

PARTIDOS POLÍTICOS, REPRESENTACIÓN Y DEMOCRACIA

MECANISMOS Y SISTEMAS DE
SELECCIÓN DE CANDIDATOS

Cuaderno de Estudio No. I

DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN CONTENCIOSO ELECTORAL



PLENO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

Dr. Patricio Baca Mancheno
Juez Presidente

Dr. Guillermo González Orquera
Juez Vicepresidente

Dra. Patricia Zambrano Villacrés
Jueza Principal

Dr. Miguel Ángel Pérez Astudillo
Juez Principal

Ab. Angelina Veloz Bonilla
Jueza Principal

Dr. Guillermo Falconí
Secretario General

DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN CONTENCIOSO ELECTORAL

Dra. Marcela Bueno
DIRECTORA
*DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN
CONTENCIOSO ELECTORAL*

Lcda. Ana María Cerón
COORDINADORA DE PUBLICACIÓN

Ab. Ana Gabriela Rivadeneira
Ab. Daniela Bravo
Ab. Rafaela Proaño
Lcda. Mónica Sabay
COLABORACIÓN PARA PUBLICACIÓN

©2014 TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

Reservados todos los derechos

ISBN

Quito, Ecuador

UNIDAD DE COMUNICACIÓN

Lic. Francisco Tomalá
COORDINADOR DE COMUNICACIÓN

Ing. David Echeverría
DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

La Caracola Editores
CORRECCIÓN DE ESTILO

Advantlogic Ecuador S.A
IMPRESIÓN

*"Los contenidos que se difunden en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores,
y de ninguna manera constituyen el punto de vista del Tribunal Contencioso Electoral"*

PRESENTACIÓN

Dr. Patricio Baca Mancheno

En el año 2008, con la aprobación de la Constitución de la República, se constituye Función Electoral, quedando las funciones en este ámbito delimitadas en dos instituciones: el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. El primero está encargado de la organización de los procesos eleccionarios, y el segundo, de la justicia en materia electoral.

En esta misma Constitución, el artículo 95 señala que: "Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos, y en el control popular de las Instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano..."

De esta manera, queda claro que la participación ciudadana es un eje central en el camino democrático de nuestro país, y es por eso que las instituciones avocadas a garantizar los derechos políticos deben esforzarse por contribuir con el conocimiento ciudadano en materia electoral, para que dicha participación sea informada, responsable y con una base sólida.

El Tribunal Contencioso Electoral tiene la enorme responsabilidad de la administración de la justicia en materia electoral, y esta temática resulta aún novedosa en nuestro medio, razón por la cual nuestra Institución ha emprendido la difícil tarea de

difundir el conocimiento en temas relevantes para la democracia a nivel regional, principalmente en todo aquello que tiene que ver con el estudio y la investigación jurídico-electoral.

Los Cuadernos de Estudio son una propuesta investigativa que pretende compartir con la comunidad nacional e internacional temas relevantes que permitan reforzar el conocimiento, generar debate y promover el interés y la participación ciudadana en los destinos del país, amparados en el ejercicio de los derechos y obligaciones constitucionales, entendiendo que estos solamente se harán efectivos si se resguardan en la educación, formación y conocimiento pleno de sus alcances.

El Tribunal Contencioso Electoral presenta entonces su esfuerzo y contribución para que las ciudadanas y ciudadanos puedan reconocer con orgullo que el artículo 95 de la Constitución les permite verdaderamente participar en todos los asuntos de interés público como un derecho, y que este se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

En mi calidad de Presidente del Tribunal Contencioso Electoral, celebro los logros alcanzados por nuestra Institución y ratifico nuestro compromiso de seguir trabajando en beneficio de los derechos fundamentales, que son la base misma de nuestro diario quehacer.

PRÓLOGO

Dra. Marcela Bueno

La Dirección de Investigación Contencioso Electoral del Tribunal Contencioso Electoral (TCE) es el área dedicada al estudio, investigación y difusión de temas electorales con el objeto de fortalecer el conocimiento y la participación ciudadana del Ecuador.

Es importante que la comunidad nacional e internacional tenga presente que el TCE, por mandato constitucional, garantiza los derechos de participación política, y que estos no se circunscriben exclusivamente al sufragio, sino que se construyen y se aprenden todos los días a través de una ciudadanía informada, involucrada y participativa.

4 Es importante también señalar que, para que exista una ciudadanía informada, involucrada y participativa, la Función Electoral tiene la tarea y el compromiso de socializar todo el conocimiento que le sea posible, y por eso el Tribunal Contencioso Electoral, a través de su área de investigación, ha diseñado una serie de textos denominados “Cuadernos de Estudio”, en los que periódicamente se tratarán temas relevantes para la democracia, con el objetivo de compartirlos a nivel local e internacional.

En esta primera ocasión, los Cuadernos de Estudio 1 y 2 abordarán el tema de Partidos Políticos, gracias a la contribución de autores e investigadores de renombre internacional que nos han permitido reproducir sus textos de estudio en dos temáticas principales: mecanismos y sistemas de selección de candidatos así como en lo que tiene que ver con estructura interna de los partidos políticos, ambas con un enfoque latinoamericano y comparado. Nuestro reconocimiento y gratitud a cada uno de ellos.

La justicia electoral garantiza democracia, y esa democracia requiere de un sistema de partidos políticos que tenga un buen bagaje de formación, capacitación política, educación y participación. Esperamos que estos primeros Cuadernos de Estudio, que abordan un tema de vital importancia para la salud democrática de los pueblos, contribuyan a la búsqueda de información, a la comparación y aprendizaje constante de otras realidades y culturas y, que, de esta manera, los ciudadanos y ciudadanas en el Ecuador vayan cada día consolidando aún más su cultura democrática.

ÍNDICE

CAPÍTULO I Perspectivas teóricas

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN
AMÉRICA LATINA

Flavia Freidenberg, España

EL MONOPOLIO DE CANDIDATURAS EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO

Jorge Fernández Ruíz, México

CAPÍTULO II Estudios de caso

CONTROL ELECTORAL ECUATORIANO

Patricio Baca Mancheno, Ecuador

5

LAS INTERNAS ABIERTAS Y LA DEMOCRATIZACIÓN PARTIDARIA: ANÁLISIS DE LA LEY DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA, LA TRANSPARENCIA Y LA EQUIDAD ELECTORAL EN ARGENTINA

Adriana Gallo, Argentina

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: TRES CASOS DE LA PRÁCTICA JUDICIAL

María del Pilar Hernández, México

NUEVOS DESAFÍOS DE LA JUSTICIA ELECTORAL: LA EXPANSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Luis Antonio Sobrado González, Costa Rica



AUTORES

Flavia Freidenberg

Profesora del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca. Ha impartido docencia en instituciones académicas de Argentina, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana. Sus áreas de investigación se centran en los sistemas políticos comparados; partidos y sistemas de partidos; diseño institucional y reforma electoral; elecciones, comunicación política y estrategias de movilización de voto, con especial énfasis en América Latina. Consultora del BID, PNUD, International IDEA, Ágora Democrática Ecuador, Fundación Arias para la Paz, Participación Ciudadana (Ecuador) e Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL.

Jorge Fernández Ruiz

Abogado por la Universidad de Guadalajara, Máster en Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública, y Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de México. Ha impartido cátedra en la Escuela Superior de Economía del I.P.N., Universidad Autónoma de México, Universidad Autónoma de Nayarit. Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Sus principales áreas de investigación son la Administración Pública, Ciencia Política, Derecho Municipal, Derecho Parlamentario y los partidos políticos.

Patricio Baca Mancheno

7

Nació en la ciudad Quito. Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República por la Universidad Central del Ecuador, Especialista en Gestión de Procesos Educativos y Maestro en Educación Superior con mención en Ciencias Jurídicas por la misma institución. En el ámbito académico, ha sido profesor de pregrado y posgrado en varias instituciones de educación superior del país. Se ha desempeñado como Secretario Ejecutivo de la Asociación de Escuelas de Derecho y Facultades de Jurisprudencia del Ecuador. Actualmente es Juez Presidente del Tribunal Contencioso Electoral.

Adriana Gallo

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano. Investigadora Asistente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CONICET (Argentina).

María del Pilar Hernández

Doctora en Derecho. Profesora y Tutora en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; Profesora de Doctorado y Maestría en la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, Campus Norte; Profesora de Maestría en diversas universidades mexicanas, por convenio con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Luis Antonio Sobrado González

Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España. Magistrado Presidente y Director de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Público, y de la Maestría en Derecho Público Comparado Franco-Latinoamericano, en la Facultad de Derecho y Sede Regional de Occidente, Universidad de Costa Rica.

INTRODUCCIÓN

El presente Cuaderno de Estudio nos da un acercamiento en el tema de “Mecanismos y sistemas de selección de candidatos” gracias al aporte de prestigiosos autores, expertos en el ámbito electoral. Esta serie de artículos nos invita a generar un análisis comparativo entre las perspectivas teóricas y los distintos estudios realizados en varios países.

El primer capítulo contiene un artículo de Flavia Freidenberg titulado “Los partidos políticos y la gobernabilidad democrática en América Latina”. En el mencionado artículo, se exponen las principales características de los partidos políticos, su organización interna y la manera en que esta afecta a la gobernabilidad democrática del sistema político. Asimismo plantea reformas para la mejora de la relación entre los partidos políticos y su institucionalidad.

Por otro lado, el autor Jorge Fernández Ruiz aborda el tema sobre “El monopolio de candidaturas en el estado democrático”; en el documento se realiza una breve revisión sobre la evolución del Estado para luego continuar con el estudio de los partidos políticos en el cual se menciona su origen, elementos y sus principales características. Finalmente se expone un análisis sobre la exclusividad que tienen las organizaciones políticas para presentar a sus candidatos.

Dentro del segundo capítulo de este Cuaderno No.1, se nos presentan Estudios de Caso entorno a varios países de Latinoamérica. Se expone un artículo de Patricio Baca Mancheno denominado “Control Electoral Ecuatoriano” en el cual se describen las

Ab. Daniela Bravo – Ab. Rafaela Proaño

entidades de control y las clases de control existentes en el campo electoral, dividiéndolas en control administrativo y jurisdiccional, partiendo de los derechos de participación.

La argentina Adriana Gallo detalla el tema de “Las internas abiertas y la democratización partidaria: análisis de la ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral en Argentina”; en el artículo se realiza un análisis de la reforma electoral de 2009, que trata sobre el fortalecimiento de los partidos políticos y la relación que tienen con sus representados.

En el artículo de María del Pilar Hernández, “Democracia interna de los partidos políticos: tres casos de la práctica judicial”, se realiza un análisis sobre la democracia interna de los partidos políticos, en la cual se reconoce su autonomía interna partidaria, regulatoria y organizativa; promoviendo la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Finalmente, el autor Luis Antonio Sobrado González, en su artículo “Nuevos desafíos de la justicia electoral: la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna de los partidos políticos”, manifiesta el tema de la jurisdicción electoral para resolver los conflictos que puedan suscitarse dentro de las organizaciones políticas, respetando el derecho de los mismos de tener sus propios códigos y normas internas que permiten promover la democracia interna y sancionar en los casos necesarios.



CAPÍTULO I

PERSPECTIVAS TEÓRICAS





CUADERNO DE ESTUDIO N° I

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA¹

Flavia Freidenberg

Resumen

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre el modo en que se comportan los partidos políticos de América Latina y las consecuencias de su funcionamiento sobre la gobernabilidad democrática en la región. Se parte de la premisa de que algunas características del funcionamiento de los partidos inciden sobre los niveles de gobernabilidad democrática, es decir, sobre la capacidad de los propios actores y las instituciones políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia. El artículo trata de identificar los problemas que enfrentan los partidos políticos en relación con su organización, el modo en que compiten en el sistema de partidos y la manera en que desarrollan sus tareas de gobierno, y propone una serie de reformas vinculadas a los propios partidos que pueden contribuir en la gobernabilidad democrática del sistema político.

I. Introducción

Este trabajo analiza el modo en que funcionan los partidos políticos en América Latina, e identifica algunos de los problemas que enfrentan estos actores en torno a tres ejes de actuación: su organización, su interacción en el sistema de partidos y el ejercicio de gobierno; y discute el modo en que

determinadas reformas internas pueden contribuir para la gobernabilidad democrática del sistema político. Las preguntas que guían el estudio tienen que ver con: a) cómo el comportamiento de los partidos puede afectar la gobernabilidad democrática, y b) qué reformas pueden realizarse en diferentes dimensiones de funcionamiento de los partidos con miras a generar mayor gobernabilidad en el sistema político.

El estudio sostiene que algunas características del funcionamiento de los partidos inciden sobre los niveles de gobernabilidad democrática, esto es, sobre "la capacidad de las instancias políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia" (Pachano, 2007: 45). La gobernabilidad democrática es aquella en la que los actores estratégicos interactúan en un marco institucional basado en reglas de juego plurales, en un entorno de respeto de las libertades políticas y garantías hacia el cumplimiento de los derechos fundamentales, y en donde esos actores se relacionan entre sí y con las instituciones en el marco de un conjunto de reglas estables, que son percibidas como las que mejor favorecen la consecución de sus intereses (o, al menos, no son consideradas como una amenaza). La gobernabilidad democrática, por tanto, no se limita solo al cumplimiento de la institucionalidad formal, sino que también incluye la dimensión informal de la política.²

13

1. Una versión previa de este artículo fue publicado en la *Revista Elecciones*, Vol. 10 (2010): 33-55. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú.

2. La "gobernabilidad democrática" es aquella en la que los actores estratégicos interactúan en un marco institucional basado en reglas de juego plurales, en un entorno de respeto de las libertades políticas y garantías hacia el cumplimiento de los derechos fundamentales, y en donde esos actores se relacionan entre sí y con las instituciones en el marco de un conjunto de reglas estables que son percibidas como las que mejor favorecen la consecución de sus intereses (o, al menos, no son consideradas como una amenaza). Ver Coppedge (1994).

Los partidos son actores importantes en los niveles de gobernabilidad democrática de un sistema político. Altos niveles de transfuguismo, escasa transparencia en la manera de tomar las decisiones de los partidos, la institucionalización organizativa informal, los bajos niveles de profesionalización de los cuadros en el diseño y evaluación de políticas públicas, las dificultades de cooperación al interior de la organización y de esta con otros partidos, y la personalización de los vínculos partidistas por encima de los lazos programáticos pueden dificultar la gobernabilidad democrática. Si bien no todos los sistemas de partidos experimentan estos elementos de manera simultánea, los de débil institucionalización y los que cuentan con graves problemas de crisis de representación suelen presentar muchas de estas características. A pesar de ello, los políticos y sus partidos tienden a mirar hacia otro lado frente a las críticas, minimizando la relevancia de los cambios en esas dimensiones para mejorar los niveles de gobernabilidad del sistema.

14

Aun cuando los retos democráticos que enfrentan los sistemas políticos en la región son todavía muchos, es difícil pensar de qué manera se podría llevar a cabo la convivencia política por fuera de los márgenes de la gobernabilidad democrática, así como también es difícil imaginar el funcionamiento del sistema democrático sin un papel activo y protagónico de los partidos. Como ya señaló Schattschneider (1941 [1964]: 1), la democracia representativa es imposible sin partidos políticos, toda vez que estos ejercen funciones básicas para el sistema como representar, movilizar, reclutar y seleccionar élites, socializar y presentar

opciones para los votantes, armonizar y articular intereses, proveer de políticas públicas al gobierno, posibilitar ciertos canales de control político y hacer operativas las instituciones del sistema democrático.

El presente análisis se enmarca dentro de la perspectiva del nuevo institucionalismo en línea con la literatura de la elección racional, lo que sugiere que el contexto institucional que rodea las opciones de los partidos produce incentivos pero también obstáculos sobre su comportamiento, y argumenta que diferentes tipos de comportamientos partidistas tienen consecuencias disímiles sobre la política y el sistema político en su conjunto (Hazan, 2002). Los datos aquí presentados corresponden a una línea de investigación que se está desarrollando desde el año 2001, la cual ha tenido diversas etapas con sus consiguientes subproductos, que han sido financiados por distintas organizaciones e instituciones europeas y latinoamericanas.³

El texto se divide en cuatro partes. Primero, se analiza el contexto en el que se comportan los partidos políticos latinoamericanos. Segundo, se exploran en términos teóricos las características de los partidos que pueden afectar la gobernabilidad democrática. Tercero, se evalúan algunas de las reformas intrapartidistas que se han realizado en América Latina de cara a mejorar las condiciones en las que los partidos compiten. Finalmente se proponen una serie de reformas que se considera que pueden mejorar los niveles de gobernabilidad democrática en la región, en aquellos contextos que así lo requieren y en los que,

3. La mayor parte de mis tareas de investigación sobre organizaciones de partidos se han enmarcado en el Proyecto "Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina" (Ref. Sec. SEC97-148), financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (España) y dirigido por Manuel Alcántara Sáez entre 1998 y 2001; y por el de "Programas, organización y estrategias electorales de los partidos políticos de América Latina" (Ref. Sec. SEJ2005-08313/CPL), financiado por la CICYT y dirigido por Manuel Alcántara Sáez entre 2005 y 2008. Entre 2003 y 2005 he recibido financiación puntual del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica), International IDEA (Suecia), Ágora Democrática (Capítulo Ecuador), Fundación Carolina (España) y PNUD para estudiar diversos aspectos de los partidos latinoamericanos. Actualmente participo en la elaboración de productos para el "Observatorio de Partidos Políticos de América Latina" (OPAL) [<http://www.usal.es/iberoame/OPAL>], en el marco del Observatorio de Instituciones Representativas (OIR), financiado por la AECID y la FIIAP de España, y adscrito al Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

a pesar de no haber manifestado graves problemas de gobernabilidad democrática aún, se podría trabajar en el fortalecimiento de los partidos políticos.

II. El contexto

América Latina ha vivido en las tres últimas décadas el período de mayor estabilidad política de su historia. La democracia, entendida como la forma por medio de la cual se elige al personal político a través de procesos electorales competitivos, limpios y libres, se encuentra asentada en la región. Una importante mayoría de ciudadanos acepta, valora y compite bajo estas reglas, e importantes sectores que anteriormente tenían gran capacidad de veto sobre los procesos de toma de decisiones han visto mermada su incidencia. Ese desarrollo político no ha sido homogéneo y los diversos sistemas políticos de la región han tenido que enfrentarse en diferentes momentos y circunstancias a reformas institucionales, líderes antipolíticos tradicionales, crisis económicas, ajustes estructurales, conflictos armados, violencia y pujas intestinas entre actores sociales y políticos. Por tanto, la manera en que se ha rutinizado la democracia y el modo en que sus instituciones y sus actores se han adaptado a los desafíos generó sistemas políticos con características diversas y con distintos grados de capacidad para resolver los problemas cotidianos de los ciudadanos.

La fortaleza histórica del sistema de partidos, el modo en que habían funcionado las instituciones antes de las quiebras democráticas, la voluntad de las élites por llevar adelante un acuerdo mínimo de reglas y prácticas que mediaran los conflictos y los propios resultados conseguidos por los partidos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos han incidido sobre el nivel de satisfacción que estos manifiestan tener sobre la democracia. La tarea de los partidos no ha sido sencilla, ya que además de los retos de ser gobierno (y oposición),

han enfrentado una creciente descapitalización frente a los ciudadanos. Esa desconfianza ha mermado los niveles de credibilidad de los partidos, lo que les ha llevado a tener que pensar cómo mejorar su imagen ante los ciudadanos y cómo convencerles respecto de la relevancia de su papel como mecanismos de representación y canalización de las demandas sociales.

Aun cuando en la década de 1990 muchos políticos percibieron que el tipo de funcionamiento interpartidista afectaba su rendimiento electoral y se mostraron más abiertos a llevar a cabo cambios internos, los resultados no fueron suficientes como para mejorar su rendimiento o para evitar la eclosión del sistema de partidos, como ocurrió en Venezuela, Bolivia o Ecuador. En estos contextos, la miopía y errática gestión de los partidos tradicionales supuso la emergencia de líderes *outsiders* y de movimientos antipolíticos, que bajo un discurso fuertemente antipartidista provocaron el derrumbe de muchas organizaciones que habían gozado de fortaleza electoral y capacidad de chantaje en el sistema de partidos, favoreciendo el personalismo y minando la gobernabilidad democrática.

15

III. ¿Qué características de los partidos pueden afectar la gobernabilidad democrática? Problemas y desafíos

¿Cuáles son los problemas más singulares que enfrentan los partidos de la región en la actualidad? En este apartado se reseñarán algunos de los problemas más importantes que enfrentan muchos partidos de América Latina, estructurados en torno a tres ejes: a) problemas de los partidos en cuanto a su organización interna; b) problemas en relación con su gestión de gobierno; y c) problemas vinculados a la competencia del sistema de partidos.

III.1. El partido como organización

a) Democracia interna: entre la ilusión y el desencanto

Muchos partidos de América Latina son organizaciones oligárquicas, donde los políticos adoptan decisiones de manera excluyente, sin tener en cuenta las opiniones de sus militantes, y estos solo son consultados para legitimar políticas y resoluciones previamente tomadas. En estas organizaciones, las élites controlan de manera férrea el poder, no facilitan la participación de todos los grupos y/o fracciones en las definiciones programáticas o en la elección de los candidatos, y las bases carecen de mecanismos para premiar o castigar a sus líderes si estos no cumplen con sus promesas o sus programas de gobierno. Estos partidos se caracterizan por tener bajos niveles de democracia interna, con desarrollos organizativos y procesos decisionales poco participativos.

