



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*  
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

**International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden**  
**Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22**  
**E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int) Web: [www.idea.int](http://www.idea.int)**

## XXIII. LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CONDICIONES DE INSCRIPCIÓN Y RECONOCIMIENTO LEGAL

LINE BAREIRO, LILIAN SOTO

### 1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo aborda cuatro aspectos centrales de la regulación jurídica sobre partidos políticos. En primer lugar se ocupa de la manera en que los define la legislación constitucional, electoral y de partidos políticos. Es decir, se revisan el o los conceptos sobre partidos políticos que emanan de la normativa analizada y no se busca entrar en el debate politológico y político sobre la naturaleza de los partidos, sino sistematizar la manera en que están definidas jurídicamente estas instituciones en el derecho positivo de la región. En segundo lugar, se estudian las normas sobre los requisitos y procedimientos para la inscripción y la permanencia de los partidos políticos. Más concretamente, se trata de analizar las condiciones establecidas legalmente para la existencia de un partido político latinoamericano, así como de otras organizaciones que cumplen similares funciones. En tercer lugar se presentan las funciones que la legislación electoral latinoamericana adjudica a los partidos políticos. Se trata de conocer lo que dice el derecho positivo regional al respecto y no de discutir las funciones que efectivamente cumplen estas organizaciones. En cuarto lugar, se estudian las razones, condiciones y formas de extinción de los partidos políticos previstas en la legislación electoral.

Más concretamente, es un análisis regional comparado de la legislación vigente (2004) sobre partidos políticos en América Latina, cuyo objetivo es la comprensión de la regulación político-partidaria. Para ello, se recurre a métodos jurídicos y adicionalmente a la ciencia política y la sociología, principalmente para comprender el contexto en el que fueron adoptadas las leyes, así como para identificar posibles efectos en el sistema político. En la primera edición de este tratado, Petra Bendel (1998: 384 ss.) siguió una aproximación similar, aunque en este caso el artículo se ha estructurado de

manera diferente y se observan importantes cambios en algunos aspectos de la regulación jurídica sobre partidos políticos en la región.

Las fuentes de este artículo son: 1) las constituciones vigentes en los países de la región; 2) las leyes o códigos electorales, y 3) las leyes sobre partidos políticos en el caso de países cuya normativa separa la legislación electoral de la de partidos políticos.

## 2. TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La oleada de reformas constitucionales de la década de 1990 en América Latina definió, otorgó funciones, derechos y obligaciones a los partidos políticos. Anteriormente la mayoría de las constituciones de la región garantizaba ya, entre los derechos políticos y de la ciudadanía, los de fundar y organizarse en partidos políticos.

Ahora bien, ¿es relevante para los partidos políticos ser mencionados constitucionalmente? Al respecto pueden señalarse dos posiciones. Por una parte, García Laguardia (1986) y Sabsay (1989)<sup>1</sup> consideran que no significa mayor reconocimiento a los partidos políticos el hecho de que sean o no mencionados en la constitución de un país. Bendel concuerda con ellos y lo fundamenta diciendo que ni las constituciones del mundo anglosajón, ni las de Japón e Israel los nombran en sus constituciones sin que ello indique una menor relevancia de estas instituciones en la vida política. Por otra parte, la misma clase política latinoamericana ha considerado importante para los partidos políticos recibir un tratamiento constitucional, pues son justamente personas pertenecientes a partidos políticos quienes han formado parte de las asambleas o convenciones constituyentes, que incluyen referencias a los partidos políticos de manera creciente.

Los mismos autores que consideran irrelevante la mención constatan esa tendencia, que representa un cambio en relación con la ausencia de mención inicial en las constituciones latinoamericanas, y en las europeas. Es más, ellos mismos indican que ni siquiera se les reconocía como personas jurídicas, hasta que posteriormente se establecieron derechos políticos y el proceso culmina con una regulación constitucional y legal de los partidos, primero indirectamente y luego de forma explícita. El caso argentino es citado por Sabsay señalando que la Constitución de 1953 no mencio-

<sup>1</sup> Citados por Bendel (1988: 386 y ss.).

naba a los partidos políticos, pero todas las constituciones posteriores a 1919 sí los han regulado (Bendel, 1998: 386 y ss.).

Parecería, sin embargo, que un tratamiento constitucional indicaría el otorgamiento de mayor relevancia a los partidos políticos para el funcionamiento del sistema democrático, como en la Constitución costarricense de 1949. No es posible afirmar que las constituciones más democráticas son las que más regulan a los partidos políticos y que las autoritarias no lo hacen. Ciertamente, todas las constituciones emanadas de regímenes dictatoriales restringen derechos ciudadanos, varias no nombran a los partidos, pero otras sí lo hacen, como por ejemplo, la Constitución chilena de 1980, elaborada para garantizar la continuidad de la dictadura de Pinochet y que trascendió a su propio gobierno, incluso luego de un cambio democrático. Sin embargo, dicha mención no significa otorgar gran relevancia a los partidos políticos, y menos aún una expresión de confianza hacia ellos.

Es posible arriesgar la hipótesis de que el constitucionalismo latinoamericano de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, crecido en la más amplia y larga apertura democrática de la región, tiende a valorar positivamente a los partidos políticos como mecanismos adecuados para la canalización de las distintas visiones, intereses e ideas de la ciudadanía de cada país. El fortalecimiento de la democracia como sistema político y evitar nuevas dictaduras, aparecen como objetivos de esas constituciones. Para ello, se apuesta a los partidos políticos como actores desde los cuales se genera representación, pero no de manera exclusiva, ya que lo que se favorece en última instancia es la nucleación política de la ciudadanía al otorgar juridicidad incluso a figuras similares a los partidos políticos. En algunos casos se trata de figuras muy similares a los partidos, aunque con diferentes nombres, pero en otros se posibilita incluso que las organizaciones sociales puedan canalizar candidaturas electorales.

