I. INTRODUCCIÓN

Tras un largo juicio histórico sobre los partidos políticos, que repasa procesos diversos y significados jurídicos y políticos de los términos, sentencia Giovanni Sartori: “Cuando la palabra ‘parte’ se convierte en ‘partido’, disponemos de un término que está sometido a dos atracciones semánticas opuestas; por una parte, la derivación de *partire*, dividir, y por la otra, la asociación con participar y, en consecuencia, con compartir”.<sup>1</sup>

Esa referencia de Sartori, nos muestra los dos significados de la palabra partido. Detrás de ellas hay una larga metamorfosis, desde que fueron sectas y por ello identificadas con grupos religiosos, principistas y excluyentes, pasando por los partidos de élites organizados en comités, como los describió Maurice Duverger,<sup>2</sup> hasta llegar a la etapa en la que

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 2000, p. 19. Todas las referencias al libro de Sartori en este trabajo están hechas de esta edición. El largo periodo en que los partidos fueron sectas llega en términos generales hasta el siglo XVII. Después inician su camino hasta convertirse en verdaderos organismos que impulsan el interés general.

<sup>2</sup> Duverger, Maurice, en su famoso libro sobre *Los partidos políticos*, dice: “En general el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuando más ven

asumen la necesidad de la integración y de la ordenación social y promueven sistemas de representación de amplios conjuntos humanos.

También muestra la sentencia de Sartori, el dilema permanente en el que han estado los partidos, desde que surgieron como entidades sociales que naturalmente se forman para articular la voluntad de amplios conjuntos humanos y darles coherencia, racionalidad a sus propuestas políticas e identidad: la amenaza constante de subdivisión en función de intereses demasiado parciales o particulares. El sectarismo es, el que plantea el riesgo mayor de que los partidos se constituyan en “partes contra el todo” y no en “partes del todo” social y político.

Conforme las sociedades se van haciendo más complejas, los partidos van asimilando la necesidad de captar la pluralidad de intereses y condiciones sociales. Hay un cierto movimiento paralelo entre las sociedades y los partidos. En la medida que se trata de sociedades más simples, con menor división del trabajo, como analiza Emilio Durkheim,<sup>3</sup> y pasan de una solidaridad *mecánica* a otra *orgánica*, los partidos tienen un condicionamiento que les permite avanzar dejando atrás los intereses parciales y construirse como entidades de interés general o público. Esta condición sociológica, es la que en términos generales se advierte, cuando se reconoce y define a los partidos a nivel constitucional, después de la Segunda Guerra Mundial.<sup>4</sup>

crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección”, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 15 y 16.

3 Durkheim desarrolla en su libro *De la división del trabajo social*, los conceptos de solidaridad *mecánica* que organiza a las sociedades simples, con sentimientos comunes fuertes y bien definidos, y de solidaridad *orgánica*, que caracteriza a las sociedades complejas, en las que hay una notable división del trabajo y formas de cooperación. En las sociedades en las que predomina la solidaridad mecánica, el individuo no se pertenece: es una cosa de la cual dispone la sociedad. Lo contrario ocurre con la solidaridad que produce la división del trabajo, en la cual cada individuo tiene una esfera de acción propia y la cooperación es la expresión de una solidaridad orgánica.

4 Entre las primeras Constituciones que definen y soportan la existencia de los partidos como sujetos de derecho público están, según Sartori, la Ley Fundamental de Bonn y la Constitución francesa de 1958. *Cfr., op. cit.*, p. 34.

Hay una condición política que se da en la formación de los partidos políticos como entidades de interés público: el Estado nacional. Es en sus límites, asumiendo la cultura y las características del Estado en una nación, que se entiende mejor a cada partido, si bien con el tiempo y los intercambios internacionales, se van dando tipos de partidos nacionales que coinciden en diversos aspectos de su ideología, organización y principios y programas. Probablemente los más antiguos son los partidos liberales y conservadores en los países europeos y también en los latinoamericanos.