16

Un partido gozará de democracia interna cuando sus líderes y candidatos se elijan por los miembros a través de mecanismos competitivos; donde las decisiones sean tomadas con la participación voluntaria de sus militantes; los dirigentes se renueven periódicamente a través de mecanismos competitivos; los órganos de gobierno no discriminan la integración de los diferentes grupos (fundamentalmente los que son minoritarios); se respeten aquellos derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones; y se ejerciten mecanismos de control político que garanticen la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos hacia el interior del partido (Freidenberg, 2008).

b) Transfuguismo

En muchos partidos, una vez que los candidatos ganan las elecciones y acceden a los cargos de representación popular, deciden apartarse del partido, migrar hacia otra agrupación o quedarse como independientes. En aquellos países donde las fronteras formales para irse de un partido son altas, por la presencia de fuertes subculturas partidistas y el rechazo de la población y de las élites al cambio de partidos, el famoso "camisetazo", el costo de irse del partido, también es alto. Pero hay otros casos donde el nivel de incentivos para quedarse son menores que los que existen para irse, y las barreras para crear nuevos partidos o migrar a otros son bajas. En este sentido, no existen suficientes instrumentos para conseguir disciplina interna que haga permanecer en el partido.

Si bien no hay datos cuantitativos sobre el nivel de transfuguismo de los sistemas de partidos latinoamericanos, en algunos de ellos como Brasil, Ecuador, Panamá, República Dominicana, Nicaragua o Guatemala, se han dado casos significativos de migración de partidos, lo que también muestra los niveles de conflictividad entre los miembros de los partidos y la incapacidad para resolver dentro de la organización partidista los problemas internos. En una investigación publicada recientemente, se señaló que, en Guatemala, nueve de cada 10 consultados consideraron que el transfuguismo era un verdadero problema; opinión compartida por la mitad de los entrevistados en Panamá (Archard y González, 2004: 94).

c) Ausencia de administración transparente

El modo en que el partido maneja sus cuentas y consigue sus recursos económicos es un tema clave, toda vez que suele ser una de las causas de la corrupción política (Archard y González, 2004: 107), así como también una manera para modificar las percepciones negativas de la ciudadanía (Roncagliolo y Meléndez, 2007: 328). La gestión de los recursos y el nivel de transparencia que se maneje sobre los gastos internos son clave para mejorar la relación con los ciudadanos. Los recursos que antes se obtenían de los propios militantes ahora hay que conseguirlos por otras vías, e incluso muchas candidaturas se suelen definir más por el dinero que el candidato tenga que por su trabajo o afiliación partidista.

Además, los partidos han cambiado su histórica estrategia de movilización de militantes por otra de captación de “notables”, con la intención de que estos, al ser los candidatos, financien las actividades electorales. Los altos costos de la campaña electoral; la inversión necesaria para poder acceder a los medios de comunicación audiovisuales; y los gastos de campaña son, cada vez más, limitantes de la actividad partidista, y tienden a generar mayor inequidad en la competencia.

d) Institucionalización informal de la organización partidista

Los principales partidos de América Latina son mucho más fuertes y estructurados de lo que se consigue observar a primera vista, ya que cuentan con densas redes de patronazgo y clientelismo que movilizan a

los miembros del partido, que realizan el trabajo electoral y que cumplen muchas de las tareas claves de este. Esas redes no se encuentran contempladas en los estatutos, son raramente registradas por las autoridades u órganos del partido pero reclutan a los militantes, seleccionan candidatos, consiguen dinero, son un vínculo del partido con diversos sectores de la sociedad y, lo más importante, facilitan votos.

Las decisiones y la manera en que se adoptan no dependen de los órganos de gobierno que están señalados en los estatutos, sino que son decisiones de liderazgos personalistas o de los caciques regionales; las carreras partidistas están determinadas por los contactos personales y no por el aparato burocrático; las organizaciones locales no funcionan como si fueran sucursales de una organización nacional, sino que trabajan desde la casa o los lugares de trabajo de los militantes o los caciques regionales; y el financiamiento de la actividad partidista se consigue de manera informal (usualmente ilegal), a partir del patronazgo, las donaciones ilegales o los recursos estatales.

El intercambio asimétrico de bienes y/o servicios a cargo de un “patrón” (político) por votos o favores por parte de los “clientes” (votantes) que emplean los políticos también es un problema que afecta no solo el rendimiento de los partidos y sus posibilidades de maximizar beneficios, sino también la calidad de la democracia (O’Donnell, 1996; Helmke y Levitsky, 2006; Freidenberg y Levitsky, 2007). El clientelismo impregna la vida cotidiana de las sociedades latinoamericanas, al punto que muchas veces los propios involucrados no reconocen sus comportamientos como algo dañino o perjudicial para el sistema político, sino como parte de la cultura política de la región.

III.2. El partido como actor de gobierno

a) Baja profesionalización del partido en la elaboración de políticas y propuestas programáticas

Uno de los problemas centrales de los partidos latinoamericanos ha sido la dificultad para participar como organización en la elaboración de propuestas programáticas que contribuyan a la gestión de gobierno. Aun cuando muchos partidos cuentan con fundaciones de análisis y elaboración de políticas públicas, todavía se observan carencias en las políticas de formación que desarrollan los partidos políticos. La mayoría de los partidos latinoamericanos no cuenta con verdaderos programas de capacitación de sus cuadros profesionales, lo que merma su capacidad de propuesta programática, así como también su habilidad para captar las demandas y necesidades de los ciudadanos.

18

Si el problema de las democracias latinoamericanas está en la incapacidad para darse buenos gobiernos, los partidos (y sus políticos) se enfrentan a un reto central en este sentido: ser capaces de dar respuesta a las demandas ciudadanas en un contexto complejo, de manera innovadora, donde hay poco margen para decisiones autónomas e improvisadas y con recursos escasos. Invertir en capacitación es una de las cuestiones que los partidos deben revisar, toda vez que es uno de los incentivos que pueden emplear para hacer más atractiva la participación interna.

III.3. El partido en el sistema de partidos

a) Dificultades de cooperación al interior de la organización y con otros partidos

Uno de los dilemas que enfrentan muchos sistemas partidistas de la región tiene que ver con la escasa capacidad de cooperación entre los miembros de los partidos o entre los partidos de gobierno y los de la oposición. La ausencia de patrones de colaboración entre las élites políticas y las dificultades para generar consensos en torno a políticas de Estado que promuevan la estabilidad y el bienestar general, es una moneda corriente en muchos países de la región. La cooperación multipartidista debería ser un reto fundamental para los políticos que quieran generar unos mínimos de gobernabilidad democrática en sus sistemas políticos, lo que llevará a pensar más en diseños institucionales que faciliten la configuración de democracias consociativas.⁴

b) Carencias para desarrollar vínculos ideológicos y programáticos frente a los de carácter personalista

La personalización de la política ha sido una de las características centrales de la política latinoamericana, lo que ha dificultado la generación de vínculos programáticos entre los partidos y sus electores. Esta deficiencia

4. En los términos desarrollados por Lijphart (2000) en su diferenciación entre modelos de democracias consociativas y mayoritarias.

se traduce luego en una alta volatilidad electoral y en los problemas de representación de intereses que los partidos enfrentan. Además, el hecho de que los partidos generen vínculos personalistas que predominan sobre los programáticos afecta los niveles de institucionalización de la organización, ya que el nivel de autonomía y de sistematicidad de sus procedimientos son magros frente al liderazgo.

c) Problemas para generar mayor “institucionalización”, autonomía organizativa y sistematización funcional del liderazgo

Muchos partidos tienen una importante capacidad para adaptarse a los “nuevos tiempos” y ser capaces de redibujar sus vínculos programáticos con sus bases. Un ejemplo clásico en este sentido es el del Partido Justicialista en Argentina o el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua que, desde su origen, han conseguido representar a grupos diversos, pero además, con el paso del tiempo, sus gobiernos han defendido propuestas tan diferentes que incluso pueden señalarse como contradictorias. Esta capacidad de adaptación programática no es sencilla de desarrollar, por lo que la mayor parte de los partidos latinoamericanos enfrenta dificultades importantes para adaptarse a los nuevos desafíos temáticos e ideológicos.

IV. ¿Cuáles han sido las reformas desarrolladas hasta el momento para resolver los problemas que enfrentan los partidos políticos de la región?

A partir de la década de 1990, un número importante de partidos latinoamericanos realizaron cambios organizativos y estatutarios significativos con la pretensión de mejorar algunos aspectos internos.⁵ Las reformas se realizaron fundamentalmente en dos frentes. Por una parte, se promovieron modificaciones en los términos de la representación de subgrupos, como el de mujeres, en las listas partidistas y en el acceso a cargos de representación popular; y, por otra, se introdujeron cambios en la manera de seleccionar candidatos a cargos de representación popular.⁶ Esas reformas no se hicieron como parte de una estrategia global de democratización, sino que fueron esfuerzos poco coordinados entre sí, limitados muchas veces a ser cambios en las reglas y no en las prácticas políticas. Muchos de los partidos pusieron en práctica lo que señalaba la ley o sus estatutos e, incluso algunos llevaron a la práctica procesos internos competitivos sin que la ley los exija, fundamentalmente para elegir candidatos a presidentes (Freidenberg, 2005). Viejos partidos incorporaron mecanismos electivos en sus estructuras oligárquicas así como nuevos partidos irrumpieron en la escena política para introducirlos como una manera de combatir esas prácticas excluyentes (Freidenberg, 2006).

19

5. Ejemplo de ello han sido las reformas en Uruguay en 1996 (donde se incluyó la obligatoriedad de la realización de elecciones internas); en Perú (donde se elaboró y aprobó una Ley de Partidos Políticos que incluía la celebración de elecciones internas y un mayor control de la administración electoral en la vida interna de los partidos); en República Dominicana y Panamá; y, actualmente, en Colombia (hay fuertes movimientos para mejorar el funcionamiento interno de las organizaciones partidistas); en Costa Rica (donde se está discutiendo las reformas al Código Electoral); en México (donde es uno de los aspectos a tratar en los temas de reforma política); y en Ecuador (donde, en el marco del debate de la elección para la Asamblea Constituyente, se discutió e incorporó la necesidad de democratizar internamente a los partidos).

6. En diferentes trabajos (Freidenberg, 2005 y 2006) he señalado la importancia de este tipo de procesos en el funcionamiento partidista, como también lo hacen los trabajos de Schattschneider (1941/1964), Gallagher y Marsh (1988), Rahat y Hazan (2001) o Hazan (2002).

La incorporación de los mecanismos de elección interna dentro de los partidos provocó resultados adversos y generó tensiones internas. En relación con lo primero, las reformas elevaron las expectativas respecto a los alcances que la introducción de esos mecanismos tendría sobre la vida partidista. En muchos partidos se creyó en la capacidad de mejorar el rendimiento de los partidos que traía la supuesta democracia interna pero, en la práctica, las experiencias no siempre fueron positivas. El hecho de elegir a un único candidato (en la elección presidencial) no necesariamente pudo replicarse en los otros cargos de elección popular. Las expectativas sobre la democracia interna se frustraron porque estas no suponían necesariamente debate y discusión, pluralismo y libre competencia; y, por el contrario, en muchos casos, reforzó el control de las élites, sirvió para la manipulación de las reglas, y quienes controlaban el aparato partidista “corrían con ventaja” frente a los candidatos que se encontraban fuera de la coalición dominante.

20

En cuanto a los conflictos internos, diversos candidatos y grupos perdedores que compitieron por las candidaturas vieron minadas sus expectativas, toda vez que las elecciones se convertían en un “juego de suma cero”, ya que compitiendo electoralmente perdían más que negociando beneficios específicos como puestos en las listas o cargos en los gabinetes ministeriales. Al perder la elección interna quedaban claramente marginados dentro de sus propias organizaciones por su exposición pública de carácter confrontacional, propia de una competencia electoral. Aun cuando hay contadas excepciones (por ejemplo, el PAN en México), la mayoría de los partidos vieron que las elecciones internas afectaban la cohesión del partido, generaban malestar interno o minaban los niveles de confianza entre los miembros de las organizaciones.

La tensión entre ser más democráticos internamente y más competitivos externamente cruzó las organizaciones. Muchos partidos que hicieron elecciones internas vieron que una vez pasado el proceso: a) estaban más débiles internamente para competir con otros partidos, ya que las disputas por el poder habían minado la confianza entre los líderes y desgastado a las bases; b) tenían menos dinero para enfrentar la campaña, ya que los gastos se duplicaban por la necesidad de ganar la interna; c) los riesgos de fracturas se incrementaron; d) no ganaban elecciones generales; y e) no mejoraba la calidad de sus candidatos. Por el contrario, muchas veces el que era un buen candidato interno no era competitivo a nivel externo (o a la inversa). Con esto, muchas de las reformas y experiencias realizadas no habían resuelto los problemas para los cuales habían sido pensadas y llevadas a la práctica.

V. Reformas pendientes de los partidos de América Latina de cara a contribuir con la Gobernabilidad Democrática

V.I. ¿Qué hacer? Contenidos de las reformas

Las coaliciones dominantes de los partidos de América Latina deberían pensar en llevar a cabo una serie de reformas internas si pretenden mejorar su vínculo con los ciudadanos y maximizar sus beneficios electorales y/o estratégicos, así como también incrementar los niveles de gobernabilidad y la institucionalización de los sistemas de partidos.

a) La realización de elecciones internas cerradas, simultáneas, supervisadas por el organismo electoral, financiadas de manera pública, donde participen los militantes del partido con el fin de garantizar la idea de “un hombre/una mujer, un voto”, preservando la organización del entorno y haciendo que el partido sea el que tome sus decisiones sin incidencias externas. Asimismo, la renovación periódica de los cargos de dirección y de control político por medio de procedimientos competitivos puede contribuir a mejorar los niveles de transparencia y credibilidad de los ciudadanos hacia los partidos.

b) La extensión de los procesos de elección interna para todos los cargos de elección popular, en todos los niveles institucionales. Las listas de candidatos deberían formarse a partir de procesos del tipo *top down* (de abajo hacia arriba) para garantizar una mayor participación de los militantes en el proceso de definición de las candidaturas y también generar mayores niveles de identificabilidad respecto a la gestión. Los políticos deberían pensar en extender todos esos procedimientos en las estructuras locales partidistas y no solo en las ciudades más importantes.

c) La refuncionalización de los ámbitos locales partidistas, transformándolos en espacios que cumplan con funciones como la de reclutamiento de nuevos grupos de miembros; la recolección de demandas locales; la elaboración de propuestas programáticas puntuales, más cercanas a los ciudadanos, de cara a que se sientan identificados con las propuestas del partido de manera más directa.

d) La introducción de mecanismos de rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las bases. Uno de los problemas claves—hasta el momento muy poco explorado

en el análisis sociopolítico— es el de la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos respecto de los militantes del partido. Esto tiene que ver con los vínculos entre liderazgo y militancia, y traduce en el interior de los partidos una exigencia natural hacia el sistema político. La hipótesis sostiene que la democratización se consigue con mayor control de los ciudadanos hacia sus representantes. Esto se hace extensible a los militantes con respecto a sus autoridades y candidatos. El hecho de que los dirigentes de los partidos deban responder a las exigencias de los miembros y de los ciudadanos es lo que los diferencia de cualquier otro tipo de organización.

e) La informatización de la comunicación interna, generando procesos de innovación en la circulación de los mensajes e introduciendo mecanismos más directos entre políticos y electores para que estos puedan comunicarse sin filtros con sus representantes. Para ello se debería procurar la informatización de los registros de membresía (padrones electorales), la gestión de los materiales de campaña *on-line*, la descentralización de los procesos de implementación de los recursos de campaña, la gestión de los recursos financieros *on-line*, entre otros. Esto supone una mayor transparencia en la circulación de la información y en el modo en que se gestionan los recursos. En este sentido, también importa el modo en que se relacionan los órganos internos y las unidades locales del partido. Una mayor participación de los militantes (territorial y/o funcional) en el proceso decisional y una mejor representación en los órganos de gobierno supone un mayor pluralismo dentro de la organización.

f) El desarrollo de programas de capacitación en elaboración e implementación de políticas públicas. En este sentido, cada partido podría desarrollar tareas de “docencia partidista”, contratando expertos que

formen a los militantes en gestión e implementación de políticas sociales, así como también procurando la creación de grupos de estudio, equipos de investigación y desarrollo de redes que contribuyan en la formación de los políticos partidistas. La capacitación de los miembros (candidatos y militantes) es uno de los retos principales para la renovación de los políticos de los partidos. La formación de los cuadros suele estar más orientada hacia el triunfo electoral que al ejercicio de gobierno, lo que hace que durante la época no electoral el partido pierda la oportunidad de mantenerse activo. Los mayores esfuerzos han estado orientados hacia la adopción de herramientas de *marketing* y de comunicación para ganar elecciones y no en la preparación de sus programas de gobierno y gestión de sus cargos.⁷

Además se podría procurar la creación de escuelas multipartidistas con el objetivo de que los partidos discutan transversalmente sobre diversos temas comunes de desarrollo del Estado, procuren recursos en conjunto y apuesten por generar confianza y conocimiento mutuo entre los dirigentes y militantes de las diferentes organizaciones, lo que luego se traducirá en mejores condiciones de entendimiento entre los políticos partidistas, para generar mayores cotas de gobernabilidad.

22

V.2. ¿Cómo hacerlo? Factores que pueden condicionar las reformas

Diversos factores externos al partido, de tipo institucional y competitivo, y de naturaleza interna a la propia agrupación, de carácter organizativo, actitudinal o institucional, pueden incidir sobre la posibilidad de hacer reformas y sobre el contenido y calidad de estas. A continuación se explora el modo en que estos diferentes elementos pueden afectar los procesos de reforma interna necesarios para mejorar la gobernabilidad democrática:

V.2.1. Factores institucionales y competitivos del entorno

a) Diseño institucional y reglas de juego (forma de gobierno, leyes electorales, estructura territorial del poder, organismos electorales que aplican reglas)

Entre los elementos institucionales externos al partido se debe tener en cuenta la presencia (o no) de reglas electorales nacionales que determinen el modo en que el partido debe funcionar internamente (selección de candidatos, elaboración de programa, tipo de campaña electoral, financiamiento electoral, entre otros); el tipo de estructura de voto vigente en el sistema electoral, la forma de organización de gobierno y la distribución territorial del poder pueden afectar diversos aspectos del partido. Si la ley obliga a los partidos a llevar a cabo un determinado tipo de proceso de selección de candidatos (como en Uruguay, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), los partidos no tendrán mucho margen de acción en la selección del mecanismo que usarán. Por tanto, la ley funciona como uno de los incentivos más importantes respecto a los procesos de selección de candidatos.

La introducción de mayores controles institucionales en materia de fiscalización ha impulsado la apertura de los partidos hacia procesos electorales internos competitivos (como se ha podido ver en el caso mexicano hasta la reforma electoral de 2007). Por ejemplo, la participación de los tribunales electorales en la aplicación de las reformas partidistas ha favorecido la democratización interna de los partidos, aun cuando en algunas circunstancias ha generado críticas por parte de diversos sectores. Algunos no están de acuerdo con la injerencia de los tribunales en los procesos internos de los

7. Como señaló César Gaviria en la reunión del Foro Interamericano de Partidos Políticos de la OEA en el año 2001: "Los partidos tienen que recuperar su vocación de prepararse para gobernar... los candidatos emplean gran cantidad de recursos, tanto económicos como personales e institucionales, en el proceso de ganar elecciones. (Pero) ni las campañas reservan recursos para la transición ni para preparar el gobierno, ni los Estados ponen a disposición de los gobiernos tales recursos".

partidos, toda vez que viola el principio de autonomía organizativa. Esto conduce a reflexionar respecto a la necesidad de mantener un equilibrio entre el grado de autonomía y el papel de las instituciones del Estado en el control interno de los partidos, aun cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados o de grupos internos del partido.

b) Cultura política de los ciudadanos y exigencia de legitimidad externa

La demanda de una mayor legitimidad de los candidatos y los partidos por parte de la opinión pública influye en la probabilidad de que los partidos realicen procesos de reforma orientados a una mayor democratización interna, pluralismo e inclusión de sectores subrepresentados. Cuanto mayor sea esa presión desde los ciudadanos, hay mayor probabilidad de que se hagan elecciones internas e incluso que —al menos— se preocupen por estos temas. Lo mismo ocurre con las demandas de transparencia interna o de fiscalización. Que los ciudadanos exijan a los políticos a través de las urnas o de la presión de la opinión pública determinados comportamientos puede funcionar como un incentivo importante para conseguir los objetivos de democratización interna.

c) Competencia política y efecto contagio

La experiencia que el partido haya tenido en elecciones pasadas, tras haber empleado mecanismos competitivos de selección de candidatos, o cómo haya financiado sus campañas anteriores es uno de los elementos que más condicionan la probabilidad de utilizar nuevamente dicho procedimiento o mecanismo de actuación. Por ejemplo, si tras la celebración de elecciones internas el partido ha salido debilitado o ha perdido la

elección general, es muy probable que ya no quiera utilizar mecanismos competitivos para la próxima elección. A diferencia de ello, si el partido ha resultado ganador o si los candidatos que fueron elegidos han posicionado exitosamente al partido en la opinión pública, puede que se anime para la próxima elección con este tipo de mecanismo.

También influye el tipo de proceso que otros partidos hayan empleado para la misma elección. El efecto contagio, en este sentido, resulta clave. Si los otros partidos son transparentes a la hora de llevar a cabo la elección de sus candidatos, definir sus programas de gobierno o cualquier otro procedimiento, hay más probabilidades de que un partido se decida a emplearlo para no quedar como una organización oligárquica frente al resto de partidos y ante la opinión pública.

d) Influencia de la cooperación externa en los lineamientos que se siguen

23

La existencia de programas de organismos multilaterales, agencias de cooperación gubernamentales u organizaciones no gubernamentales que presionan para que los partidos realicen cambios es otro elemento que condiciona el funcionamiento interno. Diferentes agencias de cooperación y medios académicos han influido notoriamente sobre las decisiones de los partidos al momento de seleccionar sus candidatos. También a partir del ingreso en la agenda mediática de la necesidad de llevar a cabo elecciones internas como una manera de legitimación ante los ciudadanos. Estas presiones han sido notorias en Bolivia, Perú y Ecuador (por International IDEA y Asociación Civil Transparencia); en Nicaragua (a través de la Embajada de EE. UU. y la OEA); en República Dominicana (por OEA y Participación Ciudadana), por mencionar algunos ejemplos.