### 3. DEFINICIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La pregunta que nos orienta en este apartado se vincula al concepto de partido político. No se trata sin embargo de debatir ideas de diferentes autores sobre el tema, sino de revisar cómo son definidas estas instituciones en la legislación de la región.

Por lo general, las definiciones más completas son parte de las leyes de partidos políticos o de las leyes electorales, en tanto que en las constitucio-

nes se tiende a reconocer el valor de estas instituciones para el sistema democrático. Es frecuente que se las califique como instituciones o elementos fundamentales del sistema democrático (Argentina y Ecuador), que “la representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos” (Bolivia), y que el sistema político pluralista se expresa por medio de los partidos políticos (El Salvador, Panamá). A su vez, la Constitución nicaragüense considera al pluralismo político como uno de los principios de la nación y éste es el que asegura la existencia y participación de las organizaciones políticas en los asuntos públicos. Es decir, en unos casos los partidos son las entidades mediante las cuales se expresa la democracia y en otros la democracia es la que garantiza la libre vida de los partidos.

También en las leyes de partidos políticos y en las leyes electorales se encuentran expresiones similares a las anteriores. Por ejemplo, que son “instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional” (Argentina), pero no se quedan ahí sino que desarrollan definiciones en las que incluyen el deber ser de los partidos, como la Constitución colombiana que dice que los partidos son “instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación” (Colombia). Es posible encontrar definiciones que resultan más precisas, como que los partidos políticos son “organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado” (Ecuador).

Como puede verse en el cuadro XXIII.1, es generalizada la definición de la naturaleza jurídica de los partidos políticos, que Bendel (1998) había abordado como el estatus jurídico de estas instituciones. En su estudio, la autora mencionada encontró que la mayoría de las constituciones de la región consideraban que los partidos políticos eran personas jurídicas de derecho privado a excepción de países centroamericanos, ya que El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá los definían como instituciones constitucionales o de derecho público (Bendel, 1998: 388).

Éste es, por lo tanto, un campo en el que se constata un cambio respecto a la primera edición de este *Tratado*, pues en la legislación vigente pueden identificarse cinco naturalezas adjudicadas por la legislación latinoamericana a los partidos políticos. Argentina y Ecuador establecen una personería política para los partidos, aunque Ecuador determina también que son “personas jurídicas de derecho privado”. La mayoría de los países consideran

CUADRO XXIII.1. *Naturaleza jurídica de los partidos políticos*

<i>Naturaleza jurídica</i>	<i>Formulación</i>	<i>País</i>
Personería política	Personería jurídico-política	Argentina
	Personas jurídicas de derecho privado, que cuentan con personería política	Ecuador
Personería de derecho público	Personería jurídica de derecho público y sin fines de lucro	Bolivia
	Personería jurídica de derecho público	Nicaragua
	Instituciones de derecho público con personería jurídica	Guatemala
	Instituciones de derecho público	Honduras
Personería de derecho privado	Personería jurídica de derecho público	Paraguay
	Pessoa jurídica de direito privado	Brasil, Ecuador
Personería jurídica		Chile, Colombia, Perú, República Dominicana, Venezuela
	Instituciones constitucionales (Constitución), con personería jurídica (Código Electoral)	El Salvador
	Entidades de interés público con personalidad jurídica	México
Otros	Organismos funcionales de la nación	Panamá
	Fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado	Cuba

simplemente que los partidos tienen personería jurídica (Chile, Colombia, México, El Salvador, Perú, República Dominicana y Venezuela), pero México determina también que son “entidades de interés público” y El Salvador que son “instituciones constitucionales”. En dos casos se especifica que esa personería es de derecho privado (Ecuador y Brasil), en tanto que en cinco casos se otorga personería de derecho público (Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Honduras y Paraguay). En el caso específico de Bolivia se agrega que son sin fines de lucro. Finalmente, hay dos casos a los que se clasificó en la categoría residual “otros”, pues no determinaron el estatus

o, mejor dicho, lo hicieron de una manera muy distinta a las definiciones tradicionales.

La pregunta que se abre es si la naturaleza jurídica distinta trae consigo consecuencias relevantes y cuáles son éstas. No resulta fácil responder a la pregunta, ya que el hecho de ser personas de derecho privado no impide, por ejemplo, que reciban subsidios estatales, y tanto en los países que los declaran de derecho público como en los que los consideran de derecho privado están sometidos a la jurisdicción electoral y no a la civil, como correspondería a una personería jurídica de derecho privado.

Recordemos que Argentina y Ecuador consagraron una personería política para los partidos. ¿Es posible que esa personería sea más adecuada para definir actualmente a los partidos políticos, que las clásicas de derecho público o de derecho privado? Parecería que se está gestando un cambio en la manera de definir jurídicamente y de relacionarse con los partidos y que ese cambio tiene más que ver con una transformación del Estado que propiamente de los partidos políticos. En este contexto, no es poca la importancia del surgimiento y afianzamiento de una institucionalidad electoral estatal con funciones administrativas y jurisdiccionales en relación con los partidos políticos. Los organismos electorales, en la mayoría de los casos, cuentan con una elevada jerarquía y un alto grado de autonomía presupuestaria y de toma de decisiones. A ellos se someten los conflictos internos o externos de los partidos políticos y sólo en casos específicos, como por ejemplo, de inconstitucionalidad, se recurre a la Corte Suprema de Justicia.

Como hipótesis puede pensarse que en muchos casos se definió la naturaleza jurídica de los partidos políticos con criterios previos a la existencia de un Poder Electoral, como lo llama Venezuela. Los cambios en la institucionalidad estatal están determinando la necesidad de repensar la naturaleza jurídica de los partidos, que no son puramente figuras de derecho público ni de derecho privado, pero tienen elementos de ambos. Eso hace pensar que se está construyendo una personería jurídico-política, que aún debe ser más desarrollada teóricamente.