Otra circunstancia que permite a los partidos fraguar institucionalmente, es su acción en el Parlamento o Congreso, en tanto que un órgano del Estado que tiene como tarea primordial definir los intereses más amplios de la sociedad nacional y promover el bien común. Las identidades sociales (étnicas, religiosas, de ubicación social, regional y comunitaria) con las que llegan los representantes a los parlamentos, les dan más bien elementos de diferenciación. La conformación de los partidos se hace posible, merced a la identidad política que adquieren como grupos o fracciones parlamentarias. Los partidos avanzan cuando perfilan su identidad ante la sociedad y definen de sus formas políticas propias, en el trabajo de los parlamentarios. Ese trabajo no sólo muestra en propuestas y decisiones que se tienen resultados para las zonas en las que los habitan, de las religiones que practican, de los intereses de clase o grupo social que conllevan, sino de la forma de representar esos intereses. Hay una interacción creciente entre los grupos parlamentarios y los partidos, que van haciendo que los segundos maduren como entidades que recogen intereses generales de la sociedad.

Los Parlamentos, órganos del Estado nacional, a su vez se ven caracterizados como entidades que no son monolíticas, sino pluricentradas, o que dependen en su organización de los grupos parlamentarios que los integran y que, frecuentemente, corresponden a parlamentarios que acceden a la representación promovidos por distintos partidos políticos.

En Europa, como sostiene Duverger, primero son los grupos parlamentarios, después los comités electorales que surgen para organizar los procesos de integración de la representación y después, tras una relación que integra estos dos elementos, surgen los partidos políticos.

Todo lo anterior muestra la trama social y política en la que surgen y se desenvuelven los partidos, sus relaciones con agrupaciones territo-

riales, grupos de interés, dependientes o inspirados por religiones o por principios religiosos,<sup>5</sup> y con órganos del Estado, sobre todo con el Parlamento, que va a ser, en Europa sobre todo, el poder fundamental en el que se constituyen los gobiernos, a través del régimen parlamentario.

Los partidos se mueven como piezas del entramado sociopolítico del Estado nacional. Y esa es una de las cuestiones que deben dilucidarse constitucionalmente: si son cuerpos estatales, o son organismos que se ubican entre el Estado y la sociedad, por lo cual son también llamados organismos intermedios o de intermediación.

## II. LOS PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, los partidos aparecen en una primera etapa con influencia del sistema norteamericano, en la que se desarrollan en sistemas bipartidistas. El surgimiento de los partidos en Estados Unidos, es anterior a la experiencia partidaria europea. De hecho el primer sistema de partidos que surge en la escena política de occidente es la americana.

En una periodo posterior, cuando se desenvuelven sistemas multipartidistas en los distintos países latinoamericanos, tienen mayor influencia de la experiencia de los partidos europeos.

Identificamos sistemas bipartidistas en América Latina, que funcionaron en una primera etapa que ubicamos entre las independencias del siglo XIX y principios del XX, específicamente con un eje liberal-conservador. Se trata en general de partidos oligárquicos o dominados por algún grupo notable con recursos e influencia en las sociedades. Frecuentemente estos partidos encubrían cacicazgos o caudillos que eran en realidad los que decidían las cuestiones políticas fundamentales, si bien tenían la fachada de partidos políticos. Porque los partidos latinoamericanos de esa época, no eran las fuerzas políticas fundamentales. Lo

<sup>5</sup> Los partidos dependientes de una fe religiosa, o de una iglesia, son los más proclives a tener regresiones sectarias. Esto pasa también con partidos que toman principios políticos como una religión, poseedora exclusiva de una interpretación “correcta” de la realidad total, y por tanto excluyente de otras visiones; ese fue el caso de los partidos únicos, totalitarios, fascistas o comunistas. Los partidos que se inspiran en principios y valores que sostiene una religión o varias, tienen un riesgo menor de experimentar regresiones sectarias, porque su dependencias es de principios y no de instituciones religiosas estructuradas con jerarquías y con definición de sus profetas o intérpretes oficiales.

fueron las fuerzas armadas, los terratenientes y empresarios, la Iglesia y los propios caciques regionales y caudillos nacionales, que a la vuelta de unos años se convertían naturalmente en dictadores.