V.2.2. Factores organizativos, actitudinales e institucionales del partido

a) Tamaño de la organización (expansión geográfica, número de militantes) y grado de burocratización

A mayor densidad de la estructura organizativa, mayor burocratización y menor posibilidad de hacer reformas en dicha estructura, orientadas hacia la descentralización del proceso de toma de decisiones, el incremento del pluralismo o la competitividad interna (Freidenberg, 2006). Los partidos pequeños pueden tener más facilidades para hacer cambios internos, mientras que los más grandes deben negociar con más actores, líneas o facciones, y por tanto tener menos posibilidades de cambio.

24 b) Nivel de democracia interna y control del liderazgo sobre la organización

Cuando mayor sea la centralización organizativa y mayor el control del liderazgo partidista sobre el proceso de toma de decisiones (menor democracia interna), mayor posibilidad de hacer reformas desde las élites para mejorar el rendimiento exterior del partido (profesionalización de las campañas electorales, participación en coaliciones, inversión en capacitación). Asimismo, cuanto menor sea la centralización organizativa y el mayor control de las bases sobre el proceso de toma de decisiones (mayor democracia interna), mayor posibilidad de hacer reformas desde las bases, orientadas al rendimiento interno del partido (capacitación, pluralismo interno, participación de subgrupos).

c) Nivel de competencia interna y grado de fraccionalización

Las divisiones internas de la organización también pueden afectar las probabilidades de cambio interno así como el nivel de cohesión del partido para aceptar la necesidad de llevar adelante una reforma partidista. La relación entre fraccionalización y cambio organizativo no siempre es la misma. En algunas oportunidades, cuanto mayor sea la fraccionalización interna, con alto nivel de competencia entre las partes, más probable será que se fomente un proceso de reformas, orientado hacia mecanismos de tomas de decisiones más incluyentes (democratización interna, pluralismo y competitividad). Pero no siempre ha ocurrido así. En algunas oportunidades, esa división interna mina la posibilidad de reforma porque aquellos partidos más jerárquicos, menos fraccionalizados y más cohesionados, tienen más probabilidades de imponer los cambios internos necesarios para contribuir a la gobernabilidad democrática.

VI. Conclusiones

En diversos foros y trabajos he resaltado que el éxito de cualquier proceso de reforma organizativa está en la voluntad política que la coalición dominante tenga para impulsarla. Solo cuando los políticos perciban que la organización necesita cambios internos y tengan la intuición de que esos cambios pueden ser beneficiosos para ellos (intereses particulares) o para el partido (intereses generales) aceptarán y promoverán las reformas. Posiblemente, alguno querrá que las reglas que se adopten beneficien a su grupo más cercano, o puede que todos quieran eso. La cuestión está en que habrá algunas reglas que no gustarán a muchos, pero que son

necesarias para mejorar el funcionamiento de los partidos. Llegará un momento en que los propios políticos impulsen los cambios, simplemente como una manera de sobrevivir a ciudadanos desencantados, para evitar la emergencia de liderazgos antipartidistas o por mera necesidad electoral.

Ahora bien, las reformas también necesitan de ciudadanos que presionen por ellas. Los ciudadanos deberían castigar en las urnas a los partidos que no cambian sus comportamientos oligárquicos, poco transparentes y jerárquicos. Si los ciudadanos prefieren con su voto a partidos oligárquicos frente a otros que han realizado reformas para asegurar procedimientos competitivos, pues entonces, los políticos nunca abandonarán las viejas prácticas. Deben procurarse incentivos claros (políticos e institucionales) para que los partidos transformen sus mecanismos internos y con ello sean más propicios para generar gobernabilidad democrática.

El futuro de los partidos políticos está asociado a una mayor transparencia de sus gestiones; una mayor profesionalización de los políticos y un incremento en su institucionalización interna, de cara al fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de sus actividades. Esto supone promover la competencia interna, generar un reclutamiento más abierto así como una mayor adecuación entre las reglas formales e informales. Partidos más democráticos tendrían que conseguir mayor número de votantes y afiliados; mayor número de recursos humanos y financieros para las actividades electorales y no electorales; mayor legitimidad frente al potencial electorado e incluso elaboración de políticas más informadas. Y, finalmente, mayor confianza por parte de los ciudadanos, lo cual es clave para generar mayores condiciones de gobernabilidad democrática en los sistemas políticos de América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia. 2006. "El proceso político en perspectiva comparada". En Alcántara Sáez, Manuel, Paramio, Ludolfo, Freidenberg, Flavia y Déniz, José. *Reformas económicas y consolidación democrática (1980-2006)*. Madrid: Editorial Síntesis.

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia. 2001a. "Los partidos políticos en América Latina". *América Latina Hoy* 27 (abril): 17-35 (Salamanca: USAL).

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.). 2001b. *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca. Ediciones Universidad de Salamanca: tres volúmenes.

Archard, Diego y González, Luis. 2004. "Las voces de los líderes". En *Un desafío a la democracia, los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: International IDEA, OEA.

Auyero, Javier. 2000. *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham: Duke University Press.

Coppedge, Michael. 1994. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina". *Revista Síntesis*, Revista Documental en Ciencias Sociales Iberoamericanas, Vol. 22: 61-88 (Madrid: AIETI).

26

Freidenberg, Flavia y Levitsky, Steve. 2007. "Las organizaciones informales de partidos". *Desarrollo Económico* Vol. 46, No. 184 (enero-marzo): 539-568 (Buenos Aires: IDES).

Freidenberg, Flavia. 2006. "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto". En Thompson, José y Sánchez Fernando, *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: IIDH.

Freidenberg, Flavia. 2005. "Mucho ruido y pocas nueces: organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina". *Polis* Vol. 1 (1): 91-134 (México: UAM).

Gallagher, Michael y Marsh, Michael (eds.). 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.

Katz, Richard. 2001. "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy". *Party Politics* Vol. 7 (3): 277-296 (London: Sage Publications).

Hazan, Reuven. 2002. "Candidate Selection". En: Leduc Lawrence, Niemi Richard y Norris Pippa. *Comparing Democracies 2. New Challenges in the study of Elections and Voting*. Londres: Sage Publications.

Helmke, Gretchen y Levitsky Steven, (eds.). 2006. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

Linz, Juan José. 2002. "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes". En Gunther, Richard, Montero, José Ramón y Linz, Juan J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

PNUD. 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Washington, D.C.: PNUD.

O'Donnell, Guillermo. 1996. "Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere". En *Kellogg Institute Working Paper #222*. (Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.)

Pachano, Simón. 2007. *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en Ecuador*. Quito: FLACSO.

Rahat, Gideon y Hazan, Reuven. 2001. "Candidate Selection Methods: An analytical framework". *Party Politics* Vol. 7 (3): 297-322 (London: Sage Publications).

27

Roncagliolo, Rafael y Meléndez, Carlos. 2007. "Conclusiones y recomendaciones". En *La política por dentro. Cambios y continuidades de las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: IDEA y Agora Democrática.

Schattschneider, Elmer E. 1941 [1964]. *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Sferza, Serenella. 1994. *Organizational Formats and Party Performance: the Shifting Advantages of Factionalism and the Trajectory of the French Socialist Party*. Working Paper 64. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.



EL MONOPOLIO DE CANDIDATURAS EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO

Jorge Fernández Ruiz

I. La aparición del Estado

La horda, al igual que el clan, no conoció al Estado, pues este es un fenómeno social característico de la vida sedentaria humana, ya que las organizaciones sociales nómadas no requirieron, ni siquiera imaginaron al ente estatal, entre cuyos más importantes antecedentes históricos figuran la polis griega y la civitas romana, que fueron precedidas por otros modelos de Estados primitivos asentados en diversas regiones, como Egipto y Mesopotamia.

Las itinerantes organizaciones sociales que precedieron al Estado se estructuraron de acuerdo a un esquema matriarcal conforme al cual la prole seguía a la madre; mas, una vez asentadas en un territorio específico, el esquema organizacional cambió, el nomadismo fue sustituido por el sedentarismo patriarcal que tuvo como base a la familia, integrada como ente independiente.

Numa Denys Fustel de Coulanges analizó, en su célebre libro *La ciudad antigua*, las sucesivas transformaciones de la organización social de los seres humanos, una vez inscritos en el sedentarismo, que conducen a la aparición del Estado de la antigüedad; su análisis da cuenta de esas etapas de creación sucesiva de organizaciones sociales, cada vez más amplias y complejas: familia, fratría, tribu y polis o civitas, creadas todas con apoyo de tres elementos: el culto de los muertos, el fuego sagrado y la religión doméstica.

II. El nombre del Estado

Durante largos siglos, el ente estatal existió sin que se le denominara Estado: los griegos lo llamaron polis; los romanos, primero lo nombraron *civitas*, posteriormente *res publica* y, finalmente, *imperium*. En la Edad Media se usaron los vocablos *land*, *terrae* y *burg*, de evidente connotación territorial, junto con los de *reich*, reino o imperio, con claro sentido de poder, para hacer referencia al fenómeno estatal del medioevo.

Ya en el siglo XV empieza a generalizarse en Italia el uso de la palabra *stato*; los embajadores de las repúblicas italianas de aquella época utilizaban los vocablos *lo stato* para aludir al conjunto de funciones permanentes de un gobierno; poco más tarde, con la palabra *stato* se hacía referencia al territorio en donde ejercía su poder un gobierno: Stato di Napoli, Stato di Firenze, Stato di Roma, Stato di Genova, por ejemplo. Nicolás Maquiavelo inició el primer capítulo de *El príncipe* (publicado en 1513), con la frase: "Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados".⁸ (Maquiavelo, 1978:1) De esta manera, implícitamente señala en su célebre obra que el Estado es el género y la forma de gobierno, la especie.

III. Elementos del Estado

Como ente complejo que es, el Estado está compuesto de elementos de diversa naturaleza. La difundida definición tripartita del Estado señala dos elementos tangibles: población y territorio, más un elemento ostensible: el gobierno, a los que otras definiciones agregan el orden jurídico y la finalidad.

1. El elemento poblacional

Entre los elementos esenciales del Estado figura en primer lugar un conjunto de seres humanos, pues resulta inimaginable un ente estatal sin un sustrato poblacional con entidad, o sea, provisto de un modo de ser específico; con identidad —en el sentido de unidad de lo múltiple— traducida en su idiosincrasia, producto de un proceso asociativo basado en vínculos de raza, de tradición, de cultura, de ideales, de intereses, de vicisitudes y padecimientos comunes. Estados hay —y hubo— con menos de 100 mil habitantes; pero ciento veinte mil individuos reunidos en un evento deportivo internacional no constituyen el elemento poblacional de un Estado, pues se trata de un conglomerado humano reunido casual y efímeramente, desprovisto de entidad, identidad e idiosincrasia; en cambio, el pueblo, como elemento humano de todo Estado, además de contar con tales atributos, se caracteriza por su asentamiento permanente en un territorio específico.

2. El elemento territorial

Sin el territorio, un grupo humano podrá hacerse de un idioma común, forjar un estilo de vida, una tradición, unas costumbres, una idiosincrasia, labrar una historia común, en fin, conformar un pueblo, una sociedad,

una nación; pero sin territorio propio y exclusivo, no podrá constituir un Estado, por ser el territorio el ámbito espacial esencial del Estado.

Como elemento esencial del Estado, el territorio es la base del principio de territorialidad derivado directamente de la soberanía, principio que, en el orden jurídico mexicano, permite al Estado castigar de acuerdo a su propia normativa penal los delitos cometidos dentro de su territorio, sin importar quiénes sean sus autores ni los ofendidos por ellos; al respecto, el Código Penal Federal dispone: “Artículo 1. Este Código se aplicará en toda la República, para los delitos del orden federal”.

3. El elemento gubernamental

El aparato gubernamental, entendido como conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder público, es un elemento ostensible y esencial del Estado; ese aparato requiere, para su funcionamiento, de la presencia de los titulares de esos órganos para ejercer las funciones del poder público y realizar las demás actividades del Estado.

En el Estado absolutista, la soberanía reside en el monarca, quien está por encima de la ley; por ello, el prelado François Senault sostuvo: “El rey es el Estado”, idea que unas décadas después inspiró a Luis XIV para afirmar, en el esplendor del absolutismo: “El Estado soy yo”; en cambio, en el despotismo ilustrado, durante la decadencia del absolutismo, el pueblo empieza a sustituir al rey en la soberanía, como se compendia en la frase “todo para el pueblo, pero sin el pueblo” (Werner, 1947:115). Y ya en el ocaso del absolutismo, Federico II de Prusia, adjetivado el Grande, marca una distancia enorme respecto de la tesis del rey sol, al afirmar: “El príncipe es el primer servidor del Estado”.

4. El elemento normativo

El pueblo, el territorio y el gobierno, a no dudarlo, son elementos esenciales del Estado, mas no son los únicos; por ello, como dice Ekkehart Stein: "La teoría de los tres elementos no permite explicar qué es lo que hace de un territorio, el territorio estatal; de un pueblo, el pueblo estatal; de un poder, el poder estatal, y de los tres elementos heterogéneos una unidad" (Stein Ekkehart, 1973:3).

En efecto, pueblo, territorio y gobierno no pueden, por sí solos o en su conjunto, integrar al Estado, pues hace falta otro elemento que es el orden jurídico, es decir, el derecho sin el cual el ente estatal no puede existir, como tampoco puede existir el derecho sin el Estado, ya que ambos se necesitan mutuamente. En efecto, el derecho como orden jurídico o conjunto sistematizado de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coactivas, perdería su coactividad sin la presencia del Estado, que tiene el monopolio de la coacción, lo que significaría que las normas no serían coercitivas y, por tanto, no serían normas jurídicas.

Asimismo, el Estado no podría existir sin la presencia del derecho, pues no habría una regulación de su organización y funcionamiento, ni de la convivencia social; la ausencia de un orden jurídico normativo se traduce en desorden y caos que caracteriza al Estado de naturaleza, mencionado por los contractualistas, donde no existe más derecho que el del más fuerte.

5. La finalidad

Prestigiosos autores mencionan como otro elemento esencial del Estado su *telos*, su

finalidad, que el doctor Héctor González Uribe hace consistir en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana (ver González Uribe, 1996:506 y sigs.), y otros autores, como Jean Dabin, en el bien público (Dabin, s/a).

IV. La definición de Estado

El Estado contemporáneo nace y subsiste por una coincidencia de voluntades de la parte de la población política y económicamente más importante, aun cuando no necesariamente la más numerosa. Es común que la clase gobernante o clase política, conforme una pequeña pero importante parte política —y en ocasiones también importante parte económica— de la población de un Estado, que subsiste con, sin y, en ocasiones, aun contra la voluntad de la mayoría de los miembros de su población.

Los objetivos estatales, salvo el de procurar la supervivencia del propio Estado, son diferentes en los diversos Estados, así como entre las distintas épocas del mismo Estado. Los objetivos estatales son determinados por la parte dominante de la población, aun cuando también haya alguna influencia de las demás, sin que necesariamente incluya dentro de aquellos alcanzar el bien común.

En consonancia con las ideas anteriores, entiendo al Estado como *el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una renovación de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.*

V. La personalidad jurídica del Estado

Un importante sector de la doctrina jurídica contemporánea sostiene la personalidad jurídica del Estado, al que, por tanto, considera como una persona jurídica cuyo propósito es el bienestar general de sus miembros, constante e inexorablemente renovados, merced a lo cual las leyes expedidas y los tratados y contratos suscritos por el Estado sobreviven a la generación en que se producen. Como apunta Rolando Tamayo y Salmorán: "Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica" (Tamayo y Salmorán, 2000:1557).

32 La teoría de la personalidad única del Estado admite que este, como las demás personas de derecho público, puede realizar no solo actos sujetos al derecho público sino también actos regulados por el derecho privado, lo cual no desmiente la personalidad única del Estado, sino simplemente significa que actúa en esferas jurídicas diferentes, porque, como explica el profesor Miguel Acosta Romero: "El Estado es una persona jurídica de derecho público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones de Derecho Civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia" (Acosta Romero, 1975:33).

Pese a todo, en la actualidad todavía hay alguna discusión acerca de si el Estado, como conjunto de órganos que materializan su potestad, es el sujeto a quien se atribuye la personalidad jurídica o si esta solo atañe a la administración pública, como sostienen algunos autores; en este sentido el profesor español Eduardo García de Enterría señaló lo innecesario de dotar al cuerpo político (o sea, al Estado) en su conjunto de personali-

dad, porque, en su opinión, además de entrañar evidentes riesgos políticos, no se ajusta a la realidad, por cuya razón, el derecho español solo considera la personalidad de la Administración, sin incluir en ella al órgano legislativo ni al judicial (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1984: 352-356).

En cambio, el profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Andrés Serra Rojas sostuvo: "La personalidad de la administración no es sino un reflejo de la que se reconozca al Estado, del cual forma parte"(Serra Rojas, 1994:72).

A mi juicio, el ente a quien se atribuye la imputabilidad de los derechos y obligaciones del poder público no puede ser otro que el Estado, cuya personalidad jurídica le permite tanto celebrar en el ámbito exterior, con sus pares, los tratados internacionales y asumir los respectivos derechos y obligaciones, como en el plano interno contratar y obligarse con particulares o con otras personas de derecho público como los partidos políticos, los municipios o las entidades paraestatales.

VI. La evolución del Estado

A partir de su aparición, el Estado ha registrado un proceso de transformación permanente, pese a lo cual se pueden determinar en esa evolución ciertas etapas que le imprimen características propias a cada época y permiten diferenciar, al filo de la historia, diversos tipos de Estado que aparecen sucesivamente, entre los que destaca el Estado democrático.

VII. Formas de Estado

Al hablar de las formas de Estado se hace referencia tanto a su estructura como a los vínculos que se desarrollan entre su población, su territorio y su soberanía.

Existen diversos criterios para caracterizar las formas de Estado. En opinión de Hans Kelsen, su clasificación —junto con la de las formas de gobierno—, representa el problema central de la teoría política (Serra Rojas, 1994:335). Conforme a un criterio político, los Estados se clasifican, en atención a su forma, en simples o unitarios, y en complejos, estos últimos pueden ser federaciones o confederaciones.

Con un criterio social, las formas de Estado se pueden agrupar según impere en ellos la monocracia, la oligocracia o la democracia, o sea, el poder de un individuo, el de pocos, o el de muchos, es decir, el del pueblo. Estas formas de Estado permiten hablar de Estado monárquico, Estado oligárquico y Estado democrático, respectivamente.

Como forma de Estado, la democracia es aquella en la que el pueblo participa o puede participar, tanto en la organización de los órganos y organismos depositarios de las funciones del poder público, como en el ejercicio de esas funciones. Se denomina directa, cuando la asamblea popular —la *ecclesia* griega—,⁸ o mejor dicho, la población adulta, tiene a su cargo el ejercicio de tales funciones, principalmente mediante la toma de decisiones del Estado. Democracia representativa, en cambio, es aquella en que el pueblo delega en representantes, por él elegidos, el ejercicio de las funciones públicas.

El Estado democrático implica la idea de Abraham Lincoln de gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo; y el Estado democrático contemporáneo es, por necesidad, Estado de derecho con democracia representativa en el que se vuelven indispensables los partidos políticos, al grado de que se les puede considerar consustanciales a la democracia, por lo que, a pesar de sus vicios y desprestigio, no se ha encontrado, hasta ahora, sustituto para ellos.

VIII. Los partidos políticos

Es una constante en la historia de los distintos Estados la existencia de contrapuestas tendencias sociales de cooperación solidaria y de antagonismo de intereses de grupos. En estas tendencias se ubica el fundamento lógico de todo partido político que, por definición, es un grupo cohesionado por su sentir político uniforme, que se inserta en un sistema: el sistema de partidos, que a su vez, es elemento de un sistema mayor, el sistema político al que llamamos Estado.

Solo cuando no es democrático, el Estado puede existir sin un sistema de partidos, porque, en el mundo de nuestros días, como dijo Hans Kelsen: “Lo esencial a la democracia es solamente que no se impida la formación de nuevos partidos, y que a ninguno de ellos se dé una posición privilegiada o se le conceda un monopolio” (Kelsen, 1979:350).

El Estado democrático de derecho de nuestros días cuenta con un sistema de partidos integrado con cuanto partido político exista en el sistema político en que aquel se inserta, y con otros elementos, entre los que se destacan el régimen jurídico y las instituciones que lo regulan.

33

1. Antecedentes históricos

Visto como agrupación humana cuyos miembros comparten las mismas ideas respecto de los aspectos fundamentales del fenómeno estatal, el partido político es casi tan antiguo como el mismo Estado, pues no es siquiera imaginable que exista alguno cuyos habitantes tengan todos la misma cosmovisión y coincidan absolutamente en todo lo concerniente a la comunidad, ya que siempre habrá contraposición de intereses que generen opiniones diversas sobre diferentes temas, circunstancia que constituye el punto de partida de los grupos y partidos políticos.

8 No tenían acceso a ella: las mujeres, los menores de 20 años, los esclavos y los extranjeros.

Sin embargo, durante mucho tiempo los partidos políticos permanecieron en situación embrionaria, pues figuraron como facciones o movimientos políticos, o se acuñaron en los moldes de los clubes políticos, grupos parlamentarios y organizaciones similares que asociaban a los involucrados en el quehacer político en razón de sus intereses, convicciones o simpatías, las cuales representan los antecedentes históricos inmediatos de los partidos que, en la parte media del siglo XIX aparecen con perfiles y características definidas, y sustituyen paulatinamente a las referidas organizaciones políticas que conformaron sus raíces históricas.