Un elemento de fundamental importancia en las definiciones latinoamericanas sobre partidos políticos es que éstos son asociaciones voluntarias de ciudadanas(os) que se nuclean con personas afines políticamente para ejercer activamente su ciudadanía. Por ejemplo, la normativa vigente en Bolivia dispone que los partidos “se organizan por la asociación voluntaria de ciudadanos que adoptan un conjunto de principios políticos, un

estatuto y un programa de acción comunes”. Se podría decir en este caso que los partidos políticos son asociaciones ciudadanas voluntarias en las cuales sus integrantes tienen principios políticos comunes y establecen conjuntamente las normas y programas por los cuales se regirá y orientará la asociación. El elemento de voluntariedad está presente también en la normativa costarricense, uruguaya, dominicana, ecuatoriana, boliviana y chilena, por citar solamente algunos ejemplos. Es interesante el énfasis que pone Costa Rica en que “nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna”.

En varios países se reconoce a diversas instituciones similares a los partidos la posibilidad de presentar candidaturas, de coligarse, etc., aunque en ningún caso son definidas constitucionalmente. Una gama mucho más amplia de posibilidades ofrece la Constitución de Colombia que nombra a movimientos políticos, organizaciones sociales y grupos significativos. El caso ecuatoriano es similar, nombrando a “movimientos, organizaciones y candidatos independientes”. También la Constitución paraguaya menciona a los movimientos políticos.

En su legislación sobre partidos políticos, Colombia define los movimientos políticos de manera muy similar a los partidos y dice que son “asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones”. Bolivia también otorgó un estatus similar a las “agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país, con personalidad reconocida”.

A diferencia de estos ejemplos, la legislación de Argentina y El Salvador reconocen a los partidos políticos la exclusividad de nominar “candidatos para cargos públicos electivos” o como “el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno”. Esa exclusividad no significa que las y los ciudadanos que no pertenecen a un partido político no puedan candidatearse, pero lo pueden hacer solamente mediante un partido político, si así lo dispone la normativa interna de éste (Argentina).

#### 4. REQUISITOS PARA LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y PARA LA AFILIACIÓN A LOS MISMOS

En el presente apartado se analizarán los requisitos que artículos constitucionales, leyes electorales y leyes específicas de los países latinoamericanos



establecen para la conformación<sup>2</sup> de los partidos políticos, así como para el ingreso de personas a los mismos. El análisis será realizado en un marco conceptual general que entiende la normativa que establece los requisitos y las prohibiciones para la formación de los partidos políticos como el reflejo de los conceptos subyacentes en los sectores dirigentes de una sociedad, así como de su intencionalidad en cuanto a las características, las funciones y las expectativas hacia los mismos.

En efecto, las normas que establecen los requisitos de conformación de los partidos políticos, así como las prohibiciones, lejos de ser inocuas y sin intención, o de mero trámite formal, sientan las bases para la construcción de partidos políticos de ciertas características y no de otras, y orientados a asumir ciertas funciones y no otras. Así, cuando la legislación establece la obligatoriedad de registros de afiliadas(os) u obligaciones de contribución económica de las(os) militantes, se apunta indudablemente a los partidos de masas y no a los de cuadros.<sup>3</sup> De igual modo, cuando se establecen prohibiciones de participación de directivas de partidos políticos en directivas de sindicatos u otro tipo de organización sectorial y viceversa, se propicia la conformación de partidos pluriclasistas y no de aquellos que defiendan intereses de clase o grupos específicos.

Los requisitos de cara al componente clave de los partidos políticos, el(la) adherente, militante o simpatizante, resultan también elementos fundamentales para la caracterización de los partidos políticos. Las condiciones de membresía de los partidos políticos definen las posibilidades de participación política de la ciudadanía y permiten además determinar las vinculaciones que los partidos políticos son inducidos a sostener o a evitar.

Resulta posible, en consecuencia, identificar los elementos a través de los cuales se orientan o impulsan determinados estilos de partidos políticos a partir de una mirada a las condiciones y prohibiciones que se establecen para la conformación de los partidos políticos en las constituciones nacionales, en las leyes electorales o en las específicas de los partidos políticos. El análisis de las posibles intencionalidades de la legislación resulta así conducente a

<sup>2</sup> Para los efectos del presente análisis, se entiende por conformación de los partidos políticos el proceso de constitución de los mismos, que abarca desde la manifestación de voluntad de ciudadanas(os) para este propósito hasta el reconocimiento por los organismos correspondientes definidos en cada país.

<sup>3</sup> La diferencia entre los partidos de cuadros y los de masas, según Duverger (1951: 39), “no descansa en su dimensión, en el número de sus miembros: no se trata de una diferencia de tamaño sino de estructura”. Este autor identifica como elementos fundamentales de los partidos de masas el reclutamiento de miembros y el financiamiento democrático.

determinar cuáles son, en la actualidad, las ideas predominantes respecto a la existencia de los mismos en América Latina.

Este examen no puede obviar, sin embargo, que antes que una intencionalidad referida al futuro que se desea para los partidos políticos, las disposiciones legales pudieran estar reflejando experiencias históricas ocurridas en los países de que se trata.

#### *4.1. Los requisitos constitucionales*

Si bien todas las constituciones latinoamericanas se refieren a los partidos políticos, estas menciones son, en su mayoría, de reconocimiento del derecho de ciudadanos(as) a organizarse en partidos políticos.<sup>4</sup> Sólo algunas exigencias alcanzan rango constitucional y no en todos los países. Bolivia, Guatemala, México, Perú, Puerto Rico y República Dominicana, si bien se refieren en sus constituciones a los partidos políticos o mencionan las asociaciones con fines políticos, no establecen requisitos específicos para su reconocimiento ni prohibiciones explícitas.