Los partidos políticos socialistas y comunistas, que buscan organizar políticamente a los obreros, empiezan a surgir a principios del siglo XX. Hay antecedentes de organizaciones obreras en el siglo XIX, pero son grupos mutualistas de apoyo, en los que los anarquistas logran penetrar. Los anarquistas, como es sabido, son contrarios a la idea de partido, como lo son al Estado. En cambio llegan a aceptar la idea de organizar sindicatos para la defensa de los trabajadores. Con la evolución de las instituciones políticas, sobre todo las que se forman con una base sindical importante, es que algunos llegan a absorber sindicatos que originalmente fueron inspirados por los anarquistas.

En realidad la mayor parte de la primera larga etapa latinoamericana, la fuerza de los líderes militares, que se entendían con las oligarquías y las otras fuerzas tradicionales, gobernaron nuestros países. Es decir, los partidos políticos, en tanto organizaciones sociales permanentes y democráticas, no existieron o fueron muy débiles. En cuanto empezaban a cobrar alguna importancia y a tener apoyo social amplio, los militares los perseguían y disolvían, o bien encontraban la forma de montarse en ellos. También hay partidos que surgen por influencia e inspiración de caudillos militares.

La lucha entre liberales y conservadores, bajo esas denominaciones, o bajo otras que establecían de cualquier modo un escenario bipolar,<sup>6</sup> se prolonga en algunos países en el siglo XX. Probablemente el caso más notable es el de Colombia, país en el que hasta muy avanzada la vigésima centuria, la confrontación partidaria principal fue la de los partidos liberal y conservador que por sus propias necesidades de estabilidad, celebraron un pacto constitucional para relevarse en el gobierno uno a otro durante décadas.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> No siempre se tuvo la denominación de liberales o conservadores. En Argentina después de su independencia nacional, se forman dos partidos cuyo eje principal de discusión es el la opción por el régimen central o por el federal, con los nombres Federalista y Unitario. Esto corresponde a los partidos mexicanos liberal (federalista) y conservador (centralista).

<sup>7</sup> En 1956, los liberales y conservadores suscribieron un pacto o acuerdo llamado Frente Nacional, en el que consta que unos relevarían a los otros en el gobierno en forma alternada, la paridad de representantes en el Parlamento. El pacto estuvo en vigor durante cuatro periodos presidenciales de 1958 a 1974.

En América Latina surgen tempranamente los partidos llamados radicales, donde el más antiguo es el argentino, llamado Unión Cívica Radical (UCR), que data de 1891. Los partidos radicales, se caracterizan originalmente como liberales que exigen muy fuertemente el ejercicio del voto y a oponerse a un centralismo exagerado.<sup>8</sup> La UCR se fue fortaleciendo con el crecimiento económico de Argentina en la década de los años treinta y el liderazgo de Hipólito Irigoyen.<sup>9</sup> La clase media fortalecida y una porción de los asalariados nutrió a la UCR. Este partido tuvo repetidos éxitos conquistando la presidencia de la República en diversas ocasiones durante el siglo XX, hasta la última de Fernando de la Rúa. Ha sido el partido más fuerte, para confrontar al justicialismo peronista, que también ha sido, durante el siglo XX, el otro polo partidario argentino. Los partidos radicales han surgido en otros países. En Cuba antes de la revolución, alcanzó una importancia notable. En Chile, tuvo una conformación parecida a la argentina.

La superación de estas fuerzas tradicionales, o su limitación, se empieza a dar con la aparición de partidos que organizan a la creciente clase media, apoyados en amplios movimientos campesinos y obreros. Son partidos anti-oligárquicos, caracterizados como populistas, o de masas que se incorporan indirectamente al proceso político a través de sus organizaciones gremiales o profesionales. Se produce el montaje entre sindicatos o agrupaciones campesinas con los partidos y, cuando llegan a conquistar el poder, con el Estado.<sup>10</sup> Entre los más destacados de estos partidos, están la Alianza Popular Revolucionaria de América (APRA) del Perú, El Partido Nacional Revolucionario (PNR) de México, el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) de Bolivia, Acción Democrática (AD) de Venezuela, el Partido Justicialista (PJ, peronista) o el Par-

<sup>8</sup> Cfr., Montaña, Jorge, *Partidos y política en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, p. 22.