Entendidos los partidos políticos como agrupaciones de personas que profesan la misma doctrina política, tal cual los concebía Benjamin Constant a principios del siglo XIX (Duverger, s/a:10), remontan sus orígenes a la historia antigua, pues dichas organizaciones deben su creación a las diferencias de intereses, de pasiones, de proyectos y de puntos de vista de los distintos grupos sociales; a juicio de Thomas Babington Macaulay: "Tales diferencias han existido y existirán siempre, pues tienen su origen y principio en la diversidad de carácter, de inteligencia y de intereses que se hallan en todas las sociedades y que continuarán siendo mientras el humano espíritu se dirija por rumbos opuestos, atraído del encanto del hábito y del no menos irresistible de la novedad, sino que se hicieron sensibles entonces"(Macaulay, s/a:134).

2. Definición del partido político

Múltiples definiciones del partido político se han formulado en los dos últimos siglos. A principios del siglo XIX, Benjamin Constant concebía al partido político como una agrupación de personas que profesan la misma doctrina política (Duverger, s/a:10).

En el último tercio del siglo XIX, el ideólogo del conservadurismo británico, Edmund Burke afirmaba: "Partido es un cuerpo de hombres unidos que desean, con esta unión, promover los intereses nacionales, apoyados en un principio particular en el que todos concuerdan" (Burke, 1871:151).

La realidad desmiente a Burke porque, en diversos países, existen partidos que, lejos de promover los intereses nacionales, atentan contra ellos; y además, como es evidente, hay un sinnúmero de corporaciones de seres humanos promotoras de los intereses nacionales que no pretenden ser partidos.

Mucho más atinada es la definición del sociólogo argentino Alfredo Poviña, para quien: "Un partido político es la agrupación permanente y organizada de ciudadanos que, mediante la conquista legal del poder público, se propone realizar en la dirección del Estado, un determinado programa político-social" (Poviña, 1985:468).

Sin embargo, a la definición de Poviña habrá de objetársele que: primero, el partido político agrupa o puede agrupar no solo a ciudadanos sino también a extranjeros —el médico argentino Ernesto Guevara fue miembro prominente de un partido político cubano— y menores de edad —lo afirmo por mi experiencia personal, al haber militado en un partido político cuando aún no había alcanzado la mayoría de edad—; segundo, es posible que un partido político trate de hacerse del poder público, no mediante su conquista legal sino por medio de la fuerza —a través de una revolución armada— o como resultado de un fraude electoral.

Mucho más objetivo es el británico Stanley Henig al definir: "En su esencia, el partido es un grupo de personas que actúan conjuntamente con propósitos políticos, esto

es, con objetivos definidos en cuanto a las relaciones entre los diferentes sectores de la sociedad y el papel que corresponde al Gobierno” (Heing y Pinder, 1976:7).

El profesor británico hace hincapié en que no es indispensable para la existencia del partido contar con una ideología, a condición de tener un conjunto de ideas y programas comunes que sirva de vínculo para unir a sus miembros. Señala Henig como fin característico del partido político el tratar de dirigir la actuación del gobierno, o cuando menos de influir en ella, de conformidad con sus intereses.

En mi opinión, el partido político es la agrupación permanente de una porción de la población, vinculada por ciertos principios y programas, derivados de su interpretación del papel que corresponde a los depositarios del poder público y a los diversos segmentos sociales en el desarrollo socioeconómico del Estado, con miras a hacerse de dicho poder para, en ejercicio del mismo, poner en práctica los principios y programas que postula.

3. Elementos del partido político

Infiero de mi definición, que acabo de exponer, que el partido político se integra con cuatro elementos esenciales, a saber: un grupo humano, un cuerpo directivo, un vínculo de cohesión, un componente cratológico, y un telos.

3.1. El grupo humano

Es obvio que el partido político está constituido solo por una parte plural de la población de un Estado, lo cual significa que no incluye a toda; de hacerlo, dejaría de ser partido, pues este es solo una parte del todo; en tanto que, sin sujetos militantes, o sea, sin individuos integrantes de un grupo, el partido no puede existir.

El partido predica, por definición, un sujeto plural, toda vez que una sola persona no puede ser un partido, habida cuenta de que un partido unimembre no será tal sino cuando mucho un individuo con un proyecto de partido, por lo que el partido forzosa-mente debe ser integrado por un conjunto de personas físicas. Pero no se trata de cualesquiera seres humanos sino de habitantes del pretendido ámbito espacial de actuación, sin que, en rigor, sea indispensable que todos sean ciudadanos: un joven de diecisiete años no es ciudadano, empero tiene uso de razón y puede preocuparse de las cuestiones políticas, lo que le permite integrarse como militante activo de un partido.

Podrá ser el elemento humano integrante del partido político una militancia o una masa, según esté compuesto por militantes voluntariamente afiliados al mismo y convencidos de la idoneidad de sus principios e ideales; o integrado por miembros colectivamente incorporados a través de sindicatos, organizaciones sociales o religiosas, o grupos clientelares, que incluso ignoran o no tienen conocimiento de los aspectos fundamentales de la ideología del partido respectivo, reclutados bajo presión o por medio de dádivas de diversa índole.

3.2. El cuerpo directivo

Aun en el partido de notables, en el grupo humano que integra cualquier partido político se pueden distinguir dos segmentos claramente diferenciados, según se desprende de la teoría de las élites y de la ley de hierro de la oligarquía.

Se entiende por élite un grupo aristocrático cuya selección se hace por el nacimiento o por la capacidad de sobreponerse a los demás, o en razón de los méritos intelectuales o aptitudes para el desempeño de

funciones importantes. Frente al grupo selecto y reducido de la élite, se encuentra la masa —Wilfredo Pareto la llama la “clase no selecta”—, o sea, sociológicamente, el grupo que tiene la vinculación más leve y superficial que se basa en un sentimiento de igualdad desindividualizante.

3.3. El vínculo de cohesión

La ideología, el ideario político o conjunto de ideas acerca de la conducción y actuación del Estado, que comparten los militantes de un partido político, representan su elemento aglutinador. En opinión de Stanley Henig: “No es necesario para un partido poseer una ideología total, en sentido estricto; pero, en cambio, es un vínculo esencial del partido la participación en ideas y programas políticos comunes” (Henig y Pinder, 1976:7).

Diferentes significados admite la palabra “ideología”. Para algunos autores equivale a doctrina: “La palabra ideología ha sido utilizada prácticamente como sinónimo de ‘doctrina’ conjunto de creencias o ideas ensambladas, que traducen una orientación espiritual determinada” (López, 1971:337). Para otros, “en su sentido más estricto, las ideologías son la proyección popular y práctica de un sistema de ideas” (Fernández de la Mora, 1965:31).

Empero, independientemente de la interpretación que se le dé, la ideología es un conjunto de ideas, y como tal puede entenderse como una multivisión o agrupamiento de imágenes. Por esta razón queda inserta en el ámbito de lo imaginario, al lado del mito y de la religión, a los que, en ciertos aspectos, se asemeja por ser, como ellos, un sistema simbólico con pretensiones de dar sentido a la actividad social, mediante la determinación de las necesidades y aspiraciones colectivas, y el señalamiento de los objetivos por alcanzar y metas por conseguir.

A través de la historia, podemos observar que el mito —emoción convertida en imagen deformada de algo, y que le da apariencia de ser más valioso de lo que en realidad es— precede a la religión y a la ideología en las funciones de orientar la actividad social y definir su *telos*; más que un producto de trabajo intelectual, el mito se deriva de recónditos sentimientos humanos.

La historia registra la sustitución del mito por la religión en su función orientadora y definitoria de la actividad social, aun cuando en un espacio de distintas dimensiones y con procedimientos diferentes. En *El mito del Estado*, Ernst Cassirer destaca al mito y la religión como punto de partida de la universalidad y la identidad fundamental de la vida.

Max Weber descubre en el judaísmo antiguo —durante la transición de la civilización mítica a la religiosa— cómo los sacerdotes se adueñan de los símbolos o bienes de significación y los manipulan a su arbitrio, junto con el poder que entrañan, poder religioso o espiritual que con el tiempo se deslinda del político y del económico, aun cuando en ocasiones se pretenden reunir en un depositario único.

Mito, religión y razón son maneras diferentes de interpretar el universo; por ello, una misma idea se puede manifestar mediante expresiones míticas, religiosas o racionales. Como se puede comprobar fácilmente, cada cultura genera sus propios mitos, no por torpeza o incapacidad de diferenciar lo falso de lo verdadero, sino en una acción de autoprotección, porque el mito fortalece al hombre en la derrota, la frustración y la decepción, permitiendo preservar la cultura y conservar las instituciones.

Debido a lo anterior, las sociedades están inmersas en un proceso permanente de formación de mitos generados espontáneamente, o artificialmente provocados, una vez advertida su función y utilidad para origi-

nar o mantener movimientos sociopolíticos, dando lugar a la elaboración y empleo de técnicas del mito, cuya eficacia no estriba en su identificación de la verdad, ni en su probabilidad ni en su verosimilitud, sino, como dice Manuel García Pelayo:

En su capacidad *hic et nunc* para producir ciertos efectos, quizá no queridos ni previstos, pero no por eso menos reales. Puede hacer referencia a fenómenos del pasado o del futuro, pero cualquiera que sea el tiempo a que se refiera el mitologema —conjunto de representaciones, no tanto manifestadas en conceptos cuanto en imágenes y símbolos—, el mito es siempre actual.⁹

En el partido contemporáneo, la ideología sustituyó a la religión —que a su vez relevó al mito—, en la tarea de precisar los fines de la actuación social, especialmente del quehacer sociopolítico; pese a ello, en los aparatos ideológicos, subsisten muchos mitos y perduran reminiscencias religiosas, por cuya razón hay quienes consideran a las ideologías como las religiones o los mitos políticos de nuestro tiempo —no obstante algunas tendencias, reales o aparentes, a lograr su desmitificación y a expresar sin circunloquios lo anteriormente insinuado por la religión al través de la perífrasis de su meditación—.

Aspira cada ideología a delinear el trazo teleológico comunitario para determinar los fines del quehacer colectivo, a definir los objetivos de la sociedad, a precisar el perfil de la nación, a imponer el modelo del Estado y a sentar las bases de las relaciones internacionales.

En este orden de ideas, cada ideología es un sistema de ideas básicas que caracterizan el pensamiento y las creencias de una persona, de un grupo o de un movimiento social, porque, como sostiene Fernández de la Mora: “En toda ideología hay un intento

de justificación y una concepción del mundo más o menos elemental o incoada” (Fernández de la Mora, 1977:119).

Desde una perspectiva geométrica, las ideologías se pueden considerar: de izquierda, de centro, o de derecha; de avanzada o de retaguardia; ideologías de distinta posición compiten en un mismo espacio en una época determinada, para configurar así el mapa ideológico de cualquier organización social, llámese sindicato, clase, partido, nación o Estado.

Mas no es obstáculo dicha competencia para que todas y cada una de las ideologías presentes en un espacio y época determinados se reúnan para conformar un sistema o subsistema ideológico que, en opinión de Pierre Ansart, dista mucho de ser un espacio topográfico inmóvil, por tratarse de un amplio proceso de intercambios conflictuales a través de mensajes persuasivos; curiosamente, cada emisor simula no tomar en cuenta para nada las misivas de sus rivales, empero no deja sin contestar ninguna de ellas, cual si fuesen provocaciones o retos.

37

Perdura en las ideologías contemporáneas el mito, y subsisten místicas religiosas. El mito, en los aparatos ideológicos de uno u otro signo, es el resultado de deformar la realidad mediante la exageración de algunos de sus rasgos y la reducción o disimulo de otros.

En las ideologías de derecha, los mitos suelen consistir en sublimar la competitividad y el desnivel como bases fundamentales de las relaciones humanas, y dentro de estas se presenta a la jerarquía como pilar imprescindible de toda sociedad. En consecuencia, dentro de la pirámide social, en razón de méritos propios o de los ascendientes, a unos corresponde estar arriba y a

9. En cambio, en opinión de Nathaniel Micklen “La religión pertenece al aspecto racional de la naturaleza humana, porque ofrece, o intenta ofrecer, una respuesta a las eternas cuestiones que la vida misma plantea a todo ser humano, salvaje o civilizado... La historia de la religión no es el relato de una ‘especulación confusa’, sino más bien, como anota John Osman, el relato de los largos afanes del hombre por encontrar un ambiente superior al mundo de los sentidos, aprendiendo a vivir rectamente en él” (1981:1819).

otros abajo, estos últimos —según los mitos de derecha— habrán de aceptarlo así, *velis nolis*, lo quieras o no lo quieras, de buen grado o por la fuerza.

En las ideologías de izquierda con frecuencia aparece el mito consistente en magnificar la igualdad y la fraternidad solidarias como esencias de las relaciones humanas; la ubicación de los seguidores de estas ideologías en la parte baja de la pirámide social se atribuye por ellos el azar, reforzado por un orden social generador y conservador de injusticias, gracias a las cuales los ocupantes de la parte alta de la pirámide se mantienen en esa ubicación, lograda por ellos o sus antecesores mediante engaños, agrucias o violencia.

38

Desde mi perspectiva personal, la ideología o, al menos, el ideario político o conjunto de ideas y programas políticos comunes, representan el vínculo de cohesión del partido político, porque sin él cualquier organización que aspire a hacerse del poder público no será un partido político sino una pandilla al asalto del poder, lo cual no significa que no pueda tener éxito en su intento.

De cualquier manera, la ideología, o en su defecto el ideario o conjunto de ideas y programas que orienta el quehacer de un partido político, no solo configuran el vínculo de cohesión del mismo, sino que suele permear la actuación de quienes alcanzan la titularidad del poder ejecutivo, en consonancia con tales ideas y programas.

3.4. El elemento cratológico

Por definición, el objetivo del partido político es alcanzar el poder político a efecto de instrumentar, en ejercicio del mismo, un determinado programa político-social acorde con el modelo de Estado al que aspira. Esto significa que la creación de un partido político implica la

disconformidad con el modelo estatal vigente y con los modelos propuestos por los demás partidos políticos existentes, o cuando menos con las estrategias, tácticas y procedimientos que el gobierno o los otros partidos políticos emplean para lograrlo.

Consecuentemente, si una agrupación política cuenta con la ideología o el conjunto de ideas y programas que delinear el modelo de Estado propuesto por ella, pero carece del propósito de alcanzar el poder, no será, en rigor, un partido político, sino una institución académica, un grupo de presión o un club de amigos.

Luego entonces, el *animus dominandi* es decir, el propósito de alcanzar el ejercicio del poder, representa el elemento cratológico del partido político; pero ello no significa en manera alguna que la existencia del partido quede condicionada a que logre hacerse del poder, sino a que su objeto consista en ello y que en la práctica lo justifique; un partido con una votación insignificante a su favor evidencia nulas posibilidades de asumir el poder, por cuya razón el derecho positivo suele privarlo de la facultad de postular candidatos a los puestos de elección popular.

3.5. El elemento teleológico

La finalidad o *telos* del partido político consiste en imponer, una vez que ha asumido el poder, el papel que corresponde al gobierno y a los diferentes sectores en la trama de relaciones de la sociedad, de conformidad con el conjunto de ideas y programas que configuran el modelo de Estado que propone.

4. Funciones de los partidos políticos

Los roles y papeles atribuidos a los partidos políticos se transforman en el tiempo y en el espacio, en consonancia con los sistemas políticos en que se encuentran insertos y de

la problemática existente en su ámbito de actuación. Con ánimo simplificador, se puede señalar como funciones propias de los partidos actuantes en sistemas políticos con democracia representativa, las siguientes:

a) Participar en la integración y encauzamiento de la voluntad popular

El propósito fundamental del partido político, en el esquema de la democracia representativa, consiste en interesar a la ciudadanía en la cosa pública y sumar las dispersas voluntades individuales respecto de los asuntos de interés general y de la problemática pública, con miras a conformar y encauzar la voluntad popular, de manera que sus militantes puedan identificar en ella su propia voluntad individual. Al decir de Sigmund Neumann: "Los partidos políticos son los motores de un plebiscito constante. Obligan al elector a escoger, al menos, al menor de los males, obligando así a las divergencias políticas a canalizarse en unas cuantas direcciones concretas" (-Neumann, 1965:598).

b) Contribuir a fortalecer la representación política

De igual manera, los partidos políticos tienen la importante encomienda de dar autenticidad, validez y solidez a la representación política, a efecto de que esta sea congruente con la voluntad popular.

c) Generar ideas, proyectos y programas de gobierno

Otra función trascendente del partido político, consiste en la aportación de ideas para la solución de la problemática pública, y en la formulación de proyectos y programas de gobierno para ponerlos en práctica.

d) Actuar como bisagra entre la ciudadanía y el gobierno

Funge el partido político como interlocutor, tanto de la ciudadanía como del gobierno, lo que lo erige en vía de comunicación de doble sentido entre el pueblo y los depositarios del poder público, al recoger los requerimientos, quejas y demandas de aquel para apoyarlas y hacerlas llegar a este; y, tratándose del partido en el gobierno, divulgar las acciones gubernamentales realizadas en obsequio de las demandas populares o de las razones que impidieron hacerlo.

e) Postular a quienes deben ocupar cargos públicos

Entre las funciones importantes de los partidos políticos figura también la de reclutar a los funcionarios de elección popular y de la administración pública; en el primer caso, desarrollan dicha labor mediante la postulación de candidatos; y tratándose de los funcionarios de la administración pública, el partido en el gobierno presenta sus propuestas al Ejecutivo, o los partidos que integran la coalición en el gobierno, y negocian con el titular de dicho Poder la designación de funcionarios de la administración pública.

39

IX. El monopolio partidista de la postulación de candidatos

Hablamos de postulación de candidatos para referirnos al trámite por medio del cual, quien tiene la facultad de hacerlo, solicita el registro de una candidatura para la elección del titular de un cargo específico; solicitud que, en caso de resolverse favorablemente, se traducirá en la inserción del nombre del candidato respectivo en las boletas electorales correspondientes.

Diversas modalidades admite la postulación de candidatos, como la autopostulación, la planteada por un grupo de electores cuyo número mínimo determina la ley, y la formulada por un partido político; esta última puede ser excluyente de las demás, lo que convierte a la postulación de candidatos en un monopolio de los partidos políticos.

La atribución otorgada en exclusiva a los partidos políticos para la postulación de candidatos encuentra apoyo en la idea de la representación política que cimienta, a su vez, a la democracia representativa.

En contra del referido monopolio se invoca la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, cuyo artículo 21.2 previene que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. Mas este precepto no exige a nadie de cumplir ciertos requisitos legales para acceder a dichas funciones, como pueden ser la edad, la nacionalidad, la residencia y, en su caso, la postulación por parte de un partido político, o por parte de un determinado número de ciudadanos, para registrarse como candidato al cargo y, desde luego, salir triunfante en los respectivos comicios.

40

Nadie puede alegar que se le niega el derecho de ocupar cierto cargo público porque no tiene la edad mínima, la nacionalidad, la residencia o la capacidad mental o legal que la ley exige para ello, o porque no es postulado por quien tiene la facultad de hacerlo.

En efecto, el ejercicio de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos queda condicionado, en ciertos casos, al cumplimiento de determinados requisitos establecidos por ley. Por ejemplo, el Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos

Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece en su artículo 11 que toda persona tiene derecho a contar con servicios públicos básicos, mas eso no se traduce en que alguien pueda exigir la prestación del servicio de suministro de energía eléctrica sin cubrir los requisitos previstos en la normativa aplicables, consistentes en contar con instalación eléctrica que cumpla las normas técnicas reglamentarias; celebrar contrato con la Comisión Federal de Electricidad, institución prestadora exclusiva de dicho servicio, y garantizar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de ese contrato, mediante depósito cuyo monto se determina en las reglas de aplicación de la tarifa respectiva.

De igual modo, quien quiera ocupar un cargo de elección popular debe cubrir los requisitos establecidos para ello en la normativa aplicable, entre los cuales podrá figurar, como ocurre en el ámbito federal mexicano, el de ser postulado por un partido político, lo que no significa que deba estar afiliado o ser miembro de algún partido político.

En México, en el año 2004, el señor Jorge Castañeda Gutman intentó convertirse en candidato independiente; pretensión que rechazó la autoridad electoral, ratificada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Inconforme con las referidas resoluciones de las autoridades mexicanas, el señor Castañeda Gutman recurrió en queja a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por supuesta violación a sus derechos; admitida la queja, la Comisión emitió recomendación a los Estados Unidos Mexicanos, dada "la inexistencia en el ámbito interno de un recurso sencillo y efectivo para el reclamo de la constitucionalidad de los derechos políticos y el consecuente impedimento para que el señor

Jorge Castañeda Gutman inscribiera su candidatura independiente a la Presidencia de México para las elecciones que se celebraron en julio de 2006”.

Habida cuenta del incumplimiento del Estado mexicano de la citada recomendación, el 21 de marzo de 2007, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos una demanda en contra de los Estados Unidos Mexicanos, en la que solicitó a la Corte declarar que:

“México es responsable por la violación en perjuicio de Jorge Castañeda Gutman, del derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos humanos y de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos protegidos, de conformidad con los artículos 1.1 y 2 de la Convención”.

Además, la Comisión solicitó a la Corte ordenar al Estado mexicano la adopción de determinadas medidas de reparación y que reintegrara las costas y gastos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso que nos ocupa, estimó que “la exclusividad de nominación por partidos políticos a cargos electivos de nivel federal es una medida idónea para producir el resultado legítimo perseguido de organizar de manera eficaz los procesos electorales con el fin de realizar elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores de acuerdo a lo establecido por la Convención Americana”(CIDH, 2008).