En 12 de las 19<sup>5</sup> constituciones analizadas se mencionan cuestiones específicas que se refieren a la conformación de los partidos políticos. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela establecen en sus constituciones, además del reconocimiento del derecho de las personas a organizarse en partidos políticos y definiciones de los mismos, exigencias de conformación y prohibiciones que en su mayor parte son de tipo cualitativo.<sup>6</sup> Sólo las constituciones colombiana y brasileña incluyen requisitos cuantitativos explícitos. En Colombia se establece la exigencia de por lo menos 50 000

<sup>4</sup> En el caso de Bolivia, la Constitución originalmente sancionada de 1967 no menciona a los partidos políticos, pero en 1995 se incluye un capítulo dedicado a los mismos en virtud de la Ley 1615 del 6 de febrero de 1995, de acuerdo con el mecanismo con que Bolivia cuenta para modificaciones de su Constitución.

<sup>5</sup> Los países cuyas constituciones han sido revisadas son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>6</sup> La distinción entre requisitos cualitativos y cuantitativos fue realizada ya en la primera edición de este tratado (Bendel, 1998). En este estudio se han sumado algunos requisitos cualitativos que no se habían registrado anteriormente, y son: participación de las mujeres, pluralismo y pluriclasicismo, prohibición de contratar con el sector público, renuncia a la utilización de la violencia y transparencia administrativo-financiera como requisitos cualitativos para los partidos políticos.

(cincuenta mil) firmas para que se reconozca un partido político, en tanto la Constitución de Brasil exige que los partidos deban ser nacionales con inserción en al menos un tercio de los estados. La Constitución ecuatoriana también establece que los partidos políticos deben ser de carácter nacional, pero no determina las condiciones para que sean considerados en esta categoría como lo hace la Constitución brasileña.

Entre los requisitos cualitativos, la aceptación del sistema democrático como forma de gobierno es el que más constituciones mencionan; le siguen la obligatoriedad de rendir cuentas o de manejar de forma transparente los recursos financieros, la exigencia de mecanismos democráticos internos y la prohibición de recibir recursos del extranjero, como puede observarse en el cuadro XXIII.2.

Un análisis de estos requisitos de rango constitucional indica que la preocupación más importante es la sujeción de los partidos políticos a los parámetros actuales de la democracia; los artículos apuntan fundamentalmente a garantizar que los partidos políticos se desenvuelvan en el marco de un sistema democrático y practiquen la democracia en sus senos. Las causas de esta orientación podrían encontrarse en las experiencias que la mayoría de los países latinoamericanos ha tenido con regímenes autoritarios, lo que determina la necesidad de establecer explícitamente esta condición.

La transparencia administrativo-financiera es otra de las preocupaciones que se explicitan constitucionalmente, esto se traduce luego en leyes electorales y de partidos políticos en las que la gran mayoría establece normativas bien detalladas para el manejo de fondos. Es posible hipotetizar que esta preocupación está ligada a la experiencia de hechos de corrupción asociados a los sectores políticos.

#### *4.2. Los requisitos en las leyes específicas de los partidos políticos y en las leyes electorales*

Las leyes específicas sobre partidos políticos en América Latina son recientes, todas datan de los últimos 20 años, a excepción de la ley venezolana. De los 19 países analizados, sólo siete cuentan con normativas de estas características, separadas de las leyes o códigos electorales. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela son los países que han sancionado leyes especiales. La más antigua es la de Venezuela (1964) y la más reciente es la de Ecuador (2000). En estas leyes, además de los requi-

CUADRO XXIII.2. Requisitos y prohibiciones constitucionales para la conformación de partidos políticos

Año	Argentina 1994	Brasil 1998	Chile 1980	Colombia 1991	Costa Rica 1949	Ecuador 1998	Honduras 1982	Nicaragua 1987	Panamá 1972	Paraguay 1992	Uruguay 1997	Venezuela 1999
<i>De carácter cualitativo</i>												
Aceptación del sistema democrático	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	-	-
Democracia interna	X	-	X	-	X	-	-	-	-	-	X	X
Representación de las minorías	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Participación de mujeres	X	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-
Pluralismo y/o pluriclismo	-	-	-	-	X	-	-	-	-	X	-	-
Presentación de programas, bases, idearios o principios	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	X	-
Prohibición de dependencia o ayuda financiera del extranjero	-	X	X	-	-	-	X	-	-	X	-	-
Prohibición de contratar con el sector público	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X
Prohibición de discriminación por razones de sexo, raza o religión	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Renuncia a la utilización de la violencia	-	X	X	-	X	-	-	-	-	X	-	-
Transparencia administrativo-financiera	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-	-	X
<i>De carácter cuantitativo</i>												
Exigencias de organización territorial	-	X	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-
Número mínimo de afiliados	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-

sitos para la conformación de los partidos políticos, así como las prohibiciones y los requisitos de afiliación, se consignan procedimientos de registros de afiliados(as), estructuras organizacionales obligatorias, sistemas de transparencia administrativo-financiera, condiciones de financiamiento y otras cuestiones que obligan a los partidos políticos a convertirse en colectivos organizados y disciplinados. La sanción de estas leyes evidencia el intento por institucionalizar en la región la existencia de grupos que probablemente estaban más cerca de las facciones que de la concepción moderna de partidos políticos.<sup>7</sup>

Los demás países combinan en una sola ley las disposiciones referidas a los partidos políticos y a los organismos y procesos electorales, aunque esto no implica que sea menos detallada la normativa sobre los partidos políticos en algunos casos. Guatemala es un buen ejemplo de que la ausencia de una ley específica para los partidos políticos no implica menos reglamentación; en la Ley Electoral y de Partidos Políticos de ese país se establecen minuciosamente los organismos internos de los partidos, así como las funciones de cada uno de ellos. En otras, por el contrario, casi no existen disposiciones que afecten a los partidos políticos como organizaciones permanentes, ya que sólo se refieren a los momentos de participación electoral. Es el caso de Perú, Puerto Rico y Uruguay cuyas leyes, cuando se refieren a los partidos políticos, lo hacen exclusivamente en el aspecto electoral.