<sup>9</sup> Irigoyen llegó a la presidencia en 1916, impulsado por la UCR, que gana también la mayoría en la Cámara de Diputados. Dice Jorge Montaña: “El matiz principal de la administración irigoyenista fue eminentemente nacionalista. Se opuso a participar al lado de Inglaterra en la Primera Guerra Mundial”, *op. cit.*, nota 8, p. 27.

<sup>10</sup> En un análisis de los setenta, Ianni, Octavio, *La formación del Estado populista en América Latina*, ERA, 1975, refiriéndose al Partido Populista Mexicano, señala: “se desarrolla la simbiosis entre el partido, el aparato estatal y el sistema sindical, englobando obreros, campesinos y el sector popular”, p. 122. “En los años 1937-1945 (Getulio) Vargas, instaló una dictadura de tipo populista, bajo la denominación de *Estado nuevo*, con elementos de inspiración corporativa”, p. 123.

tido Trabalhista Brasileño (PTB) que busca consolidar los planteamientos del *Estado nuevo* y el Movimiento Velasquista, de Ecuador, que se presentaba como inspirado en elementos liberales de la doctrina cristiana y del socialismo.<sup>11</sup>

La mayor parte de estos partidos populistas, que asumen cada vez más marcadamente la filiación socialdemócrata, pero que tienen frecuentemente caudillos que los fundan y se mantienen largamente en el poder, o con gran influencia política, fracasan rotundamente en la década de los setenta. La mayor parte de ellos son sustituidos por golpes castrenses y disueltos o desvanecidos. La excepción única es la del PRI mexicano que se mantiene en el poder y con gobiernos civiles, durante todo el siglo XX, hasta el año 2000, que es relevado. Puede afirmarse que la experiencia de la corriente socialdemócrata en América Latina, con sus planteamientos originales, que los distinguen de la socialdemocracia europea, es probablemente la más importante experiencia partidaria. Partidos como el APRA del Perú, en el que se lanzan tesis fundamentales para la identidad de la región, como la caracterización de “Indoamérica”, hecha por Víctor Raúl Haya de la Torre,<sup>12</sup> la lucha contra las dictaduras (y contra “las espadas”) que organizan partidos como el de Liberación Nacional de Costa Rica, Acción Democrática de Venezuela y Partido Revolucionario Dominicano.

Una corriente que se deriva en varios casos de los partidos conservadores, o que surge para enfrentar el crecimiento de la socialdemocracia en América Latina es la democracia cristiana. En algunos países esta corriente crece notablemente y llega al gobierno. El más notable y fuerte es el Partido Demócrata Cristiano de Chile, que llega a la presidencia con Eduardo Frei Montalva en 1964. En Venezuela también cobra una importancia definitiva durante cuatro décadas, alcanzando varias veces la presidencia de la República, con el Partido Socialcristiano COPEI.

11 El caudillo ecuatoriano José María Velasco Ibarra, gobernó cinco veces el país entre 1934 y 1972, elegido y depuesto por golpes militares. En la base del velasquismo había grupos sindicales. *Cfr.*, Ianni, Octavio, *op. cit.*, nota 10, pp. 124 y 125.

12 Haya de la Torre fue un líder fundamental de la corriente socialdemócrata en América Latina. Su influencia en partidos como Acción Democrática de Venezuela, el MNR boliviano, el Partido Colorado de Uruguay, el Partido Revolucionario Dominicano o el Partido Liberación Nacional de Costa Rica, fue notable. Fue un líder antiimperialista, pero que rechaza las posiciones comunistas. El APRA tuvo por varias décadas una base obrera y campesina muy amplia, que permite caracterizarlo como uno de los partidos de masas pionero en América Latina.

En otros países también logran los democristianos posiciones importantes y hasta la presidencia: Ecuador, El Salvador y Guatemala. En Costa Rica, tras integrarse cuatro grupos socialcristianos, consiguen la mayoría en la Asamblea Legislativa y la presidencia de la República; en la actualidad se mantiene en la presidencia un democristiano después de haber derrotado en varias ocasiones a los socialdemócratas del Partido de Liberación Nacional. En México, el Partido Acción Nacional (PAN) que se afilia a la democracia cristiana desde 1998, es el que logra derrotar al más longevo partido populista latinoamericano, el PRI, en el año 2000.