Consecuentemente, la Corte no consideró probado en el caso que comento “que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituya una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23.1.b de la Convención Americana y, por lo tanto, no ha constatado una violación al artículo 23 de dicho tratado”.

X. Reflexión final

Vengo de decirlo: el Estado democrático contemporáneo es, por antonomasia, Estado de derecho con democracia representativa, basado por tanto en la representación política, la que, como la representación jurídica, permite al representante sustituir a uno, varios o muchos representados en la toma de decisiones que les corresponderían en una democracia directa. Por eso la representación política predica coincidencia de ideas acerca de los temas fundamentales de la red pública, lo que abre la puerta del escenario de la representación política a los partidos políticos, cuya ideología es presentada a los potenciales representados, en afán de convencerlos de que voten por sus candidatos.

41

La democracia representativa debe suscribir, entre otros, los postulados de la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, cuyo artículo 21.2 previene que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, a cuyo efecto no exime a nadie de cumplir ciertos requisitos legales para acceder a dichas funciones, como pueden ser la edad, la nacionalidad, la residencia y, en su caso, la postulación por parte de un partido político, o por parte de un determinado número de ciudadanos, para registrarse como candidato al cargo y, desde luego, salir triunfante en los respectivos comicios.

Cabe señalar que las candidaturas independientes reviven la etapa superada de los partidos personalistas que eran aquellos que se constituían en torno a un sujeto, y que terminada la contienda electoral, se disolvían cuando los resultados electorales no les favorecían, porque carecían de propuesta ideológica, que era sustituida por el carisma del candidato.

Resucitar ese esquema mezquino es inconveniente en el plano nacional; más aún si el requisito de apoyo de electores se fija en una cifra menor a la exigida para constituir un partido político.

En síntesis, es irracional pretender que todo ciudadano pueda autopostularse sin el apoyo de un número considerable de potenciales electores, o sin el respaldo de un partido político, y sin tener una plataforma política sucedánea de una ideología, porque en tales condiciones se abre la posibilidad de que las grandes organizaciones gremiales, sindicales o empresariales puedan boicotear un proceso electoral mediante el procedimiento de instruir a sus afiliados para que cada uno de ellos se registre como candidato a ocupar un mismo cargo público, como pudiera ser el de presidente de la República, lo que podría traducirse en más de 100 mil candidatos, circunstancia que impediría al electorado conocer siquiera los nombres de la totalidad de los candidatos, y menos su ideario político. En tal supuesto, ¿de qué tamaño sería la boleta electoral?; o en caso de ser una boleta electrónica, ¿de cuánto tiempo debería disponer cada elector para leer la lista de candidatos al emitir su voto el día de las elecciones?

Caso distinto es el relativo a las elecciones de las autoridades municipales en municipios de reducida población, porque esa característica demográfica facilita a sus ciudadanos conocer la manera de pensar de cada uno de ellos y puede dar lugar, incluso, a cancelar el monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos, a efecto de que pueda haber candidatos independientes, compitiendo con candidatos postulados por partidos políticos, a condición de que puedan postularse con el apoyo firmado de un número razonable de electores del propio municipio.

Con la anterior salvedad, es plausible afirmar que la exclusividad de los partidos políticos para la postulación de candidatos es indiscutible, con la condición de que no haya cortapisas para que todo ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos políticos pueda afiliarse a un partido político a fin de ser postulado por este a un cargo de elección popular, y además, que exista la posibilidad de ser postulado como candidato externo de un partido político, es decir, que pueda convertirse en candidato de un partido sin pertenecer a él; y en todo caso, esté en libertad de formar un partido político, para ser postulado como candidato.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. 1975. *Teoría general del derecho administrativo*, 2ª ed. México: UNAM.
- Burke, Edmund. 1871. *"Thoughts on the Cause of Presents Discontents"* Works. Boston: Little, Brown and Company.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2008 "Caso Castañeda Gutman o Estados Unidos Mexicanos", Sentencia de 6 de agosto de 2008 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).
- Dabin, Jean, s/a. *Doctrina General del Estado*. México: Editorial Jus.
- Duverger, Maurice. s/n, s/a.
- Fernández de la Mora, Gonzalo. *La partidocracia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos: 1977.
- Fernández de la Mora, Gonzalo. 1965, *El crepúsculo de las ideologías*. Madrid: Rialp.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez T. R. 1984. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- García-Pelayo, Manuel. 1981, *Los mitos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- González Uribe, Héctor, (1996). *Teoría Política*, 10ª ed. México; Porrúa.
- Henig, Stanley y Pinder John. 1976. *Partidos políticos europeos*, trad. Jesús Joaquín Arcenegui Fernández y otros. Madrid: EDERSA.
- Kelsen, Hans. 1979. *Teoría general del Derecho y del Estado*, 2ª ed. trad. Eduardo García Máynez. México: UNAM.
- López, Mario Justo. 1965, *Introducción a los estudios políticos*. Buenos Aires: Editorial Kapeluz.
- Macaulay, Thomas Babington. *Historia de la Revolución de Inglaterra*, trad. Juderías Béndez y Daniel López, Madrid: Librería de la Vda. de Hernando y Cia.
- Maquiavelo, Nicolás, 1978. *El príncipe*, 6ª edición de la Colección Sepan Cuantos. México: Porrúa; 1978.
- Micklen, Nathaniel. 1981, *La religión*, trad. Víctor Abid y M. Hernández Borroso. México: Fondo de Cultura económica.
- Naef, Werner, *La idea del Estado en la edad moderna*, trad. Felipe González Vicen. Madrid: Ediciones Nueva Época.
- Neumann, Sigmund. 1965. *Partidos políticos modernos*, trad. Jaime de Ojeda. Madrid: Tecnos;
- Serra Rojas, Andrés. 1994. *Derecho administrativo*. México: Porrúa.
- Poviña, Alfredo. 1985. *Tratado de sociología*, 6ª ed. Buenos Aires: ASTREA.
- Stein Ekkehart, (1973). *Derecho Político*, trad, Fernando Sáinz Moreno. Madrid: Aguilar.
- Tamayo y Salmorán, Rolando. 2000. "Estado". *Diccionario Jurídico o Mexicano*, México: UNAM- Porrúa.



CAPÍTULO II

ESTUDIOS DE CASO



CONTROL ELECTORAL ECUATORIANO

Patricio Baca Mancheno

La Constitución de la República del Ecuador se caracteriza por ser eminentemente garantista, al establecer que los derechos son de inmediata y directa aplicación,¹⁰ dotándoles de garantías efectivas para su tutela y protección; así a los y las ciudadanas, en forma individual y colectiva,¹¹ les otorga el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, así como en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder de participación social.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, control es *comprobación, inspección, fiscalización*.¹² Para el derecho público el control no es más que un medio para intervenir o verificar en entidades por medio de la rendición de cuentas en la que estas se ven inmersas. Finalmente, Ignacio Lago Peñas y Santiago Lago Peñas definen al control electoral como aquel que "pasa en un primer plano por un criterio de reelección" (Lago Peñas I. y Lago Peñas S., 2011:29), estableciendo de este modo una importancia primordial sobre los derechos de las y los votantes en relación con las acciones u omisiones de las y los elegidos, las cuales, de ser el caso, serán sancionadas por la autoridad correspondiente; de hecho, se podría decir que estas acciones u omisiones son conocidas a través de la figura de rendición de cuentas que forma parte del derecho público.

La existencia del control del proceso electoral requiere una serie de circunstancias y condiciones, por lo que es indudable que, para hablar del mismo, se debe partir del reconocimiento y goce efectivo de los derechos de participación,¹³ tal como lo hace nuestra Constitución cuando señala el derecho de elegir y ser elegidos, participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato conferido a las autoridades de elección popular, desempeñar empleos y funciones públicas sobre la base de méritos y capacidades, conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafilarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que estos adopten. 47

En el caso ecuatoriano, el control del sistema público se encuentra establecido por medio de varias entidades, siendo una de las instituciones de control del sistema público más conocidas la Contraloría General del Estado, que, según el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, tiene como su función principal controlar los bienes públicos. Dicho control no solo estará relacionado con los bienes, sino también con las funcionarias y funcionarios involucrados en el manejo de los mismos; por esta razón, una de las obligaciones de las y los funcionarias y funcionarios es la rendición de cuentas.

10. Constitución de la República del Ecuador, Título II, Capítulo I, Artículo 11 numeral 3.

11. Constitución de la República del Ecuador, Título IV, Capítulo I, Artículo 95.

12. DRAE Lema.rae.es/drae/?val=control.

13. Constitución de la República del Ecuador, Título II, Capítulo V, Artículo 61

Como un sistema de control en el ámbito judicial podemos mencionar aquel establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social en su artículo 45, concordante con el artículo 90 de la misma Ley, los cuales hacen referencia a la obligación de las Funciones del Estado, incluyendo la Función Judicial, de establecer los mecanismos necesarios para garantizar la participación en sus acciones. En el ámbito judicial esta garantía se ve reflejada en la obligación de las y los jueces de controlar que la tramitación y conclusión de procesos judiciales cumplan con los requisitos establecidos en la ley;¹⁴ así como la publicación en el Registro Oficial de las sentencias de casación y revisión,¹⁵ dos medios de control que garantizan el cumplimiento de los principios que rigen esta Función, como lo son la legalidad, jurisdicción y competencia.

El principio democrático que consta en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, según el cual la soberanía reside en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución, conlleva que la Función Electoral juegue un papel protagónico y decisivo dentro de un Estado democrático.

48

En Latinoamérica, como un reflejo de la evolución del Estado de Derecho hacia un Estado Constitucional de Derecho, aparece una nueva función denominada Función Electoral, como un órgano constitucional y autónomo encargado de temas electorales. Para Luis Antonio Sobrado, esta nueva división de poderes otorga al Estado en el ámbito electoral los siguientes beneficios:

a) Independencia administrativa: se trata de la capacidad para desarrollar la función electoral sin subordinación jerárquica respecto de otra instancia administrativa, lo

que necesariamente incluye la irrecurribilidad de sus decisiones electorales (al menos en vía administrativa) y la potestad de dictar reglamentos autónomos de organización y servicio.

b) Independencia política: gracias a lo cual el organismo electoral se puede conducir sin resultar obstaculizado por las directrices emanadas de otros órganos públicos.

c) Independencia normativa: comporta su capacidad para reglamentar las leyes electorales. Se refuerza si además se reconoce al organismo electoral potestades adicionales en este terreno, como podrían ser: la facultad exclusiva para interpretar el ordenamiento electoral; la iniciativa en el procedimiento de formación de la ley electoral; la emisión de criterio vinculante dentro de este; y la potestad para ejercer, total o parcialmente, el control de constitucionalidad en materia electoral.

d) Independencia presupuestaria: se configura al atribuírsele al organismo electoral la tarea de formular su propio presupuesto y, con mayor razón, si se establecen limitaciones para que el Ejecutivo o el Legislativo puedan modificarlo (Sobrado González, 2008:4).

I. Entidades de control

En Ecuador, la Función Electoral está conformada por dos órganos especializados en materia electoral, el uno en el ámbito administrativo (Consejo Nacional Electoral) y el otro en el ámbito jurisdiccional (Tribunal Contencioso Electoral), los cuales tienen como finalidad garantizar de manera efectiva los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. Por tanto, estas dos instituciones ejercen un control electoral dentro del ámbito de sus competencias y atribuciones.

14. Código Orgánico de la Función Judicial, Art. 124

15. Código Orgánico de la Función Judicial, Art. 197

Para Latinoamérica, el control en mención ha sido clasificado en administrativo y jurisdiccional, intentando de este modo desconcentrar la administración electoral de la justicia electoral respectivamente, a fin de garantizar que las elecciones sean *libres* y *honestas* (Dieter, 2009:25). Para esto se le brinda a la función electoral independencia y permanencia, y de este modo se elimina la concentración de poder en una sola institución que se hacía cargo de estos dos ámbitos, haciendo de juez y parte.

II. Control administrativo

El artículo 219 de la Constitución, en concordancia con el artículo 25 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, señala las funciones del Consejo Nacional Electoral, entre las cuales se encuentra la de: "Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente y eficaz los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados y posesionar a quienes resulten elegidas o elegidos".

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 61 numeral 1, reconoce el derecho de las ecuatorianas y los ecuatorianos en goce de sus derechos políticos a elegir y ser elegidos; los artículos 62 y 63 *ibídem*, garantizan el derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de carácter obligatorio para las personas mayores de dieciocho años, privadas de la libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriadas; y facultativo para las y los ecuatorianos entre 16 y 18 años de edad, mayores de 75 años, integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo, personas con discapacidad, personas analfabetas, extranjeras y extranjeros desde los 16 años de edad que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años y que se encuentren inscritos en el Registro Electoral.

El registro electoral es el listado de personas mayores de 16 años habilitadas para votar en cada elección. Es elaborado por el Consejo Nacional Electoral sobre la base de la información que obligatoriamente remitirá el Registro Civil o la entidad encargada de la administración del registro de las personas; y se complementa con la inscripción que voluntariamente realicen las y los extranjeros residentes en el país, mayores de 16 años, para poder ejercer su derecho al sufragio.

El Consejo Nacional Electoral es el responsable de organizar y elaborar el registro electoral de los ecuatorianos domiciliados en el exterior, en coordinación con las entidades públicas pertinentes; de ahí que corresponde al Consejo Nacional Electoral realizar un control previo a fin de que el Registro Electoral se encuentre depurado y actualizado. Solo así el resultado de las elecciones será el reflejo de la voluntad popular.

El Código de la Democracia dispone que el Consejo Nacional Electoral realice la convocatoria para las elecciones, con al menos ciento veinte días de anticipación a la jornada de las votaciones, excepto en los casos en que la Constitución y la ley prevean otros plazos distintos. En la convocatoria se determinará el calendario electoral, los cargos por elegirse y el período legal de las funciones que corresponderá a quienes fueron elegidos. 49

Por lo que, si hablamos de control electoral, este no puede ser concebido exclusivamente en el acto del sufragio como tal, sino en su conjunto formado por una serie de etapas, en las cuales es principal el control administrativo electoral que realiza el Consejo Nacional Electoral, que por sus particularidades resulta difícil de sintetizar, pero que sin embargo trataremos de resumir y exponer atendiendo a lo más importante.

Dentro de un proceso electoral, las organizaciones políticas que constan en el Registro Permanente de Organizaciones Políticas pueden presentar candidaturas. En este sentido, corresponde al Consejo Nacional Electoral realizar un control permanente, puesto que las organizaciones políticas, entiéndase Partidos Políticos, Movimientos Políticos y/o Alianzas Políticas, deben cumplir con requisitos necesarios para su constitución y funcionamiento. El órgano administrativo electoral controla que aquellas organizaciones políticas que quieren alcanzar su personería jurídica cumplan con el número de afiliaciones y adhesiones necesarias, las cuales son las expresiones de la voluntad de las y los ciudadanos que comparten las expresiones filosóficas y doctrinarias de estas organizaciones; también se controla que sus estatutos o regímenes orgánicos garanticen la participación democrática de las y los afiliadas y afiliados o adherentes permanentes; se garantiza la transparencia y legalidad de los procesos electorales internos de las organizaciones políticas; y que las candidatas y los candidatos inscritos calificados no tengan inhabilidades constitucionales o legales; finalmente, que en el proceso de escrutinios se apliquen correctamente las normas legales.

Asimismo, corresponde al Consejo Nacional Electoral controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver en sede administrativa sobre las cuentas que presentan las organizaciones políticas y los responsables económicos, y remitir los expedientes a la justicia electoral, si fuere del caso. Durante el proceso electoral, corresponde al Consejo Nacional Electoral garantizar la igualdad de la promoción a través de radio, prensa, televisión y vallas publicitarias de los candidatos a elección popular, y también regular que el financiamiento de las organizaciones políticas y los gastos de campaña electoral no excedan de los límites establecidos en la Ley.

III. Control Jurisdiccional

Por otra parte, el artículo 221 de la Constitución, en concordancia con el artículo 70 del Código de la Democracia, señala las Funciones del Tribunal Contencioso Electoral, entre las cuales constan:

- Administrar justicia como instancia final en materia electoral y expedir fallos.
- Conocer y resolver los recursos contenciosos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y los organismos desconcentrados.
- A petición de parte, conocer y resolver las resoluciones administrativas del Consejo Nacional Electoral relativas a la vida de las organizaciones políticas.
- Conocer y resolver los asuntos litigiosos internos de las organizaciones políticas.
- Sancionar el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y, en general, las vulneraciones de normas electorales.
- Resolver en instancia definitiva sobre la calificación de las candidatas y candidatos en los procesos electorales.
- Conocer y resolver las quejas que se presenten contra las consejeras y consejeros, y demás funcionarios y miembros del Consejo Nacional Electoral y de las juntas provinciales electorales.
- Declarar la nulidad total o parcial de un proceso electoral.
- Juzgar a las personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos que cometan infracciones previstas en esta ley.

El artículo 268 del Código de la Democracia prescribe que, ante el Tribunal Contencioso Electoral, se podrá plantear el recurso ordinario de apelación, acción de queja, recurso extraordinario de nulidad y recurso excepcional de revisión.

En el recurso ordinario de apelación, el Tribunal Contencioso Electoral realiza un control constitucional y legal de las resoluciones adoptadas por el Consejo Nacional Electoral y sus organismos desconcentrados sobre la aceptación o negativa de inscripción de candidaturas; validez o nulidad de los escrutinios, votaciones o elecciones; negativa de inclusión en el registro electoral o error en el mismo; negativa de modificación del lugar de votación por cambio de domicilio o rectificación del mismo; resultados numéricos y adjudicación de cargos. De tal manera, a través de este recurso, se puede ejercer un control de las organizaciones políticas a fin de garantizar que las mismas cumplan con los derechos y obligaciones hacia sus afiliados o adherentes permanentes.

La acción de queja se convierte en el mecanismo idóneo de control y fiscalización de las actuaciones de los servidores de la Función Electoral, cuando existe un incumplimiento de la Ley, los reglamentos y resoluciones; o también si falta una respuesta motivada a una petición realizada e infracciones a las leyes, reglamentos o resoluciones.

El recurso extraordinario de nulidad se relaciona con el derecho de los y las ciudadanas a votar, y es aplicable cuando las votaciones no se realizan en el lugar, día y hora indicados con anterioridad por medio de las convocatorias, siendo las convocatorias un medio de asegurar la participación de todas y todos en el ejercicio del derecho al voto. Por otra parte este recurso también se complementa con el principio de transparencia, ya que el mismo podrá ser interpuesto por alteraciones en las actas de escrutinio, actas de escrutinio sin firmas y utilización de formularios no oficiales. Para concluir, con este mismo recurso se podría anular tanto los escrutinios como las elecciones.

El recurso excepcional de revisión se encuentra vinculado con la rendición de cuentas. Este recurso se aplica sobre la rendición de cuenta de la campaña y gasto electoral, siendo de vital importancia ya que parte del dinero invertido en las campañas electorales proviene del Estado, a través de un fondo creado para este fin, dinero que es distribuido de forma proporcional entre las organizaciones políticas. El recurso en mención puede ser interpuesto dentro de los cinco años posteriores a la resolución en firme del examen y juzgamiento de campaña y gasto electoral.

Asimismo, el Código de la Democracia garantiza el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos de denunciar las infracciones electorales. Entre las infracciones electorales que pueden llegar a conocimiento del Tribunal Contencioso Electoral se encuentran:

- Incumplimiento de las obligaciones señaladas en el Código de la Democracia.
- Inobservancia de las resoluciones y sentencias del Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral.
- Incumplimiento de las obligaciones referentes al financiamiento y control del gasto establecido en la Ley.
- No presentar los informes con las cuentas, el monto de los aportes recibidos, la naturaleza de los mismos, su origen, el listado de contribuyentes, su identificación plena y la del aportante, el destino y total de las sumas gastadas en el proceso electoral, estados de cuentas y conciliaciones bancarias, comprobantes de ingresos y de egresos con la facturas o documentos de respaldo.
- La realización anticipada de actos de precampaña o campaña.
- Usar bienes o recursos con fines electorales.

- La difusión de propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al Consejo Nacional Electoral.
- La manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de las organizaciones políticas y de las autoridades o distorsionar su sentido original o denigrar a las instituciones o personas.

IV. En la actualidad

A la fecha, dentro del proceso electoral convocado para las elecciones seccionales que se realizarán el 23 de febrero de 2014, nos encontramos en la etapa de la campaña electoral, la cual no podrá exceder de cuarenta y cinco días, y corresponde al organismo electoral administrativo garantizar de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral.

52

Se entiende como promoción electoral al proceso de aprobación, estudio y validación de todo acto de difusión política que reciba financiamiento público en cualquier tipo de elección prevista por la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, esto es: procesos electorales generales o especiales para la designación de representantes de elección popular a través del sufragio, y cualquier mecanismo de democracia directa, a excepción del proceso de Revocatoria de Mandato. La promoción electoral tiene como finalidad exclusiva la difusión política de carácter electoral de las propuestas programáticas, programas o planes de gobierno de los sujetos políticos inscritos ante el Consejo Nacional Electoral para un proceso electoral determinado y sus respectivas candidaturas.

Los sujetos políticos o cualquier persona natural o jurídica están prohibidos de contratar publicidad electoral en radio, televisión, prensa escrita y vallas publicitarias durante la campaña electoral, que no sea financiada por el Consejo Nacional Electoral, a través del Fondo de Promoción Electoral.

La publicidad que no sea financiada a través del Fondo de Promoción Electoral observando las normas constitucionales, legales y reglamentarias para el efecto, es suspendida o retirada por el Consejo Nacional Electoral o las delegaciones provinciales del Consejo Nacional Electoral según su competencia; sin perjuicio de las acciones legales y sanciones a las que hubiere lugar.