En general, en la mayoría de los países se exigen dos pasos para la conformación de partidos políticos. El paso inicial del proceso tiene requerimientos más bien mínimos: declaración de voluntad de conformar el partido y de adecuarse a principios rectores, aval de un número mínimo de personas que puede ser muy bajo, como en el caso de Honduras (50), o alto como en el caso de Colombia (50 000). Posteriormente, luego de un proceso de afiliación y adecuación formal, que ya cuenta con más requisitos (se eleva el número de integrantes, deben realizarse asambleas, constituirse organismos internos y otros), debe plantearse el reconocimiento por parte de los organismos competentes.

<sup>7</sup> Duverger basa la ubicación de los grupos políticos en la categoría de facciones o de partidos de acuerdo con sus estructuras y organizaciones. Si bien antes de la existencia de leyes específicas o de menciones en las constituciones u otras leyes existían los partidos políticos en América Latina, eran muy pocos los casos en los cuales se los definía, se establecían requisitos específicos de reconocimiento o extinción. Es decir, la estructuración y organización de los mismos estaba escasamente orientada.

Siguiendo la tendencia de las constituciones, las leyes latinoamericanas enfatizan la obligatoriedad de los partidos políticos de enmarcarse en el sistema democrático, renunciando al uso de la violencia y estableciendo mecanismos internos democráticos de elección de autoridades y candidatos(as) a cargos de representación pública. Sin embargo, la mayor parte de la legislación deja a criterio de los partidos políticos la definición de esos mecanismos. Sólo Argentina, Bolivia, Honduras, Paraguay y Puerto Rico determinan la obligatoriedad de elecciones internas por voto directo, véase el cuadro XXIII.3.

El requisito de presentación de declaración de principios, idearios o bases programáticas es otra de las condiciones ineludibles en la mayoría de los casos y constituye un elemento que busca orientar a los partidos políticos a convertirse en algo más que en agrupaciones que giran alrededor de caudillos (Bendel, 1988). Si bien la condición de estabilidad sólo es explícita en la ley electoral argentina, las exigencias mencionadas, así como aquellas que establecen los organismos con que deben contar los partidos, indican con claridad el direccionamiento hacia organizaciones que trasciendan los momentos estrictamente electorales. En el caso de Guatemala se orienta incluso a los partidos políticos a “promover el análisis de los temas nacionales”. Asimismo, la ley electoral mexicana obliga a los partidos a mantener un instituto de capacitación y la de Bolivia obliga a los partidos políticos a dedicarse a la investigación.

La exigencia a los partidos políticos de la defensa de los derechos humanos, así como la renuncia a cualquier tipo de discriminación<sup>8</sup> también están presentes en la normativa latinoamericana, si bien son escasos los países que incluyen estas condiciones. Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela cuentan con disposiciones de estas características.

Los requisitos cuantitativos varían en gran medida. Para la cantidad de afiliados(as) se toma como parámetro, en general, la cantidad de electores de votaciones anteriores y se aplica un porcentaje que debe ser alcanzado

<sup>8</sup> Como medida concreta de no discriminación, las medidas que apuntan a mejorar la participación política de las mujeres también han sido incorporadas como requisitos en varios países, fundamentalmente cuando los partidos políticos deben presentar sus listas de candidatos(as). Este tema específico ha sido recientemente estudiado en una investigación de la CEPAL (2003). Según ese estudio, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú tienen establecidas las llamadas cuotas o cupos obligatorios para las mujeres, en tanto Chile, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Uruguay y Venezuela no las contemplan.

para el reconocimiento. En cuanto a las exigencias de organización territorial, la gran mayoría de los países sólo permite partidos nacionales, lo que implica el requisito de la implantación en varias zonas geográficas del país. Resulta llamativo y único el caso de Guatemala, en el que se exige que la mitad de sus afiliados deba saber leer y escribir.

Varias de las leyes también establecen estructuras y organismos que los partidos políticos deben constituir obligatoriamente, lo cual da la pauta a una tendencia que apunta a desarrollar instituciones partidarias estables y fuertemente organizadas.

#### 4.3. *Los afiliados y las afiliadas*

Los requisitos y las prohibiciones establecidas en la mayor parte de la normativa latinoamericana respecto a las(os) afiliados son escasos. Muchas de las leyes no establecen condiciones de afiliación (véase el cuadro XXIII.4). De la normativa existente, el pleno goce de los derechos políticos es el requisito por excelencia. La residencia en la zona geográfica de afiliación, no estar vinculados a organismos de seguridad y confesionales, así como la ausencia de condena por defraudación al Estado son condiciones que también algunas leyes establecen. En Ecuador se asienta explícitamente la obligación de los(as) afiliados(as) de contribuir económicamente.

En todos los casos las afiliaciones son individuales y la voluntad de integrar un partido político debe expresarse mediante una aceptación escrita. Éste es un elemento claro en el que las instituciones partidarias evolucionan del estadio en el que eran posibles los partidos “indirectos” hacia partidos a los cuales sólo es posible pertenecer por decisión individual. Chile llega al punto de volver incompatible la pertenencia a dirigencias partidarias y sectoriales al mismo tiempo.