Puede decirse que la lucha mayor de corrientes partidarias, que equivalente a la de liberales y conservadores de la primera etapa, es la confrontación de socialdemócratas vs. democristianos. Esa contrastación bipartidaria en latinoamérica, es claramente ideológica. No se da en todos los países, pero sí en un buen número, como hemos referido. En países como Honduras y Nicaragua además de Colombia, el eje de discusión fundamental es el liberal-conservador. Y en esos países, la confrontación socialdemócrata-democrristiana, no progresó. También ocurre que en algunos países, los democristianos aunque existen, no alcanzan a ser uno de los partidos principales que pueden participar en las grandes contiendas. Tal cosa ocurre en la década de los años sesenta en Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana, Paraguay y Uruguay. En algunos de estos países la democracia avanzó en los años setenta y ochenta: en Colombia vinculándose al Partido Conservador, convirtiéndolo en social conservador, hoy en el poder; en Costa Rica donde se da la unión de los grupos socialcristianos para enfrentar a Liberación Nacional; en Ecuador, donde ha conquistado varias veces la presidencia; y en Guatemala donde logra conquistar por un periodo la presidencia con Vinicio Cerezo, aunque después se subdivide y desvanece dramáticamente. En varios países la democracia cristiana juega en coalición con otros partidos liberales o de centro izquierda: Paraguay, Panamá, República Dominicana, Uruguay.

En Uruguay se desarrolla una confrontación bipartidista propia, de partidos que se denominan cromáticamente: Blanco y Colorado. El Blanco, llamado formalmente Partido Nacional, se identificó con los federalistas y el Colorado con los centralistas, que es una confrontación notable entre liberales y conservadores. Otra referencia entre colorados y conservadores es su mayor vinculación con oligarquías terratenientes en un primer momento; pero en una etapa posterior, con el liderazgo de José



Batle, incorporan en forma creciente sectores medios y a grupos importantes de asalariados. El Partido Colorado se fue acercando a planteamientos de apoyo a los trabajadores, y a posiciones nacionalistas de respaldo a las empresas nacionales, enfrentándose a los consorcios internacionales. Eso los ubica a la izquierda. Curiosamente, los blancos uruguayos que son federalistas, tienden a identificarse más con tesis conservadoras. El partido de Batle se mantiene largamente en el poder, de 1865 a 1958. Los blancos se rebelaron en diversos momentos contra el dominio de los colorados, pero los uruguayos lograron un acuerdo para integrar gobiernos colegiados a través de un Consejo de Estado, en el que se equilibraron las fuerzas coloradas y blancas, manteniendo paz y gobiernos estables, hasta 1973. En 1970 se organizó un Frente Amplio de Izquierda, que logra terciar con el bipartidismo, pero el surgimiento guerrillero de los famosos Tupamaros, desvanece su influencia política. Los democristianos uruguayos, se ubicaron a la izquierda y fomentaron al Frente Amplio de Izquierda.

Paraguay ha sido un pequeño país, confrontado con sus vecinos, invadido y dominado por los gobiernos militares. Se han desenvuelto dos partidos paraguayos oligárquicos de cierta significación: el Colorado (Asociación Nacional Republicana), inspirado por el general y presidente Francisco Solano López; el partido de los liberales o “azules”. El caudillismo y las dictaduras militares, han jugado un papel fundamental, siendo muy escasa la importancia de las formaciones partidarias. En realidad Paraguay ha tenido una realidad unipartidista fundamental durante la mayor parte de su historia política, La democracia cristiana y la socialdemocracia han tenido una pequeña participación.

Los partidos comunistas no tienen éxito en América Latina con excepción de Cuba, en el que se instala en el poder tras la revolución, en 1960, los PC's tienen una importancia reducida en términos generales. No logran penetrar en la clase obrera, en la que prevalecen los partidos populistas. Esto en parte se explica porque surgen, sobre todo entre la segunda mitad de los sesentas y la década de los setentas un conjunto de grupos guerrilleros, inspirados en gran medida en el ejemplo cubano, los cuales son apoyados, de manera no muy decidida por los PC's, aunque hay que señalar que muchos comunistas en lo individual, se suman a los focos o movimientos guerrilleros.