IV.1 ¿Qué se controla en la publicidad electoral?

Los contenidos de la publicidad electoral deben cumplir lo establecido en el artículo 19, inciso segundo de la Constitución de la República: "Se prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos"; y también lo señalado en el artículo 331, numeral 7 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia: "Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que discrimine o afecte a la dignidad de las personas o utilice símbolos, expresiones o alusiones de carácter religioso en su propaganda"; y, adicionalmente, lo indicado en el artículo 52, numeral 2, del Código de la Niñez y Adolescencia: "La utilización de niños y niñas o adolescentes en programas o espectáculos de proselitismo político o religioso".

En caso de inobservancia de las normas precitadas respecto al contenido de la publicidad, el Consejo Nacional Electoral o las Delegaciones Provinciales de oficio o a petición de parte y con la motivación y justificación suficiente, de haber mérito, dispondrán la suspensión o el retiro de la publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política, el uso de niños, niñas y adolescentes y toda aquella que atente contra sus derechos.

IV.2 Prohibiciones

Las instituciones públicas tienen prohibido utilizar recursos públicos para la difusión de publicidad electoral. La Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral se encargará del control de la publicidad institucional de las entidades públicas en todos los niveles de Gobierno desde el inicio del período electoral.

Durante la campaña electoral, se prohíbe la publicidad o propaganda de las instituciones del Estado, en todos los niveles de Gobierno, salvo las excepciones que se detallan a continuación:

1. Que la difusión se refiera a información de programas o proyectos que estén ejecutándose o que por la oportunidad deban ejecutarse en dicho período.
2. Cuando se requiera en las obras públicas informar a la ciudadanía sobre cierres o habilitación de vías u obras alternas; o lugares alternos.
3. En situaciones de emergencia, catástrofes naturales, cuando se requiera informar a la ciudadanía sobre medidas de seguridad, evacuación, cierre o habilitación de vías alternas.
4. Cuando se requiera informar temas de importancia nacional tales como: campañas de prevención, vacunación, salud pública, inicio o suspensión de períodos de clases, seguridad ciudadana, u otras de naturaleza similar.

Durante el período de campaña electoral, las instituciones del sector público que requieran emitir publicidad pueden remitir una solicitud al Consejo Nacional Electoral o al Director de las Delegaciones Provinciales, según corresponda, en la que se especificará y motivará el pedido y se adjuntará el material o pieza publicitaria en su formato correspondiente: audio, video o arte.

Las Delegaciones Provinciales del Consejo Nacional Electoral durante la campaña electoral podrán autorizar la publicidad excepcional de instituciones públicas que se emita en su jurisdicción, previo informe de la unidad competente de la Delegación, en los siguientes casos:

- a. Información sobre concursos de méritos y oposición de las instituciones de la correspondiente jurisdicción.
- b. Información sobre Procesos de Contratación Pública de las instituciones de la correspondiente jurisdicción, cuando la misma se circunscriba a su ámbito territorial.
- c. Publicidad netamente informativa referente a actividades culturales, turísticas o ambientales, de las instituciones de la correspondiente jurisdicción, siempre que el contenido de la publicidad se oriente a promocionar la actividad cultural, turística o ambiental.
- d. Información sobre actividades eminentemente académicas realizadas por las instituciones de la correspondiente jurisdicción.
- e. Información oportuna y propia de la prestación o venta de bienes y servicios públicos.

BIBLIOGRAFÍA

Barrientos del Monte, Fernando. 2011. "Los organismos electorales en América Latina". En *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*, México: Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

Biglino Campos, Paloma y Delgado del Rincón, (Luis editores). 2010. *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Galindo Vácha, Juan Carlos. 2010. *Hacia un nuevo derecho electoral*. Bogotá: Editorial Ibáñez.

García Pelayo, Manuel. 1991. "Estado legal y estado constitucional de derecho". En *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* No. 82. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Lago Peñas Ignacio y Lago Peñas, Santiago. 2011. *Control electoral de los gobiernos, en descentralización y control electoral en los gobiernos en España, Generalyta de Catalunya*. Cataluña: Institut d'Estudis Autonomics, Cataluña. Noviembre.

Lago Peñas, Ignacio y Lago Peñas, Santiago, 2011. *Control electoral de los gobiernos, en descentralización y control electoral en los gobiernos en España, Generalyta de Catalunya*. Cataluña: Institut d'Estudis Autonomics; Noviembre.

Miranda, Joaquín y Ruiz Pérez, José de Jesús. 2012. *Ecuador, en Derecho Electoral Comparado*, Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

Nohlen, Dieter y Sabsay, Daniel. 1978. *Derecho electoral, en Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. IIDH y CAPEL. México.

Nohlen, Dieter. 2009 "Justicia electoral y sus desafíos actuales en América Latina". En *Estudios de Justicia Electoral*. Quito. Tribunal Contencioso Electoral, Quito;

54

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. 2002. *Controlando la política*. Temas Grupo Editorial SRI. Buenos Aires: s/e marzo.

Sobrando González, Luis Antonio. 2008 Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia, en *Revista Derecho Electoral*. No. 6 San José: Tribunal Supremo de Elecciones;

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2005. *Formación del Derecho Electoral en México, Aportaciones institucionales*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

BIBLIOGRAFÍA LEGAL

Constitución de la República del Ecuador.

Código Orgánico de la Función Judicial.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.

Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.

Reglamento para control financiamiento propaganda gasto electoral.

LAS INTERNAS ABIERTAS Y LA DEMOCRATIZACIÓN PARTIDARIA: ANÁLISIS DE LA LEY DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA, LA TRANSPARENCIA Y LA EQUIDAD ELECTORAL EN ARGENTINA¹⁶

Adriana Gallo

I. Introducción

En este trabajo se analizará la implementación de un sistema de selección de candidaturas partidarias (las primarias o internas abiertas partidarias) que ha formado parte de la agenda de enmiendas institucionales de muchos de los países de América Latina durante las últimas décadas. Si bien el auge de la discusión respecto de la temática se produjo concomitantemente a la oleada reformista iniciada a fines de siglo pasado, luego de las crisis de representación política experimentadas en la región, lo cierto es que el debate sigue teniendo suma actualidad y vigencia, no solo entre la dirigencia política de diverso signo, sino también en los círculos académicos dedicados a la problemática concerniente a los partidos políticos y la representación.

En efecto, aquí nos centraremos en el estudio de la aplicación del sistema de elecciones primarias¹⁷ abiertas simultáneas y doblemente obligatorias¹⁸ —para los partidos y para los votantes— establecido recientemente en Argentina y utilizado por primera vez en los comicios presidenciales de 2011; y trataremos de encuadrarlo en el marco más general del análisis de los mecanismos de selección de candidaturas partidarias, en general y de las primarias abiertas, en particular, desarrollado tanto en EE. UU. como en países de América Latina.

En Argentina, esta normativa fue incorporada formalmente en 2009,¹⁹ como iniciativa del gobierno kirchnerista, bajo el imperativo de recomponer el lazo representativo, fortalecer el sistema de gobierno y colocar a los ciudadanos en el centro de la escena política.²⁰ Según sus impulsores, mediante estas modificaciones electorales se alcanzarían, esencialmente, dos objetivos centrales:

1. Por un lado, volver a institucionalizar un sistema partidario que se había atomizado tras la crisis de 2001-2002, y que nunca había podido recomponerse por completo (Abal Medina, 2009).

2. Uno de los principales vicios que se procuraba contrarrestar a través de esta reforma era la proliferación de múltiples partidos alternativos, que constantemente se creaban con el solo fin de participar en una elección particular y que luego desaparecían con gran rapidez. Estas fuerzas políticas constituían meros sellos electorales nominativos, sin estructuras ni afiliados, sin vida real ni funcionamiento como organizaciones estables y activas (Abal Medina, 2009), y sin capacidad de incidencia territorial ni representación social (Tullio, 2010). A raíz de las laxas condiciones de inscripción de nuevos partidos y de mantenimiento de su vigencia se había llegado a albergar 656 entidades partidarias —entre nacionales, provinciales y de distrito (Astarita, 2009)—;

55

16. Artículo publicado en *Revista de Derecho Electoral*, Año 6, n°. 6 (octubre 2012): 57-85, Lima, Perú: Jurado Nacional de Elecciones.

17. En este texto se procurará respetar el uso del término “primarias” que en la legislación se adopta y que pretende ser opuesto al de “internas” precisamente por su carácter obligatorio, público y externo. No obstante, en la medida en que el mecanismo utilizado en Uruguay, de similares características, es denominado “internas”, cuando se hable genéricamente de un sistema hipotético, se utilizará cualquiera de los dos conceptos indistintamente.

18. Todos los candidatos que quieran competir en los comicios nacionales deben someterse a las PASO, con sufragio obligatorio para todos los ciudadanos registrados en el padrón electoral nacional.

19. Formó parte de la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, que también incluye otras cuestiones, como la eliminación de las listas colectoras y espejos, la regulación de la publicidad en radio y televisión, y el control sobre el mínimo de afiliados por partido político.

20. Inicialmente, la propuesta de modificar el actual sistema de selección de candidatos había surgido con la crisis integral de la política de 2001, y tuvo su concreción con la sanción de la Ley 25.611, aprobada en junio de 2002, suspendida en 2003 por una resolución judicial y, finalmente, derogada en diciembre de 2006 por el Senado (Clarín, 07/12/2006).

lo cual contradice la esencia misma de la democracia de partidos, que supone la coexistencia de un número circunscrito de ideas discordantes o visiones contrapuestas sobre el destino colectivo de la Nación. La excesiva fragmentación y volatilidad partidaria es perjudicial para la *accountability* y la calidad de la democracia, dificulta la capacidad de gobernar e impide al ciudadano emitir un voto informado, y ejercer un adecuado y efectivo control sobre los representantes (Abal Medina, 2009).

En este contexto, se estuvo de acuerdo en que la regulación de los requisitos para la formación y continuidad de las organizaciones políticas contribuiría a eliminar a los “partidos *flash*”, meramente personalistas (Astarita, 2009). Por eso, se modificó el requisito para la conformación de un partido político²¹ y para la conservación de su personería jurídico-política, tornándolo más exigente;²² al tiempo que se estableció que en la primaria abierta hubiera un piso mínimo del 1,5% de los votos válidamente emitidos para acceder a la elección general.

56 Teóricamente, cuanto más elevado es el umbral de entrada, menos agrupaciones políticas competirán. En efecto, se entiende que si los partidos son los instrumentos para ganar y obtener bancas, se alistarán en la carrera solo aquellos que tengan chances de adjudicarse el triunfo.

Se adujo que todo esto ayudaría a que las fuerzas partidarias similares, que tuvieran diferencias mínimas —pero que compartieran la identificación concreta con una ideología o intereses sectoriales—, tenderían a la unidad, a través de la agregación de ciertas demandas (Astarita, 2009). Todo esto impulsaría a los partidos a realizar campañas de afiliación o a fusionarse con otros (Art. 8°), promoviendo la reducción del número de agrupaciones políticas y disminuyendo la dispersión por entonces existente.

Paralelamente se buscaba perfeccionar la función canalizadora de la opinión pública y mediadora entre el Estado y la sociedad civil inherente a los partidos políticos, procurando que estos recobraron su papel de órganos que expresan las aspiraciones de los grandes sectores de opinión. De este modo, se pretendía instaurar puentes entre la arena partidaria interna (organización burocrática) y la externa (organización electoral), logrando mayor equidad entre las fuerzas políticas y proporcionando al votante la posibilidad de conocer realmente todas las opciones a su disposición. Se adujo que las primarias abiertas y simultáneas permitían un mayor protagonismo ciudadano en la definición de las candidaturas, suministrando una nómina más vasta de postulantes y más oportunidades para la expresión de la voluntad política. Se buscaba morigerar los efectos de la conocida “ley de hierro de la oligarquía” de Robert Michels (Tullio, 2010) y terminar con los candidatos elegidos “a dedo” o a través de mecanismos que recaen centralmente en manos de las cúpulas partidarias (Abal Medina, 2009).

Asimismo, con estas medidas, se aspiraba a que se difundan mejor todas las propuestas y a que los partidos se abran a la sociedad, aumentando la legitimidad y la confianza social en ellos. En consonancia con este argumento, se hacía referencia permanente al caso de EE. UU., donde las primarias se idearon con el objetivo de que la opinión pública fuera regulando y fijando pautas para la competencia. Se alegaba que esta práctica otorgaba una legitimidad partidaria, ya que el partido más votado en la primaria tomaba gran ventaja sobre sus opositores, estableciendo un tamiz en la percepción, y una legitimidad popular, en la medida en que dejaban al descubierto cuál candidato tenía el semblante necesario para presentarse en los comicios generales (Pierce, 1999).

Ahora bien, este trabajo comenzó a escribirse cuando la ley de reforma política había sido

21. El artículo 2° de la Ley, el cual modifica el artículo 7° de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (No. 23.298) establece que, de ahora en adelante, para que a una agrupación política se le pueda reconocer su personería jurídico-política debe contar con un número de afiliados no menor al 4% del total de los inscritos en el registro de electores del distrito correspondiente. Hasta el momento, el artículo 7° solo solicitaba que el partido de distrito acreditara la adhesión de un número de electores no inferior al 4% del total de los inscritos en el registro electoral del distrito correspondiente.

22. El artículo 4° incorpora como inciso 3° que, para conservar la personería jurídico-política, los partidos políticos deben mantener en forma permanente el número mínimo de afiliados.

recién sancionada, en un momento en el cual el foco principal de análisis —tanto académico como periodístico— se orientaba hacia las posibilidades concretas y vicisitudes respecto de su cumplimiento efectivo²³ —aspecto principalmente resaltado en los estudios sobre la temática, publicados por entonces—. Aquí no se abordó la problemática desde aquella óptica más difundida, sino que se buscó poner el énfasis en los fundamentos abstractos teórico-filosóficos que guiaron el objetivo reformador. Si bien esa discusión fue perdiendo progresivamente centralidad cuando la Ley fue efectivamente aplicada, no obstante consideramos interesante resituar el análisis en el contexto presente, desarrollando las argumentaciones principales que en otros trabajos complementarios se esgrimen y son apoyadas con evidencia empírica (véase Gallo 2011a y 2011b).

Como se sabe, las normas electorales no son política ni axiológicamente neutras, sino que provocan efectos específicos en cuanto a la distribución del poder y la adjudicación de espacios institucionales; por ello, su adopción sigue criterios divergentes en función de los resultados esperados. Lo curioso de esta reforma es que cada uno de los objetivos mencionados por sus propulsores responde a uno de los dos principios cardinales y contradictorios habitualmente utilizados en materia electoral; los cuales, respectivamente son:

1. Principio de gobernabilidad

Este se sustenta en el paradigma de la democracia mayoritaria, mediante el cual el poder se concentra en pocos partidos, electoralmente fuertes; se aplican barreras altas, magnitudes pequeñas y fórmulas que sobrerrepresentan a las preferencias con mayor respaldo electoral. Se procura fomentar el voto partidario y la rendición de cuentas, reducir la fragmentación y generar partidos cohesivos y de orientación nacional. Se tiende a promover el establecimiento de una competencia bipolar en torno

a dos grandes alternativas aglutinantes que confluyen en la posición del votante mediano.²⁴ Esto también permite que se instauren gobiernos sólidos y estables, apoyados por una consistente mayoría parlamentaria.

2. Principio de la representación

Este anida en el ideario de la democracia consensual, que apunta a instaurar reglas electorales más inclusivas mediante las cuales se represente, con la mayor precisión posible, las líneas de fractura presentes en la sociedad. Se busca dar representación equitativa a la pluralidad de preferencias que existen en el electorado y originar mayor circulación de incentivos para la participación de los ciudadanos; a la vez, se privilegia el voto personalizado por sobre el partidario, procurando dotar a los votantes de mayor empoderamiento y de más instrumentos efectivos de discernimiento político.

Cabe señalar, como es harto conocido, que existe una relación inversa entre ambos principios, que imposibilita que una regla electoral maximice una dimensión sin afectar negativamente a la otra (Negretto, 2007). Por lo general, las reformas que tienden a fomentar la inclusividad debilitan la gobernabilidad, y las que favorecen la gobernabilidad terminan restringiendo la participación. Las propuestas que ponen el énfasis en una representación personalizada apuntan doctrinariamente a socavar el control partidario de los candidatos, y aquellas que buscan fortalecer a los partidos tratan de atenuar todo tipo de control directo de los ciudadanos (Calvo y Escolar, 2003: 125). Por lo tanto, se genera una constante tensión entre los criterios contrapuestos que orientan las decisiones de quienes deben reformar las reglas electorales. El equilibrio óptimo sería aquel por medio del cual se establezca un balance entre las pretensiones perseguidas a través de sendos principios (Shugart, 2001), cosechando simultáneamente las ventajas tanto de uno como del otro.

23. Este no es un tema menor ya que, a un mes del vencimiento del plazo para adecuarse a la norma, las cartas orgánicas de muchas fuerzas políticas todavía no contemplaban las internas abiertas obligatorias y las agrupaciones más chicas no consiguen el número de afiliados para competir en 2011 (Urdínez, 2010).

24. El votante que tiene el mismo número de electores a un lado y a otro de su preferencia en el espacio político. La opción por la preferencia del votante mediano se basa en la propiedad aritmética de que la posición mediana, sea cual sea su localización espacial, minimiza la suma de las distancias con respecto a todas las demás posiciones (Colomer, 2004).

De todos modos, las soluciones intermedias ideales que conducen al diseño de un sistema electoral lo suficientemente eficiente y representativo —capaz de configurar pocas opciones, pero fuertes, ideológicamente definidas y representativas de distintos segmentos de la comunidad nacional (Sabsay, 1991)— son esbozadas principalmente a nivel teórico y analítico. Ciertamente, no es fácil hacer compatibles en una fórmula única las preferencias de los diferentes actores políticos ante las reglas electorales. Además, habitualmente los partidos con suficiente capacidad y fuerza para enmendar la Constitución no tienen interés en pasar a un sistema alternativo, sino que se esfuerzan por mantener el armado institucional que les ha permitido adquirir las posiciones políticas que detentan.²⁵

58

Por lo general, los diseños intermedios son el resultado de negociaciones y presiones recíprocas, en las que se incorporan elementos contradictorios y antitéticos mediante los cuales se intenta satisfacer a actores antagonicos, sin que con ellos se llegue a una síntesis que condense los efectos ligados a ambas máximas. Por tal razón, resulta tan difícil diseñar instituciones políticas que fortalezcan la gobernabilidad y el control partidario y que, al mismo tiempo, colaboren en la solución de demandas de los ciudadanos.

En este caso, procuraremos poner de relieve la contradicción implicada en la argumentación central que respalda las nuevas modificaciones electorales y, a la vez, contemplaremos otros componentes del sistema institucional en el que estas se establecen (regla de elección; sistema electoral a nivel legislativo; existencia o no de reelección presidencial); los cuales también podrían ejercer un influjo en una dirección adversa. Consecuentemente, luego

de evaluar el impacto real de la reforma electoral, con su particular articulación con los elementos característicos y contingentes del régimen político en el que se implementa, estimaremos que es difícil que se concreten satisfactoriamente los presuntos beneficios de estas normativas sobre el sistema político-partidario nacional.

II. Justificación del tema

Creemos que el estudio de la reforma de la legislación electoral llevada a cabo en Argentina es de suma relevancia, en la medida en que se trata de la más amplia desde la recuperación de la democracia (Tullio, 2010). A la vez, como la competencia entre partidos es un aspecto fundamental y definitorio del funcionamiento de las instituciones democráticas, estimamos propicio analizar los efectos plausibles de los procedimientos que regulan los comicios y procuran redefinir las vías de acceso al poder. Por eso es adecuado adoptar una óptica enfocada en la competencia en sí misma, con sus reglas, protagonistas, formato y dinámica, en la cual los actores y sus estrategias sean concebidos como el factor clave en la determinación del juego político.

Partiendo de ese punto inicial, debemos considerar que el partido político es un minisistema político, que posee un carácter dual (Sjöblom, 1968: 52): por un lado, opera como escenario en el que diversos grupos participan —donde es entendido como burocracia y como asociación voluntaria—; y, a la vez, forma parte de un ámbito externo —donde es vislumbrado como una organización electoral y como una organización de gobierno (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2003: 15 ss.)—. En la primera de las esferas de actuación mencionadas (el ámbito interno), los partidos son caracterizados como sistemas con vida propia, con sus

25. Esta dificultad se acentúa en los regímenes presidencialistas: en la medida en que debe elegirse a un único ganador, no existe una pauta de elección a través de la cual los diferentes sectores de la colectividad organizados políticamente logren presencia en el órgano ejecutivo.

propios subsistemas de interacción, de normas y mecanismos internos, con subcoaliciones de activistas que abogan por diversas estrategias y aspiraciones, quienes compiten por ganar influencia sobre la vida partidaria y control de sus cuerpos de gobierno (Kitschelt, 1989: 47). Paralelamente, cuando los partidos operan en el ámbito externo, suelen ser visualizados como actores unificados, que buscan maximizar su votación en el marco de las posibilidades y limitaciones establecidas por las normativas electorales existentes (Yaffe, 2005: 23).

La tensión entre estas dos ópticas —que también se vinculan, en algún punto, a los dos principios discordantes antes mencionados (eficiencia y representatividad)— encuentra un punto de equilibrio cuando se considera que el partido es la principal unidad organizativa del juego político y los grupos interiores más relevantes concuerdan en que la victoria electoral de la formación partidista es un objetivo primordial, de modo tal de neutralizar provisoriamente las rivalidades intestinas. En efecto, el balance se establecería al lograr la mayor inclusión y representación de sectores internos subpartidarios, en tanto y en cuanto no se afecten las posibilidades de que un partido alcance acuerdos que aseguren la unidad, la coherencia y la disciplina partidaria (Yaffe, 2005).