El análisis de la normativa referente a los requisitos y prohibiciones que se establecen en América Latina para el reconocimiento de los partidos políticos indica que la tendencia en la región es hacia la consolidación de los partidos políticos en el marco de la democracia moderna que, a diferencia de los “regímenes individualistas del siglo XIX [...] están fundadas en una pluralidad de partidos organizados y disciplinados” (Duverger, 1951: 377).

Partidos de masa, de adhesión individual, pluriclasistas, estables y fuertemente articulados es la apuesta que se desprende de la legislación positiva.

CUADRO XXIII.3. Requisitos y prohibiciones en leyes específicas para conformar partidos políticos o electorales

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala
			<i>Ley 9096</i>	<i>Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos</i>	<i>Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos</i>	<i>Código Electoral</i>	<i>Codificación de la Ley de Partidos Políticos</i>	<i>Código Electoral</i>	<i>Ley Electoral y de Partidos Políticos</i>
Nombre de la ley	<i>Ley Orgánica de Partidos Políticos</i>	<i>Ley de Partidos Políticos</i>	<i>Dispone sobre partidos políticos</i>	<i>de los Partidos Políticos</i>	<i>Partidos y Movimientos Políticos</i>	<i>Electoral</i>	<i>de la Ley de Partidos Políticos</i>	<i>Electoral</i>	<i>Electoral y de Partidos Políticos</i>
Específica para partidos políticos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Año	1985	1999	1995	1987	1994	1996	2000	1993	1985
<i>Requisitos y prohibiciones de carácter cualitativo</i>									
Aceptación de principios democráticos y de la democracia como gobierno	x	x	x	x	-	x	x	-	x
Defensa de los derechos humanos	-	x	-	-	x	-	-	-	-
Principios, programas o bases ideológicas	x	x	x	-	x	x	x	x	x
Prohibición de discriminación por sexo, raza o religión	-	x	-	-	-	-	x	-	-
Prohibición de acciones militares o paramilitares y	-	-	-	-	-	-	-	-	-



renuncia a medios violentos	-	-	X	-	-	-	X	-	-	X
Prohibición de injerencia, financiación o subordinación extranjera	-	X	X	X	-	-	X	-	-	-
Voto directo para elección de autoridades y candidatos(as)	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-

*Requisitos y prohibiciones de carácter formal*

Asamblea constitutiva	X	X	-	-	-	-	X	-	-	-
Estructuras obligatorias	-	X	-	X	-	-	X	-	-	X
Registro o padrón de militantes	X	X	-	X	-	-	-	-	X	X

*Requisitos y prohibiciones de carácter cuantitativo*

Número mínimo de afiliados o proponentes	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Exigencia de implantación nacional	Pueden existir partidos distritales	X	X	X	X	X	Pueden existir partidos regionales y pertenecer a partidos nacionales	Pueden existir partidos provinciales y cantonales	X	X

CUADRO XXIII.3. Requisitos y prohibiciones para conformar partidos políticos... (continuación)

	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Puerto Rico	República Dominicana	Uruguay	Venezuela
Nombre de la ley	Ley Electoral y Organizaciones políticas	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Ley Electoral	Código Electoral	Código Electoral	Ley de elecciones y Código Electoral	Ley Electoral	Ley Electoral	Ley de Partidos Políticos	Ley de Partidos Políticos
Específica para partidos políticos	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí
Año	1981	1994	2000	1984	1996	1997	1997	1997	1998	1964
<i>Requisitos y prohibiciones de carácter cualitativo</i>										
Aceptación de principios democráticos y de la democracia como gobierno	x	x	-	x	x	-	-	x	-	x
Defensa de los derechos humanos	-	-	x	-	x	-	-	x	-	-
Principios, programas o bases ideológicas	x	x	x	x	x	-	x	x	-	x
Prohibición de discriminación por sexo, raza o religión	x	-	-	x	-	-	-	x	-	x
Prohibición de acciones militares o paramilitares y										

renuncia a medios violentos	X	-	X	X	-	-	X	-	-	X
Prohibición de injerencia, financiación o subordinación extranjera	X	X	-	X	X	-	-	-	-	X
Voto directo para elección de autoridades y candidatos(as)	X	-	-	X	X	-	X	-	-	-
<i>Requisitos y prohibiciones de carácter formal</i>										
Asamblea constitutiva	-	X	X	X	-	-	X	-	-	-
Estructuras obligatorias	X	X	X	-	-	-	-	X	-	-
Registro o padrón de militantes	-	X	-	X	X	-	-	-	-	-
<i>Requisitos y prohibiciones de carácter cuantitativo</i>										
Número mínimo de aliados o proponentes	X	X	X	X	X	-	-	X	-	X
Exigencia de implantación nacional	X	X	Pueden conformar partidos regionales	X	X	Pueden conformar partidos regionales	X	X	Pueden conformarse partidos locales	Pueden conformarse partidos regionales

CUADRO XXIII.4. *Condiciones para afiliación a partidos políticos*

País	Ciudadanía política	No pertenecer a las fuerzas armadas u organismos de seguridad	No pertenecer a organismos jurisdiccionales confesionales	No ser ministro de grupos	No estar condenado por defraudación al Estado o inhabilitado por sentencia judicial	Obligatoriedad de contribuir económicamente
Argentina	x	x	x	-	-	-
Bolivia	x	-	-	-	-	-
Brasil	x	-	-	-	-	-
Chile	x	x	x	-	-	-
Ecuador	-	x	-	x	x	x
El Salvador	x	-	-	-	-	-
Guatemala	x	-	-	-	-	-
Honduras	x	-	-	-	-	-
Paraguay	-	x	-	x	x	-
Puerto Rico	x	-	-	-	-	-

## 5. FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las principales tareas de los partidos políticos en la región se relacionan con el funcionamiento del régimen democrático representativo de gobierno. Más aún, como se vio en las definiciones sobre estas instituciones, se las considera como el mecanismo por excelencia para expresar el pluralismo político (véase el cuadro XXIII.5).