Se registra en América Latina en las últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI, una crisis de los partidos políticos. En algunos

países como Venezuela, El Salvador o Argentina, la situación de los partidos muestra gravedad extrema: los grandes partidos históricos han pasado por un proceso de divisiones y confrontaciones internas que los han llevado a la subdivisión o de plano a la desaparición. En realidad varios partidos históricos de la región, como el peruano Acción Popular Revolucionaria de América conocido más por sus siglas APRA, los partidos Acción Democrática y Social Cristiano COPEI de Venezuela, algunos partidos democristianos como los de Argentina, Guatemala, El Salvador o Perú, se dividieron en varios y después prácticamente han desaparecido de la escena política.

Puede decirse que son contados los países en los que funciona en el siglo XXI, un sistema de partidos de manera más o menos estable y articulada. Ellos son: Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Uruguay.

Argentina experimenta una segmentación de sus partidos históricos, el Justicialista y el Radical, y sobre todo una intensa pérdida de legitimidad de los partidos; Colombia tuvo un sistema bipartidista (liberal-conservador), que se encuentra en este momento embatido por la violencia armada que ocupa la escena de manera fundamental; Cuba tiene partido único, que es la negación de un sistema de partidos; México que se encuentra en plena recomposición de su sistema, en primer término porque el partido mayor, el PRI, derrotado en las urnas y despojado del poder presidencial, se está transformando y tiene serio riesgo de dividirse; tal vez podrá rearticularse un nuevo sistema de partidos, después de las elecciones nacionales de 2003, en las que se renovará la Cámara de Diputados.

### III. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA

En un libro importante sobre este tema, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, José Francisco Ruiz Massieu, nos dice que: “La conclusión jurídica más relevante (a la que llega en ese trabajo), es la de que la captación constitucional de los partidos políticos, que se iniciara en la segunda posguerra mundial, salvo en tres o cuatro casos, ha sido lateral y poco detallada”. Se trata de la obra *Normación constitucional de los partidos políticos en América Lati-*

na.<sup>13</sup> José Francisco Ruiz Massieu, que fuera un destacado dirigente del PRI mexicano, en este trabajo, señala que todos los países latinoamericanos, bajo la influencia doctrinal de los Estados Unidos y de Europa Occidental, adoptaron en sus Constituciones desde su independencia la forma de gobierno democrática y representativa y la han mantenido, con excepción de Cuba.

Los partidos se desarrollaron en una primera etapa al margen de la ley, como agrupamientos políticos más o menos naturales para desarrollar la democracia representativa. La constitucionalización de los partidos, o la definición y regulación constitucional de los partidos, se inicia en América Latina “en el texto uruguayo de 1919, inspirado en el pensamiento doctrinario de Batle y se intensifica en la segunda posguerra mundial”.<sup>14</sup>

Ruiz Massieu señala que para la primera mitad de la década de los setenta, las Constituciones de algunos países latinoamericanos se refieren a los partidos y los regulan junto como parte de los derechos de los ciudadanos y los sistemas electorales. Ellos eran: Paraguay, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, Uruguay, Panamá, Honduras, Nicaragua y Brasil. En tanto que otros países en ese tiempo no se refieren todavía a los partidos en sus Constituciones, sino sólo a la ciudadanía y al sistema electoral. Estos últimos son México, Chile, Argentina, Haití, Bolivia y Perú.<sup>15</sup>

Como un anexo a esta ponencia, se presenta un cuadro que contiene la regulación jurídica de 21 países de Iberoamérica, 19 latinoamericanos, España y Portugal.<sup>16</sup> Se trata de un conjunto de normas, que se encuentran en las Constituciones políticas de los países y en otros en sus leyes políticas fundamentales.

México llega en 1977 a la constitucionalización de los partidos. En su artículo 41, los define con la reforma inspirada por don Jesús Reyes Heróles con amplitud de la siguiente manera: “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”.

<sup>13</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>16</sup> Cuadro preparado por Miriam Báez, a quien agradezco su colaboración para la preparación de esta ponencia.

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

“Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley”.

“En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular”.

“Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

Como se advierte, se trata de un momento especial de reforma política, en el que la definición constitucional mexicana de los partidos, alcanza y define en forma integral a estas entidades como de interés público. La definición representa un parteaguas histórico, que deja atrás el tiempo en que los partidos son entidades sociales privadas, representantes de intereses parciales, al asignarles la función de promover la integración de la ciudadanía a la vida democrática y a integrar la representación nacional. También los define como organizaciones de ciudadanos y no de corporaciones, dentro de una tradición claramente liberal, que plantea la superación de la organización corporativa, como base fundamental de los partidos.

#### IV. CRISIS DE LOS PARTIDOS EN EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN

Los partidos políticos son medios de representación popular en primer término. A través de ellos funciona el sistemas de la democracia representativa. Se desarrollan institucionalmente como los conocemos ahora, superada la etapa de la visión sectaria dominante, entre mediados del siglo XIX y el siglo XX. En las décadas finales de este último siglo recién concluido, entran en crisis cada vez más profunda, que debe ser vista en relación con la que experimenta la democracia representativa.

Es decir, el problema se centra en los canales institucionales de comunicación política. Así, para los analistas esto habrá de conducir a una

erosión acumulativa de la autoridad política e incluso de la capacidad de gobernar, a menos que se libere a la economía de una intervención política excesivamente detallada y ambiciosa y que hagan inmunes a las élites políticas de las presiones, inquietudes y acciones de los ciudadanos.

Los nuevos movimientos sociales. Como plantea Claus Offe, han mostrado las insuficiencias de los partidos políticos y la necesidad que ellos experimentan para transformarse y vincularse más adecuadamente con las nuevas sociedades.<sup>17</sup> Offe plantea que es indispensable superar el viejo paradigma de los partidos, establecido después de la segunda posguerra. Los movimientos sociales emergentes, estudiantiles, indígenas, feministas, homosexuales, precaristas urbanos, solicitantes de servicios, ecologistas y ambientalistas, para mencionar a los principales, tienen que ser considerados en sus demandas, para que los partidos se puedan refuncionalizar y seguir funcionando como actores principales de la democracia representativa.

Los partidos deben integrar las demandas de esos movimientos y plantearlas en forma agregada, generando leyes, políticas públicas y programas, que les permitan continuar operando como intermediarios eficaces entre la sociedad y los poderes del Estado.

## V. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y PORTUGAL (Cuadro comparativo)

<i>País</i>	<i>Definición de los "partidos políticos"</i>	<i>Artículos de la Constitución que los regula</i>
Argentina	Instituciones fundamentales del sistema democrático	38
Brasil	Se establece que: "É livre a criação, fuso, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:	17

17 Partidos Políticos y Movimientos Sociales.

<i>País</i>	<i>Definición de los “partidos políticos”</i>	<i>Artículos de la Constitución que los regula</i>
	<p>I. carácter nacional;</p> <p>II. proibição de recebimento de recursos financeiros de entidades ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;</p> <p>III. prestação de contas à Justiça Eleitoral;</p> <p>IV. funcionamento parlamentar de acordo com a lei.</p> <p>1o. É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária.</p> <p>2o. Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registraro seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>3o. Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.</p> <p>4o. É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.</p>	
Bolivia	Los ciudadanos tienen derecho a organizarse en partidos políticos, la representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o frentes o coaliciones formados por éstos.	222 y 223
Chile	Propiamente no señala alguna postura conceptual respecto de los partidos políticos sino que desarrolla su regulación constitucional a partir del reconocimiento a todas las personas de asociarse, así,	19

<i>País</i>	<i>Definición de los “partidos políticos”</i>	<i>Artículos de la Constitución que los regula</i>
	los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana, así como que la nómina de los militantes se registrará en el servicio electoral del Estado.	
Colombia	Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.	107
Costa Rica	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.	98
Cuba	En virtud de su forma de gobierno se contempla en su Constitución que el Partido Comunista de Cuba es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del estado que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista. De igual forma reconoce y estimula la existencia de la unión de jóvenes comunistas, organización de la juventud cubana de avanzada.	5, 6 y 7
Ecuador	Se establece que los partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular, pero también podrán presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados	98 y 114