Dicho todo esto, aquí creemos pertinente estudiar los posibles efectos de la aplicación de primarias abiertas sobre los partidos —entendiéndolos como entidades que, por un lado, deben adaptarse a un ámbito externo, garantizando la gobernabilidad y, al mismo tiempo, deben velar por la representatividad de sus subsectores internos—, abordando comparativamente las tres variantes más generales que pueden encontrarse dentro de los sistemas electorales que contemplan el uso de este mecanismo:

a) Por un lado, tenemos los casos en los que la asistencia a los dos eventos (las internas abiertas partidarias y las elecciones generales) es voluntaria para los electores, teniendo como ejemplo emblemático a EEUU (aunque varios países de América Latina se inscriben dentro de esta misma opción).

b) En segundo lugar, mencionamos la situación en la cual las internas abiertas tienen carácter optativo para los ciudadanos, pero la concurrencia de ellos en las elecciones generales es obligatoria (como la República Oriental del Uruguay).²⁶

c) Finalmente, el caso en que la participación en los dos comicios es obligatoria para la totalidad de los ciudadanos, como en Argentina, desde que rige la nueva ley electoral.

El interés en concentrar la investigación no en la fase de las internas abiertas aisladamente, sino en el proceso electoral como un todo, estriba en que, tal como mencionan muchos de los académicos que han estudiado detalladamente las primarias, en los sistemas que las contemplan las elecciones se plantean como un juego de dos etapas (King, 2001) o un juego a dos niveles (Colomer, 2001), entendiéndolas como parte de un ciclo electoral más prolongado y complejo que culmina con la consagración final del Presidente de la Nación (Gallo, 2009).²⁷

De todos modos, es oportuno remarcar ciertas diferencias sustanciales entre los casos. En EE. UU., las primarias abiertas surgieron como método electivo contrapuesto al mecanismo designativo de las convenciones restrictivas, se utilizaron en los dos partidos simultáneamente (Carey y Polga Hecimovich, 2004: 1) y, con el correr del tiempo, han sido legitimadas tanto desde el marco legal constitucional como desde el plano de las prácticas ciudadanas (Atria, 2005).

26. Allí, este procedimiento fue adoptado formalmente, en el contexto de la reforma constitucional de 1996 y fue utilizado en tres oportunidades sucesivas.

27. Frente a esto surgen innumerables interrogantes, entre ellos, qué se dirime en una de las etapas y qué en la otra, qué sucede cuando hay una sola elección que importa, etc. (King, 2001: 10).

En cambio, en los países de la región aquí estudiados —Argentina y Uruguay— las internas abiertas fueron incorporadas como parte integral de la legislación electoral nacional.²⁸ Se constituyeron como la primera fase de un proceso más amplio, compuesto por dos o tres instancias electivas compulsivas (que incluye la elección interna, la elección general y el balotaje) (Gallo, 2011b).

Cabe aclarar, no obstante, que el mecanismo electoral uruguayo²⁹ —al igual que el santafesino, el otro modelo a seguir por parte del Gobierno Nacional—, que incluye la celebración de internas abiertas y simultáneas, fue precedido por una regla de Doble Voto Simultáneo y Acumulativo (DVS) o Ley de Lemas, mediante la cual se suponía la supremacía de los partidos políticos por sobre las fracciones internas.

60

A la vez, contrariamente a lo que sucede en Argentina, donde la crisis de representación ha tenido un impacto más profundo y duradero, al punto de que aún actualmente se puede observar una pérdida del valor del sello partidario como guía táctica, en Uruguay se mantiene la relevancia del partido como canal de mediación política. Por consiguiente, los partidos orientales, a pesar de ser fraccionalizados internamente, son concebidos, en última instancia, como actores unificados a la hora de confrontar con los adversarios externos. Este aspecto —combinado con una destacada valoración y apego a la democracia por parte de la ciudadanía uruguaya— ha otorgado cierta inmunidad ante los riesgos y las consecuencias indeseadas que el empleo del método de primarias abiertas supone (Gallo, 2011b). No obstante lo cual, hay que subrayar que la aplicación de esta práctica no ha significado per se un avance, ni en términos de gobernabilidad política ni de representatividad democrática.

En relación con el caso argentino, tal como expusimos desde el principio, uno de los escollos de la reforma —al menos, a nivel de su justificación teórica— radica en que sus principales objetivos reposan sobre visiones antagónicas respecto a los partidos políticos, tanto en lo referente a su estructura interna, como a su comportamiento en el marco general de las instituciones democráticas. De hecho, las críticas que surgieron al respecto han sido planteadas desde los dos frentes: por un lado, se adujo que la verdadera intencionalidad del oficialismo cuando impulsó la enmienda había sido instaurar un sistema de partido predominante o a un bipartidismo disminuido, dejando fuera de juego a sectores opositores que potencialmente podrían haber votado contra el oficialismo en el balotaje. Por otro lado, se sugirió que con este sistema se generaría una oferta excesiva de competidores que no respondía a la diversidad de preferencias entre los votantes; lo que conllevaría que los sufragios se terminaran alineando por corrientes facciosas o localistas y no por partidos.

Efectivamente, aquí consideramos que ambas críticas tienen asidero, al tiempo que agregamos que, tal como se verá, el sistema recientemente incorporado, al pautar un tipo de competencia despartidizada, sectorial y personalizada, y recurrir a la totalidad de la ciudadanía para que se expida en ella, factiblemente promueve la fragmentación, la inconsistencia interna y la pérdida de relevancia de los partidos políticos en la escena electoral.

III. Planteo del Problema

Aquí intentaremos exponer cuáles son los efectos de la aplicación de esta nueva Ley Electoral —en particular, en lo referente a la utilización de la regla de primarias abiertas

28. A diferencia de lo ocurrido en Argentina, en Uruguay este sistema se incorporó con la enmienda de la Constitución Nacional de 1996.

29. Uno de los aspectos más sugestivos del asunto es que mientras que en Argentina se toma el caso de Uruguay como paradigma de empleo satisfactorio de tal normativa, en el país vecino —al menos, cuando se escriben estas líneas— se está estudiando la opción de restablecer el sistema electoral precedente.

presidenciales simultáneas reguladas oficialmente—, sobre el funcionamiento político institucional, especificando si se cumple o no con el propósito de encontrar un punto intermedio entre eficiencia y representatividad.

Todo esto, teniendo presente la línea argumentativa que apunta a señalar que la plasmación legal de esta nueva herramienta—concebida como un recurso de participación ciudadana— y su acatamiento regular, podría propiciar el inicio de un proceso circular beneficioso para la gobernabilidad democrática y la representatividad de los partidos, con corolarios favorables, que solo serían aprehensibles con el correr del tiempo, tras la estabilización y permanencia de las nuevas prácticas.

Así, estimaremos que el empleo de este mecanismo podría tener repercusiones (mínimamente) favorables solo si se consigue un equilibrio en términos de gobernabilidad y representatividad; todo esto, preservando el rol nodal de los partidos en el funcionamiento democrático (en sus dos arenas de actuación). Por el contrario, si no se cumplen tales cometidos, entenderemos que la implementación de esta ley de reforma no contribuye al propósito buscado.

Para que con la utilización del método de primarias abiertas se logre la finalidad de propiciar la gobernabilidad, ciñendo la cantidad de fuerzas que ingresan a la liza electoral, debería conformarse un campo fluido entre los extremos del espectro político, que se reduzca la distancia ideológica entre las fuerzas partidarias más relevantes, que se incremente el potencial coalicional de cada una de ellas y que, luego, se realíen los partidos pertenecientes a una misma familia de preferencias.

A la vez, el postulante ungido por cada agrupamiento partidario debería situarse más cerca de la localización espacial del votante mediano que los principales competidores internos y, al mismo tiempo, en una posición próxima a la ubicación espacial de su partido de procedencia. Finalmente, en la etapa última habría de consagrarse efectivamente el contendiente más representativo y menos contrariado de todos los que se postularon originariamente.

A su vez, respecto del objetivo relativo a la representatividad, se argumenta que, en un sistema fragmentado, con gran dispersión del voto, este mecanismo promueve que las líneas de fractura que dan lugar a determinados alineamientos de los que surgen los partidos pequeños, sean absorbidas por las agrupaciones mayoritarias. Así, las orientaciones de las fuerzas menores podrían quedar representadas por las facciones que compiten en las internas (Gallo, 2008a).

No obstante, para conseguir el efecto buscado, el criterio partidario debería ser la principal variable que los ciudadanos consideran a la hora de configurar sus preferencias y de fundamentar la decisión del sufragio, en tanto y en cuanto cada precandidato pugna por consagrarse como el candidato de su partido (Gallo, 2011b). Es decir, el propósito sería que en las primarias abiertas—que, al ser obligatorias, tienen el formato de las denominadas *pick-a-party primary*³⁰ los individuos emitan un voto sincero, señalando, dentro de su partido predilecto, a su candidato predilecto en términos ideológicos, posicionales o particulares. Pero, además, esto presupone que las fuerzas políticas más relevantes ostenten un cierto grado de unidad y homogeneidad interior y que, por ende, los aspirantes internos de cada partido se sitúan en posiciones ideológicas y/o programáticas relativamente cercanas—o, al menos, no antagónicas—.

30. En español "escoge a un partido de primaria" porque el votante puede escoger el partido en el que desea votar.

Empero, como los dos objetivos originarios de la reforma operan en direcciones opuestas entendemos que es muy improbable que, con una misma metodología, se consiga reducir el número de partidos, fortaleciéndolos por dentro y, simultáneamente, se logre sanearlos, abrirlos y acercarlos a la ciudadanía común. Por eso, las chances de que se produzcan los resultados pretendidos por los promotores de este instrumento son mucho más bajas que las de encontrarnos con contextos adversos (Gallo, 2011a y 2011b); con lo cual consideramos que, tomando en cuenta las exiguas probabilidades de que se origine tal convergencia de circunstancias específicas, no se justifica la adopción de esta normativa, por más que solventara exitosamente alguna de sus exigencias particulares.

IV. Análisis pormenorizado de la Reforma Electoral

62 Antes de evaluar pormenorizadamente los puntos más relevantes de la nueva ley de reforma política, expondremos ciertos aspectos del sistema institucional argentino que tienen incidencia sobre la competencia electoral y que, al interactuar con el nuevo mecanismo de primarias abiertas y simultáneas, podrían influir sobre las posibles alternativas posteriores.

IV. I. Características del sistema receptor

1. Fórmula de elección presidencial

Teóricamente, con la fórmula de *plurality* o mayoría simple los partidos y electores tienden a asociarse alrededor de dos centros de referencia diferenciados, propiciando un sistema más eficiente y gobernable; mientras que la doble vuelta (DV) aseguraría mayor representatividad política del triunfador al requerírsele más del 50% de los votos para ganar la Presidencia.

Con respecto a los efectos concretos del sistema, por un lado, se sostiene que la DV origina menos incentivos para manipular el voto en los comicios generales que el mecanismo de pluralidad simple (Martínez Martínez, 2006; Sartori, 2003; Rose, 1983; Reilly, 2000, etc.). También, suele afirmarse que cuanto más alto es el umbral requerido —es decir, la mayoría exigida para consagrarse en primera vuelta— más probabilidades hay de que la dilucidación final se efectúe en el balotaje y, a la vez, cuanto más definitoria es la primera vuelta, más restrictivo se considera el sistema.

En EE. UU., el país donde comenzó a aplicarse el mecanismo de primarias abiertas, la elección presidencial es indirecta a una sola vuelta, con colegio elector. En la medida en que las primarias también se dirimen de modo indirecto, a través de la selección de delegados por estados, entendemos que ambas instancias tienen una dinámica y estructura similar.

Ahora bien, las cosas se complejizan cuando se combina el método de primarias abiertas con la fórmula de doble ronda, toda vez que cuantas más instancias electorales hay, menos especulación inicial se produce y, por consiguiente, la manipulación del votante se trasladará a los momentos definitorios posteriores. Efectivamente, la etapa de las primarias abiertas, por principio, no es dilucidadora. En la medida en que la elección definitoria es alguna de las posteriores, es probable que en la primaria se establezca una adhesión más de tipo simbólica y/o emocional hacia algún candidato al cual el ciudadano puede, incluso, llegar a no votar después.

A la vez, cuando coexisten ambas fórmulas simultáneamente, se plantean costos y beneficios concatenados para los potenciales participantes. Obviamente, la finalidad que el individuo persigue al competir en las

internas abiertas es transformarse en el candidato partidario para la elección nacional; lo cual trae aparejado la búsqueda del beneficio último de ganar el cargo en disputa, en lo posible evitando la segunda ronda. Por consiguiente, mediante el modelo puramente estratégico, solo comparecerían en las primarias aquellos que tuvieran aceptables expectativas de consagrarse como los candidatos de sus partidos y/o de alcanzar la mayoría requerida. Por ejemplo, si un postulante sabe que no tiene muchas posibilidades de salir airoso en la interna de su partido —porque hay mucha fragmentación interna, y/o porque tiene un sólido contendiente por delante—, pero puede ganar en la primera vuelta, o al menos llegar al balotaje, no dilapidará la chance de competir igual, procurando entrar a la palestra electoral dentro de alguna otra fuerza minoritaria.

No obstante, existen muchos individuos cuyo principal objetivo no es conseguir un triunfo en la elección presente, sino que actúan en pos de un beneficio futuro. Puede ser que un candidato sin muchas probabilidades actuales, pero en ascenso, no desista, de todos modos, de participar —ya que al hacerlo logra mostrarse competitivo y, en muchos casos, hasta puede poner en evidencia la vulnerabilidad de algún contendiente vislumbrado como imbatible—.

A la vez, en la primaria abierta, el votante no suele inclinarse por el postulante más componedor, capaz de balancear los polos internos, sino que tiende a pronunciarse por algún candidato con una identificación ideológica y/o fraccional intensa. Por eso, es factible que el “ganador Condorcet”³¹ quede eliminado en esta fase.

Curiosamente, a favor de la DV se aduce que con este mecanismo —a diferencia de la mayoría simple— nunca ganaría el “perdedor Condorcet” (Colomer, 2004; Martínez, 2006:

18; Shugart, 2007; Crespo, 2008), sino que habría de elegirse al candidato más moderado y menos objetado de alguna de las familias de preferencias predominantes. De todos modos, esto último es aplicable a un sistema de mayoría absoluta lo más depurado posible (como el de Uruguay, que no tiene umbral y la mayoría absoluta se aplica sobre el total de los sufragios emitidos), porque con una fórmula como la que existe en Argentina (doble vuelta con mayoría calificada y umbral y distancia), podría resultar untado en primera rueda alguien que tuviera el rechazo de más del 60% del electorado.³²

Es un sistema de mayoría calificada, con umbral rebajado (con un porcentaje de 45% sobre los votos válidos positivos) o con umbral y distancia (con 40% y una diferencia de 10 puntos con el siguiente competidor). Se aplica sobre los votos válidos positivos (no como en Uruguay que es sobre los votos válidamente emitidos).³³

Por todo esto, un sistema como el que ahora rige en Argentina recoge los aspectos negativos de ambos instrumentos: mientras que el ganador Condorcet tiene altas chances de ser derrotado en la interna de alguno de los partidos, el perdedor Condorcet goza de ciertas probabilidades de imponerse en la primera ronda y de ser elegido presidente, sorteando la tediosa instancia del balotaje.

2. Sistema electoral y calendario electoral

En los EE. UU., las elecciones parlamentarias son descentralizadas, en circunscripciones uninominales, con lo cual los representantes precisan legitimarse recurrentemente ante el mismo electorado, procurando maximizar el apoyo en su distrito; de ahí que estos sean más dependientes de los sufragantes que de sus propios partidos.

63

31. El “ganador Condorcet” es aquel que sale victorioso en toda elección por pares frente a cualquiera de sus contendientes. Mientras que el “perdedor Condorcet” es aquel que resulta derrotado en iguales pugnas a los restantes candidatos.

32. Cristina Kirchner se impuso en primera vuelta, no obstante lo cual fue votada solo por el 31,93% de los ciudadanos.

33. Es decir, los votos totales contabilizados. Solo se excluyen los impugnados y recurridos.

Así, la existencia de primarias para la nominación presidencial transcurre en sintonía con aquella relación directa entre candidatos y electores, contribuyendo a retraer a los partidos políticos del proceso de selección de candidaturas.

En los países latinoamericanos aquí estudiados, en los que se usa representación proporcional, el bloque partidario se ha constituido, histórica y originariamente, en la principal (aunque no la única) unidad organizativa en el interior del Parlamento; lo que implica que, por más que la elección presidencial sea unipersonal, el titular de esta rama interactúa con un cuerpo organizado conforme a criterios partidarios. Así es que la filiación política del presidente posee una crucial incidencia sobre los vínculos entre los órganos gubernamentales.

64

Paralelamente, en los sistemas con representación proporcional, un elemento fundamental que tener en cuenta es cómo se organiza el calendario o ciclo electoral en los distintos niveles del sistema (presidencial, legislativo, gubernamental, etc.).

Se argumenta al respecto que la separación de las elecciones presidenciales respecto de las parlamentarias reduce el “efecto arrastre” (la transferencia de votos de los candidatos presidenciales hacia los partidos que los apoyan), mientras que la concurrencia de los comicios acentúa tal efecto (Shugart y Carey, 1992: 226).

En Argentina, las elecciones legislativas son semiconcurrentes en relación con las presidenciales³⁴ y se aplica el voto conjunto (o sea, mediante una única papeleta, se elige en forma conjunta a diversos órganos) e inducido, en tanto se puede cortar boleta y realizar un voto cruzado (es decir, sufragar de modo diferente en el ámbito nacional, que legislativo, provincial o local).

En Uruguay, se utiliza el voto conjunto puro y solamente están separados los comicios municipales.³⁵ Allí, un mismo postulante presidencial se presenta por diferentes listas, pero no hay posibilidad de escoger a un lema en lo nacional y otro en lo departamental.

En las elecciones concurrentes, los partidos suelen llevar al candidato más popular para el cargo más relevante, porque el “arrastre”, por definición, es más potente que el “arrastre invertido”. En Argentina, esta circunstancia dio lugar a la incorporación de las llamadas listas “espejo” y “colectoras”, con el objeto de que las boletas presidenciales de dirigentes populares traccionen sufragios en los niveles institucionales inferiores.

Otro inconveniente que se suscita cuando el calendario electoral se organiza de ese modo es que muchos partidos pequeños presentan candidatos a la presidencia tan solo para incrementar su caudal legislativo, lo cual tiende a multiplicar innecesariamente las fuerzas participantes. No obstante, en la República Oriental del Uruguay, pese a la unificación del ciclo eleccionario, subsiste un número acotado y apropiado de actores relevantes dentro del sistema político. Frente a esta constatación, muchos de los defensores de la Ley argentina actual esgrimieron el erróneo argumento —más adelante explicaremos el porqué— de que es el carácter eliminatorio del método de primarias lo que restringe la cantidad de partidos que quieran actuar del modo mencionado.

3. *Reelección presidencial inmediata*

Mencionemos en primer lugar que, en nuestro caso, existe un sistema de reelección presidencial inmediata, abierta y limitada; es decir, la Constitución argentina

34. Estas se celebran concomitantemente con las de gobernadores y autoridades locales, y con la renovación parcial de las cámaras: la cámara de diputados se renueva por mitades y la de senadores por tercios, teniendo lugar cada dos años.

35. Estas se celebran cinco meses después de las elecciones generales. En menos de un año tiene lugar esta seguidilla de secuencias electorales que, una vez finalizada, deriva en un largo período de receso eleccionario de cuatro años.

autoriza al presidente incumbente a reelegirse por un mandato de cuatro años, y lo faculta para volver a intentarlo con el intervalo de un período intermedio. De los otros ejemplos aquí considerados, tenemos que mencionar ineludiblemente que en EE. UU. —país en el que se impulsó e instauró esta institución, desde el inicio de su vida constitucional— la reelección presidencial es inmediata, con un período de duración de cuatro años, pero tiene la particularidad de ser cerrada (contrariamente a nuestro caso, el mandatario puede ser reelegido por una única vez y luego no puede volver a ocupar la primera magistratura en toda su vida); y en Uruguay, en cambio, el presidente en funciones no puede reelegirse inmediatamente, sino que tiene que dejar pasar un período completo en el medio (de cinco años en este caso) para postularse nuevamente.

Ahora bien, cabe señalar aquí que cuando el presidente se presenta para la reelección, el espacio de competencia electoral tiende a ser continuo, ya que en el momento en que los votantes configuran su orden de preferencias suele predominar el eje apoyo-oposición al gobierno, absorbiendo a las demás líneas de demarcación electoral. Como una de las claves para un postulante es contar con el monopolio del respaldo de un segmento de opinión específico (Cox, 1997: 206), cuando prevalece el par dicotómico apoyo-oposición al gobierno el presidente de turno se asegura la exclusividad del favor de quienes resaltan el primer término de ese binomio —ya que cuenta con la mayor capacidad potencial del cargo y el liderazgo de más alta visibilidad (Serrafero, 1997) —.

Aunque esta situación propicia que el candidato asociado con el polo dicotómico más rechazado se convierta en el “perdedor

de Condorcet”. No obstante, si se vislumbra que el núcleo oposición al gobierno será preponderante en ese eje, el mandatario incumbente —quien está en óptimas condiciones para calibrar la utilidad de su repostulación— factiblemente desistirá de la empresa reeleccionista (Gallo, 2007).