Con ello se vincula la función de contribuir a la integración de la representación política. La ciudadanía puede ejercer individualmente algunos derechos políticos como, por ejemplo, decidir quién gobernará. Es decir, el sufragio activo es un acto individual. Sin embargo, para la postulación de candidaturas a cargos electivos se precisa de algún tipo de asociación y las más importantes entre éstas son justamente los partidos políticos.

La función de contribuir a la constitución de la representación política y la de competir para cargos públicos son dos maneras de decir lo mismo. En un sistema pluralista, la representación se genera justamente en elecciones competitivas. Ello equivale a decir que para que haya representación democrática se precisa que la ciudadanía pueda organizarse según sus afinidades en cuanto a ideas, intereses, propuestas y liderazgos, y estas organizaciones deben someterse a la decisión ciudadana al competir con otros grupos que también se han organizado y postulado candidaturas.

CUADRO XXIII.5. *Funciones atribuidas a los partidos políticos*

<i>Función</i>	<i>Países</i>
1. Representación (participación electoral, presentación de candidaturas) y competencia por cargos públicos	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela
2. Participación (promover y participar como actores)	Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Venezuela
3. Formulación de políticas y control de la gestión pública	Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Venezuela
4. Formación y socialización	Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay
5. Contribución al régimen democrático y el pluralismo político	Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, Panamá, Paraguay
6. Promoción de la igualdad y equidad entre hombres y mujeres	Bolivia, Argentina, Ecuador, Nicaragua, Paraguay
7. Otras funciones:	
Desarrollo y vigilancia del proceso electoral	Bolivia
Bien común, servir al interés nacional, defensa de soberanía, independencia, preservar seguridad nacional, valores esenciales, paz social.	Chile
Oposición: plantear alternativas	Colombia
Partido Comunista de Cuba: organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia el socialismo	Cuba
Reclutamiento de élites	Ecuador

CUADRO XXIII.5. *Funciones atribuidas... (conclusión)*

<i>Función</i>	<i>Países</i>
Libre expresión y difusión del pensamiento y libertad de asociación	El Salvador
Bienestar nacional	Honduras
Defensa de la soberanía nacional	Panamá
Defensa de los derechos humanos	Paraguay, Nicaragua
Orientación de la política nacional	Paraguay
Formación y manifestación de la voluntad popular	Perú

Si bien es cierto que varían las expresiones, de una u otra manera todos los países de la región han consagrado como funciones de los partidos políticos la de contribuir a la representación y la de competir por cargos públicos.

Ahora bien, hay otras funciones que también tienen que ver con el funcionamiento de la democracia, pero que no son recogidas por todas las legislaciones. Una muy interesante es que varios países les adjudican la función de promoción de la participación ciudadana en la vida pública, lo que se vincula indudablemente con la función de formación o educación cívica de la ciudadanía que les adjudican algunos países.

Tienen también en varios casos la función de promover igualdad y equidad entre mujeres y hombres, pues como los estados han asumido esa función, se les exige a los partidos tomar acciones positivas para hacer efectiva la igualdad de género.

La función de participar en la formulación, aplicación y control de las políticas públicas y de la gestión estatal se está extendiendo. No es claro, sin embargo, de qué forma dan los partidos políticos cumplimiento a esta función, ni se han encontrado estudios empíricos sobre ello.

A estas funciones se suman otras que están consagradas solamente en uno o dos países, como en Ecuador la de reclutar élites o la de defensa de los derechos humanos dispuesta por Paraguay y Nicaragua.

## 6. EXTINCIÓN

Los partidos políticos, como instituciones históricas que son, pueden desaparecer del escenario público y extinguirse en tanto asociaciones políticas con personería jurídica que compite electoralmente en la formación de la representación democrática. Existen dos formas principales de extinción de los partidos políticos en la región: por decisión propia y por determinación estatal conforme a la normativa vigente en el país.

La autodecisión para la disolución del partido puede significar la desaparición total de la asociación política, pero también puede desaparecer para fusionarse con otro partido o para integrarse a otro partido político. En estos casos la decisión de disolver el partido está en manos de la membresía del mismo y debe resolverse conforme a los estatutos partidarios.

La legislación electoral se ocupa principalmente de las causales por las que el Estado decide la extinción de un partido político, es decir, que éste pierde su reconocimiento legal por decisión de una institución pública. En primer lugar, se extinguirá si no ha cumplido debidamente con los requisitos para la inscripción. En segundo lugar, se han establecido en todos los países causales cuantitativas y cualitativas de caducidad de los partidos políticos.

Como se ve en el cuadro XXIII.6, las causales más frecuentes son la no presentación a un número determinado de elecciones y no haber alcanzado un porcentaje mínimo de votos en una o más elecciones. Sin embargo, hay una gama muy importante de causales entre las cuales se destaca la exigencia de democracia interna. Los partidos están obligados a realizar elecciones para elegir a sus propias autoridades y, en muchos casos, para elegir a los candidatos y candidatas que postulará en cualquier tipo de elecciones.

El propósito de no retornar a las dictaduras ha hecho incluir también como causal de caducidad o de extinción la organización y el entrenamiento militar de sus afiliados(as). En el mismo sentido se entiende la determinación boliviana de cancelar la personería de los partidos que participaran en golpes de Estado o la norma paraguaya y ecuatoriana de falta de respeto al carácter no deliberante de las fuerzas armadas y de la policía.