<i>País</i>	<i>Definición de los “partidos políticos”</i>	<i>Artículos de la Constitución que los regula</i>
El Salvador	<p>por partidos políticos. Asimismo garantiza el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la ley, así como que los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento.</p> <p>Se reconoce el derecho político del ciudadano de asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos. De igual manera se establece que el gobierno es republicano, democrático y representativo, por lo que 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. Que las normas, organización y funcionamiento de los mismos se sujetarán a los principios de la democracia representativa, que la existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en dicha Constitución.</p>	72 y 85
España	<p>Se establece que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la</p>	6



<i>País</i>	<i>Definición de los “partidos políticos”</i>	<i>Artículos de la Constitución que los regula</i>
	Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.	
Guatemala	En el Título V, Estructura y organización del Estado en el Capítulo I denominado Regimen político electoral se establece la libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y que el Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas con las limitaciones que la propia Constitución y la ley determinen. Sin más señalamiento que todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia.	223
Honduras	Concibe a los partidos políticos legalmente inscritos como instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza la Constitución y la ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos, así como que se prohíbe a los partidos políticos atentar contra el sistema republicano democrático y representativo de gobierno.	47 y 48
México	La Constitución mexicana viene a ser una de las más completas respecto a la manera en que define a los partidos políticos, así, en su artículo 41 base I, señala lo siguiente:	41

<i>País</i>	<i>Definición de los “partidos políticos”</i>	<i>Artículos de la Constitución que los regula</i>
-------------	---	--

---

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

País	Definición de los “partidos políticos”	Artículos de la Constitución que los regula
Nicaragua	<p>El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales...</p> <p>Más adelante se señalan otras reglas específicas respecto al financiamiento de los partidos y las autoridades electorales.</p> <p>Se señala que uno de los principios de la nación nicaraguense es el pluralismo político social y étnico, por consiguiente que el pluralismo político asegura la existencia y participación de todas las organizaciones políticas en los asuntos económicos, políticos y sociales del país, sin restricción ideológica, excepto aquellos que pretenden el restablecimiento de todo tipo de dictadura o de cualquier sistema antidemocrático.</p> <p>Y que los ciudadanos nicaraguenses tiene derecho de organizar o afiliarse a partidos políticos, con el fin de participar, ejercer y <i>optar</i> al poder.</p>	5 y 55
Panamá	<p>Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista por la ley.</p>	132

<i>País</i>	<i>Definición de los “partidos políticos”</i>	<i>Artículos de la Constitución que los regula</i>
Paraguay	Señala que la naturaleza de los partidos políticos es la de ser personas jurídicas de derecho público que 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. Además de que todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos y o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades previstas en dicha Constitución y en las leyes, así como en la orientación de la política nacional, y que a ley reglamentará la Constitución y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, a fin de asegurar el carácter democrático de los mismos.	124 y 125
Perú	Señala que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley, que tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, así como que su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.	35
Portugal	Artigo 51. (Associações e partidos políticos)	51

<i>País</i>	<i>Definición de los “partidos políticos”</i>	<i>Artículos de la Constitución que los regula</i>
-------------	---	--

---

1. A liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político.

2. Ninguém pode estar inscrito simultaneamente em mais de um partido político nem ser privado do exercício de qualquer direito por estar ou deixar de estar inscrito em algum partido legalmente constituído.

3. Os partidos políticos no podem, sem prejuízo da filosofia ou ideologia inspiradora do seu programa, usar denominação que contenha expressões directamente relacionadas com quaisquer religiões ou igrejas, bem como emblemas confundíveis com símbolos nacionais ou religiosos.

4. No podem constituirse partidos que, pela sua designação ou pelos seus objectivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional.

5. Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros.

6. A lei estabelece as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas.

<i>País</i>	<i>Definición de los “partidos políticos”</i>	<i>Artículos de la Constitución que los regula</i>
Puerto Rico	Dicha Constitución no dice nada respecto de los partidos políticos y solamente establece que las leyes garantizarán la expresión de la voluntad del pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto, y protegerán al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral.	2
República Dominicana	Establece que es libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias se conformen a los principios establecidos en esta Constitución.	104
Uruguay	Solamente, y aun cuando en dicho apartado se hace referencia a los partidos, se dice expresamente que el Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad.	77, inciso 11
Venezuela	Propiamente no hace referencia a “partidos políticos” sino a “asociaciones con fines políticos”, todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección.	67