El manejo financiero poco transparente de los partidos y sus fuentes de financiamiento también puede llevarlos a su extinción. Una causal frecuente es cuando no presentan cuentas a los organismos electorales competentes. Muchos países prohíben explícitamente recibir dinero de determinadas personas, instituciones o grupos, como el financiamiento del extranjero, por

CUADRO XXIII.6. *Causales de extinción de los partidos políticos decididas por el Estado*

<i>País</i>	<i>Causales</i>
Argentina	No realizar elecciones internas (por cuatro años); no presentarse en distrito alguno a tres elecciones consecutivas; delitos de acción pública; impartir instrucción militar a afiliados u organizarlos militarmente; cuando autoridades del partido o candidatos no desautorizados por aquéllas, cometieren delitos de acción pública.
Bolivia	Menos votos en elecciones generales que el mínimo de militantes necesario para inscribirse; no participar en cualquier evento electoral en dos periodos consecutivos, o sólo en Frentes etc.; financiamiento de personas jurídicas que contraten con el Estado, empresas de origen extranjero o recursos de origen ilícito, por no recurrir a dos elecciones consecutivas, no haber obtenido más de 3% del total de votos emitidos en la última elección a la que concurrieron, por la comprobada participación institucional en golpes de Estado y sediciones.
Brasil	Si quedare comprobado que un partido político: ha recibido o está recibiendo recursos financieros de procedencia extranjera; es subordinado a una entidad o gobierno extranjero; no presenta cuentas a la justicia electoral como establece la ley; mantiene una organización paramilitar; el Tribunal de Justicia Electoral tras un proceso, puede determinar el cancelamiento de su registro.
Chile	No alcanzar 5% de los votos válidos en elección periódica en cada una de al menos ocho regiones/cada una de al menos tres regiones continuas; haber disminuido total de afiliados a menos de 50% del número exigido para su constitución en al menos ocho regiones/tres regiones contiguas; en caso de inconstitucionalidad.
Colombia	No haber obtenido el número de votos mencionado ni alcanzado representación como miembros del Congreso en la elección anterior; cuando en las elecciones que se realicen en adelante no se obtengan por lo menos 50 000 votos o no se alcance la representación en el Congreso.
Ecuador	No participar en acto electoral pluripersonal, al menos en 10 provincias; no obtener el porcentaje mínimo de 5% de los válidos en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas, constituir organizaciones paramilitares o no respetar el carácter no deliberante de los miembros de fuerzas armadas y policía nacional en servicio activo.



CUADRO XXIII.6. *Causales de extinción de los partidos... (continuación)*

<i>País</i>	<i>Causales</i>
	El partido o movimiento político que en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas no obtenga el porcentaje mínimo de 5% de los votos válidos, quedará eliminado del registro electoral.
El Salvador	No obtener 1% en la elección; no participación en dos elecciones seguidas siempre que éstas no se celebren el mismo año; utilizar para su propaganda medios estatales; fraude. Cuando un partido político que interviene en una elección de presidente y vicepresidente de la República o de diputados en la Asamblea Legislativa no obtenga por lo menos 3% del total de los votos válidos en la elección en que dicho partido haya participado.
Guatemala	Fraude; no obtener al menos 4% de los votos válidos, salvo cuando haya alcanzado representación en el Congreso en elecciones generales; participar en reelección del presidente o vulnerar el principio de alternabilidad o aumentar el periodo presidencial. Si transcurrido el plazo de seis meses que señala el artículo 92 de esta ley, el partido político sancionado no hubiere presentado al Registro de Ciudadanos prueba fehaciente de que las causales de suspensión mencionadas en dicho artículo, han sido corregidas.
Honduras	Fraude o violencia; no obtener en elecciones de autoridades supremas al menos 10 000 votos.
México	Por lo menos 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente. Que no obtenga por lo menos 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones. No participar en un proceso electoral federal ordinario.
Nicaragua	Cancelación por violación a los principios establecidos; suspensión por un lapso determinado posible. No participar en las elecciones que se convoquen, no obtener al menos 4% del total de votos válidos de las elecciones nacionales; la alianza no obtenga al menos un porcentaje de votos válidos equivalente a 4% multiplicado por el número de partidos que integran la alianza. En este caso los partidos políticos pierden su personalidad jurídica y únicamente la conserva el partido bajo cuya bandera fue la alianza, siempre y cuando ésta obtenga el porcentaje establecido en el numeral anterior.
Panamá	No participar en más de una elección (presidente/legislativo/representantes de corregimientos); no obtener en ninguna elección al menos 5% de votos válidos; no participar dos veces en ninguna elección.

CUADRO XXIII.6. *Causales de extinción de los partidos... (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Causales</i>
Paraguay	Falta de elecciones internas para la nominación de autoridades ejecutivas durante dos periodos consecutivos; no concurrencia a dos elecciones generales y pluripersonales; no obtención de al menos 1% del total de votos válidos en cada una de las dos últimas elecciones generales y pluripersonales; organizaciones paramilitares, no respetar el carácter no deliberante de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía en servicio activo, recibir auxilio económico o directivas de extranjeros, subordinación a extranjeros.
República Dominicana	No haber alcanzado en alguna elección el mínimo de 5% de los inscritos; no obtener representación en el Congreso o en el municipio; no participar en dos elecciones sucesivas.
Venezuela	No participar en dos elecciones seguidas; fraude de inscripción.

parte de personas que contratan con el Estado o cuyo origen es ilícito. Se trata de evitar la dependencia de intereses externos y de impedir la corrupción y el lavado de dinero. Un reforzamiento de este tipo de causales es la norma argentina según la cual se cancela el registro partidario en caso de que autoridades o candidatos(as) del partido hubiesen cometido delitos de acción penal pública y no hubiesen sido desautorizados(as).

Finalmente, hay países que consideran como causal el fraude, tanto el electoral como el relativo a los recaudos que debe cumplir para su inscripción.