Por todo esto, en sistemas con reelección inmediata, casi siempre el partido de gobierno tiene resuelta por anticipado su interna, en tanto el candidato natural del mismo es —excluyendo situaciones excepcionales— el presidente incumbente (Serrafero, 1997). Paralelamente, en los casos que no contemplan la reelección consecutiva, muchas veces el partido oficialista experimenta fricciones y desavenencias cuando se aproxima la instancia de recambio presidencial, frente a la imposibilidad de determinar quién —entre los diversos líderes que se atribuyen el suficiente caudal electoral y los recursos necesarios para llegar a la Presidencia— es el candidato natural para suceder al titular del Ejecutivo; con sus posibles secuelas de división interna (Paramio, 1999).

A su vez, en América Latina, donde los presidencialismos son fuertes y giran en torno a ciertas figuras —cuya sustitución crea un desequilibrio político (Laclau, 2012)— la postulación del presidente permite mantener en caja potenciales liderazgos internos alternativos y quita a la oposición la posibilidad de beneficiarse automáticamente con las luchas internas por la sucesión en el seno del partido gubernamental (Paramio, 1999), ya que el presidente-candidato puede pasar por alto los costos de entrada en la palestra electoral, sorteando instancias de negociación endógena y atenuando los eventuales conflictos de integridad partidaria (Gallo, 2008b). Es verificable que los mandatarios estadounidenses que se postularon para la reelección, en la gran mayoría de los casos, no compitieron en primarias;³⁶ al igual que casi todos sus congéneres de América Latina.

36. Por tomar el ejemplo de los últimos 30 años, en 1984 Ronald Reagan se presentó para la reelección con el apoyo incondicional de su partido (ningún dirigente republicano compitió contra él para obtener la candidatura presidencial del partido); y en la Convención Nacional Republicana, los delegados lo aclamaron por unanimidad. Lo mismo sucedió con Bill Clinton, en el Partido Demócrata en 1996 y con George W. Bush en el Partido Republicano en 2004.

Otras ventajas de la reelección presidencial inmediata son: la reducción del número de participantes que compiten (Jones, 1999) y la bipolarización de la competencia (relacionadas también con la gobernabilidad), y el aporte de mayor información y más herramientas de discernimiento político a la ciudadanía (relativas a la representatividad). En consecuencia, con la incorporación de internas o primarias abiertas presidenciales obligatorias para todos los partidos, en sistemas en los que existe reelección presidencial inmediata —en particular cuando esta es abierta y limitada, como en nuestro caso— tiende a producirse lo siguiente: si el presidente en funciones va por la reelección, el campo oficialista estará más unificado y se producirá una superabundancia de candidatos opositores, quienes participarán en condiciones sumamente desventajosas; o, alternatively, si el primer mandatario tiene la reelección agotada (o por alguna otra razón decide no repostularse), el terreno oficialista será más disperso (provocando un atasco en el proceso de asignación de responsabilidades y de rendición de cuentas).

66

IV. 2. Sistemas de primarias según los países

Uno de los objetivos de la reforma recién sancionada en Argentina era facilitar la gobernabilidad, reduciendo —o, al menos, evitando que aumentara— la fragmentación partidaria y fortaleciendo internamente a las agrupaciones políticas que participan. A la vez, la adopción de una normativa legal que impone la celebración de primarias abiertas a todos los partidos, con voto universal obligatorio para la ciudadanía y con carácter vinculante y eliminatorio, supuestamente, está destinada a promover la representatividad, al generar una situación de igualdad no discriminatoria en el punto de partida, tanto para las fuerzas políticas que compiten como para los electores que deben pronunciarse en ellas.

Ahora bien, si se tiene en cuenta la tasa de participación actual en Argentina, en elecciones generales, el porcentaje exigido a un partido para continuar en carrera luego de la primaria equivaldría a aproximadamente el 1,2% de los empadronados sino más (cálculos propios, sobre la base de lo registrado en www.elecciones.gob.ar).

Veamos ahora, en perspectiva comparada, cómo suele ser la tasa de participación ciudadana en los países en los que se celebran primarias abiertas opcionales: con respecto al caso de EE. UU., la asistencia de los electores a primarias suele ser baja —correspondiente a tan solo un tercio de los votantes de los comicios generales³⁷ y está compuesta predominantemente por los individuos más activos, participativos e ideológicamente extremos (Key, 1964). Además hay que tener en cuenta que allí este mecanismo selectivo es utilizado solamente por las dos fuerzas políticas mayoritarias, las cuales se ubican en torno al centro de la escala ideológica. Pese a ello, los electorados de las primarias están habitualmente compuestos por una mayoría de izquierdistas en el Partido Demócrata y por una mayoría derechista en el Partido Republicano (Lengle, 1981; Colomer, 2001). Por todo esto, el universo de votantes internos sería discordante con el electorado general, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. A su vez, puede señalarse que ha sido el uso prolongado de primarias abiertas uno de los factores que contribuyeron a debilitar a los partidos pequeños (Epstein, 1986: 132), en tanto que en ellas suelen competir facciones de los partidos principales, que simbolizan las diversas orientaciones de aquellos agrupamientos minoritarios (Gallo, 2008a).

En cambio, en sistemas pluripartidistas, como muchos de los de América Latina, los extremistas suelen sentirse identificados con alguna de las fuerzas partidarias existentes (Carey y Polga Hecimovich, 2004: 1); por tal razón, no tienen tantos incentivos para pronunciarse en internas de partidos centristas, a menos que su objetivo sea meramente

37. Durante el período 1972-2000, la proporción de votantes en las primarias correspondía tan solo al 33% de los que sufragaron por los dos partidos en los comicios presidenciales (Colomer, 2001:123).

ejercer un voto estratégico —algo que termina yendo en sentido contrario al propósito buscado con este mecanismo—.

En Uruguay, la regulación vigente establece como piso para pasar a la elección general, la obtención de tan solo 500 votos³⁸ (sin criterios geográficos ni territoriales) en los comicios preliminares; sin los cuales se pierden la personería electoral y el derecho a seguir utilizando su denominación y a actuar como partido político en los aspectos electorales (Gros Espiell, s/f). Hay que señalar aquí que esta cifra equivale a menos del 0,02% del padrón actual; con lo cual, si lo comparamos con el criterio utilizado en Argentina, notamos que la normativa uruguaya es más de 60 veces más accesible que la de nuestro país.

Si a esto se le suma el condicionamiento producido por la doble vuelta aquí existente, tenemos que un candidato podría llegar a consagrarse en primera ronda con el apoyo de menos del 25% de los enrolados oficialmente a nivel nacional.³⁹ En Uruguay, donde rige un sistema de balotaje puro, para que un candidato presidencial sortee la instancia de la segunda vuelta debería ser votado por, aproximadamente, el 45% de los empadronados.⁴⁰

Por lo tanto, paradójicamente, el sistema electoral uruguayo es más fuerte que el argentino, a pesar de que, desde el punto de vista mecánico, es considerablemente más permisivo e inclusivo que el nuestro. Es decir, allí la normativa electoral prevé un umbral inicial mucho más bajo que el incorporado recientemente aquí y, al mismo tiempo, impone una mayoría más exigente en la primera vuelta —lo que, teóricamente, fragmentaría el caudal de votos recibido por

los participantes—; no obstante lo cual, no ha promovido la proliferación innecesaria de partidos. Sucede que el mismo dispositivo electoral en su conjunto torna mucho más remota la posibilidad de que un candidato se consagre en la primera vuelta, logrando la mayoría absoluta indicada.

En el caso uruguayo, pese a que se originaron incentivos centrífugos en la instancia de las internas, estos se mantuvieron dentro de los límites de los partidos establecidos. En efecto, las reglas electorales crean incentivos para que la fraccionalización quede estructurada en torno a dos grandes corrientes dentro de cada partido (en especial en los partidos tradicionales) (Buquet, 2011: 66), afectando la competencia intrapartidaria; pero no operan en la dirección de estimular la conformación de nuevas fuerzas políticas. De hecho, la incorporación del primer perdedor a la fórmula —que se produjo en casos en que las diferencias entre los precandidatos fueron inferiores a los 15 puntos⁴¹ (Buquet y Piñeiro, 2011: 54); es decir, en primarias competitivas— permitió otorgarle visibilidad y presencia a la facción partidaria que había quedado en segundo lugar, provocando el efecto catalizador recién descrito.

En Argentina, con la obligatoriedad de presentar fórmulas partidarias completas e inamovibles en las PASO (Art. 44, Cap. VII) —es decir, la no inclusión del perdedor de la primaria como candidato a vice— se buscó evitar que los miembros del binomio presidencial tuvieran un color político distinto —lo cual tuvo que ver directamente con la experiencia del voto “no positivo” del ex vicepresidente Julio Cobos—.⁴² De todos modos, la existencia de esta cláusula también tiene consecuencias inmediatas sobre las posibilidades de establecer alianzas interpartidarias —y que estas, a su vez, perduren en el tiempo— y tiene conexión con el reparto de

38. Ese valor numérico corresponde a la cantidad de sufragios mínimo suficientes para alcanzar el cociente de representación y para subsistir como partido político (Gros Espiell, s/f).

39. Alrededor de 20/25 veces más que para poder postularse en la elección y 250 veces más que para presentar una lista interna.

40. O sea, necesita de un apoyo alrededor de 2.000 veces superior al que requiere para poder postularse en la elección, luego de haber pasado airoosamente la fase de la interna.

41. Igualmente hay otros factores: que la interna no sea excesivamente conflictiva. También influye la modalidad de distribución de cargos que cada fuerza haya instaurado para sí.

42. Cobos, de origen radical, acompañó a Cristina Kirchner a partir de 2007, en el marco de una coalición denominada Concertación Plural, entre el FPV y los radicales K (que apoyaban al kirchnerismo). A mediados de 2008, en medio del severo conflicto entre el Gobierno Nacional y las patronales del campo, durante el tratamiento de la ley que ratificaría la Resolución 125 que establecía la movilidad de las retenciones a las exportaciones del sector agropecuario, el entonces vicepresidente, en su calidad de presidente del senado, votó en contra de la sanción de esa ley, oponiéndose a la postura sostenida por el partido gobernante. Desde entonces, si bien Cobos no renunció a su cargo, dejó de formar parte del oficialismo.

lugares que el sistema propone. Es decir, por un lado, la exigencia de llegar al piso del 1,5% de los votos válidamente emitidos fomenta la conformación de frentes electorales (muchas veces circunstanciales o ad hoc); pero al mismo tiempo este requisito relativo a la composición de la dupla presidencial desincentiva notoriamente la competencia entre los grupos coligados, en tanto se imprime dentro de una lógica de “ganador que se lleva todo”.

Por otro lado, con respecto a las características concretas que rodean a las primarias, señalemos que, en EE. UU. estas se desenvuelven a lo largo de más de cuatro meses, a través de un prolongado calendario de elecciones estatales escalonadas, donde se presenta una pléyade de candidaturas; comenzando en distritos subordinados a escala nacional (Iowa y New Hampshire) cuyos guarismos proveen de un efecto demostración para el resultado final (Colomer, 2002: 125).⁴³

- 68 A la inversa, tanto en Argentina como en Uruguay, las internas abiertas se celebran en un mismo día, establecido constitucionalmente con antelación. En cuanto a la cantidad de precandidatos postulados, en nuestro caso, en la primera aplicación de la ley, nos encontramos con una anómala situación: todos los partidos presentaron una única candidatura, incumpliendo con el propósito pautado con la normativa de primarias abiertas (para un análisis concreto de este caso, léase el otro trabajo de la autora).

En Uruguay, por su parte, la naturaleza de la interna abierta hace que se tienda a concentrar la competencia en dos candidatos (Buquet y Piñeiro, 2011: 54); con la excepción del Frente Amplio en las primeras dos instancias de aplicación de la Ley, que postuló

a un único candidato a la Presidencia: en 1999, se aprobó la presentación del incumbente Tabaré Vázquez y la candidatura testimonial del hoy día vicepresidente, Danilo Astori; para 2004, se alistó únicamente Vázquez (pero apoyado por diferentes subtemas o corrientes internas que, a su vez, competían entre sí).

Hay que remarcar también que en Uruguay, la postulación interna no depende solo de una decisión unilateral del aspirante presidencial, sino que este debe contar con la anuencia de un sector interno orgánicamente constituido, cuyo sello/número de lista pretenda utilizar en la primaria; sometiénose disciplinadamente a lo pautado en los estatutos. Por todo esto, en Uruguay la mayor parte de los dirigentes políticos —aunque tengan un aceptable posicionamiento en la opinión pública— no abrigan la expectativa de conseguir la nominación interna que avale su precandidatura, ni mucho menos consideran racional pagar los costos de la entrada en la competición política, teniendo tan bajas probabilidades efectivas de obtener el puesto en cuestión.

A diferencia de lo que allí ocurre, en Argentina, si bien los partidos políticos mantienen el monopolio de la postulación de candidaturas a cargos electivos, las nuevas reglas abren la posibilidad a independientes para ser precandidatos partidarios (Tullio, 2010), mientras sean capaces de conseguir el aval necesario para su postulación (del 1% de los empadronados a nivel nacional).⁴⁴ Esto estimula un esquema más afín al de EE. UU., donde los postulantes de las primarias son, en rigor, candidatos independientes; es decir, obtienen su propio financiamiento, organizan sus propios equipos de campaña y, a menudo, su ligazón con el partido es tan estrecha como la que podría tener cualquier otro ciudadano (Hopkin, 2001).

43. En EE. UU., a partir de los primeros resultados, muchos electores oportunistas y triunfalistas optan por la estrategia *bandwagon* y apuestan a ganador, adhiriendo repentinamente al postulante que lleva la delantera (Brams, 1978; Bartels, 1988; Colomer, 2001).

44. Para presentar precandidaturas se necesita el aval de un número de adherentes correspondiente al 1% de los empadronados a nivel nacional, domiciliados en al menos cinco distritos diferentes (ningún afiliado podrá avalar más de una lista).

Incluso, en el caso de EE. UU., esta personalización de las campañas se produce en el contexto de un fuerte y longevo sistema bipartidista, en el cual la identificación con cada una de las dos fuerzas políticas principales es una de las actitudes determinantes en el comportamiento electoral de los votantes. En cambio, en Argentina, donde el elemento partidario no es el principal configurador de preferencias, tenemos una formidable cantidad de dirigentes dispuestos a aprestarse en la contienda presidencial, los cuales podrían ser agrupados conforme a diversos criterios. De este modo, vemos que el sistema aquí implementado tiende a fomentar las adhesiones personalistas (como en EEUU), pero con el agregado de que se desestima el rol del partido por medio del cual se participa en la contienda electoral (Gallo, 2011b).

A la vez, los agrupamientos partidarios que aspiren a ocupar otros lugares del sistema político o tengan una visión más a largo plazo, tratarán de presentarse solos, procurando lograr el porcentaje mínimo como para mantenerse en pie —lo que supone también extender sus redes de contactos y clientelares para movilizar mayores adhesiones (Cruz, 2009) —. Al mismo tiempo, los partidos principales, lejos de fortalecerse, factiblemente se inclinan mucho más hacia la lógica de *catch all* (“atrapa todo”), ya que terminarían absorbiendo a los grupos minoritarios que opten por anexarse a ellos ante el inminente riesgo de perder la personería jurídica.

Por otro lado, en Uruguay, el paso de un sistema de doble voto simultáneo y acumulativo a uno de doble (o triple) voto sucesivo no acumulativo permitió cierta continuidad en el modo en que los ciudadanos establecían sus preferencias y tomaban sus decisiones. Solo que ahora, al tratarse de la misma

elección desdoblada en tres fases diferenciadas, el resultado de la primera jugada adquiere real significado cuando concluye el ciclo selectivo triásico; lo cual lleva a que los electores tomen decisiones estratégicas intermedias, empleando cadenas de razonamiento elaboradas, con el objeto de alcanzar el beneficio óptimo final —que, al igual que antes, es consagrar como presidente al candidato favorito de su partido favorito—. En virtud del efecto psicológico que este dispositivo electoral posee, el impacto disuasorio opera desde la instancia inicial del ciclo, afectando a las élites partidarias y condicionando las decisiones de los ciudadanos. En efecto (y esto es lo que marca la diferencia con Argentina), como allí la etiqueta o simbología partidista se mantiene como aquello que confiere ventaja de viabilidad a quien hace uso de ella, el factor limitante del sistema sigue estando dado por la preexistencia de partidos sólidos (aunque fraccionalizados internamente) y por la imposibilidad de los sectores secundarios de subsistir por fuera de aquellos (Gallo, 2011b).

69

Para terminar este punto, es importante volver sobre las contradicciones engendradas por el sistema de primarias como tal, encuadrándolas en los dos principios electorales inicialmente citados. Con respecto a eso, podemos destacar un punto de tensión, sistemáticamente subrayado desde los primeros estudios de las primarias estadounidenses: si bien los precandidatos tratan de ubicarse cerca de la posición del votante mediano —con el objeto de atraer votos no solo de los seguidores estables del partido, sino de los millones que no están realmente comprometidos con el mismo (Bromhead, 1970: 88)—, lo cierto es que los electores internos no son representativos del conjunto de los votantes del partido en cuestión y están lejos del centro de gravedad del electorado general (Colomer, 2002: 121).⁴⁵

45. Estudios empíricos posteriores proporcionan datos para sustentar tal hipótesis, acreditando que, efectivamente, los votantes internos suelen ser más extremistas que los electores promedio que apoyan a cada partido en los comicios generales. Véase Ranney (1968); Polsby (1983); Crotty y Jackson (1985); Ranney, De Nitto y Smithers (1972); Moore y Hofsetzer (1973); Norrander (1989); Geer (1988).

Paralelamente, la permanente búsqueda del votante mediano provoca una convergencia entre los contendientes,⁴⁶ impidiendo que surjan opciones partidarias diferenciadas. Empero, en la medida en que la presencia de un proyecto político distintivo es el factor que otorga compromiso y responsabilidad a los partidos respecto de sus electores (Gimpel, Hoffman y Kaufmann, 2003), tenemos que la proclamación de candidatos mediáticos, en lugar de líderes provenientes del seno partidario tiende a debilitar a la formación partidista en tanto organización cohesiva (Boix, 1998), mellando su capacidad para rendir cuentas a la ciudadanía. Por ello, la existencia de primarias termina reduciendo la influencia del partido sobre las nominaciones, lo que, a la postre, dificulta la disciplina partidaria, la eficacia y la gobernabilidad (Key, 1964).

El caso uruguayo también puede presentar ejemplos que ilustran esta ambivalencia: en las internas abiertas de 2009 (las primeras en las cuales los dos partidos mejor posicionados tenían disputas competidas), se había pautado un meta eje de preferencias que englobaba a los demás: apoyo al gobierno – oposición al gobierno (con el Frente Amplio en la primera área y a los partidos tradicionales en la segunda). En las dos fuerzas más apoyadas había un postulante que aparecía como el candidato del votante medio: el partido de gobierno, Danilo Astori, y en el Partido Nacional, Jorge Larrañaga; quienes se autopresentaban como la mejor opción para confrontar al candidato extremo del partido antagónico. No obstante, este recurso propagandístico no fue eficaz en ninguno de los dos casos: en el FA, los electores entusiastas se pronunciaron por el candidato más extremo (siguiendo el esquema de lo que suele suceder con el voto en las primarias abiertas según la casuística). En el Partido Blanco, Larrañaga tuvo menos predicamento al no confrontar con el gobierno frenteamplista; en consecuencia, Luis A. Lacalle fue quien se erigió en el gran candidato opositor y triunfó en esa primaria (Cardarello y Yaffe, 2011: 27).

En cuanto a otra de las cuestiones importantes, mencionamos que, en la medida en que en la interna abierta se produce una doble competencia simultáneamente (de los precandidatos de un mismo partido entre sí y de los partidos entre sí), esto podría empañar el proceso por el cual se determina quién gana y quién pierde, y se complica la lectura comprensiva de los resultados. Según la perspectiva que apuesta por la gobernabilidad y el fortalecimiento de los partidos, se instala la idea de que hay ganadores y perdedores de acuerdo con los porcentajes obtenidos por cada uno de los partidos y candidatos sobre el total de los concurrentes; es decir, se evalúan los guarismos de las internas a nivel general, estipulando como universo a la totalidad de los electores que concurren a votar y calculando los porcentajes de cada partido y candidato sobre ese total —lo que sucedió en Uruguay, dando lugar a una lectura errónea de los resultados preliminares—. ⁴⁷

Mientras tanto, los que abogan por la representatividad y la personalización del vínculo analizan a cada una de las internas partidarias por separado y consideran que los ganadores de esta instancia son los que califican para la siguiente fase y los perdedores son aquellos que quedan fuera de carrera a partir de ahí —o, en todo caso, quienes tienen que negociar espacios secundarios—; algo más acorde a lo que sucede en EE. UU., donde las primarias se resuelven diacrónicamente y no sincrónicamente.

El primer ideario privilegiará la asistencia por agrupamiento partidario; mientras que la segunda mirada interpretará que el criterio básico es el de nominar, dentro de cada partido, al candidato más apoyado por la opinión pública. En suma, la discusión entre priorizar la tasa de participación ciudadana (en las internas abiertas, en general) o el margen de victoria del ganador (de cada primaria en particular),

46. Ciertos autores, aun suavizando algunos presupuestos, reforzaron las predicciones de convergencia (Calvert, 1985; Hinich y Munger, 1994; Osborne, 1995, citados por Burden). No obstante, las apreciaciones basadas en constataciones empíricas consideran que los candidatos suelen adoptar posturas divergentes (Ansolabehere, Zinder y Stewart, 2001; Green y Shapiro, 1994; King, 1998; Page, 1978; Sullivan y Minns, 1976; Wright, 1978; Wright y Berkman, 1986). Por otro lado, Gimpel, Hoffman y Kaufmann (2003) sostienen que en las primarias abiertas se generan, efectivamente, los candidatos más moderados y convergentes; sin embargo, eso no es necesariamente positivo.

47. Véase análisis de ese caso, en los que se destaca precisamente el impacto ante la opinión pública de este suceso electivo (Cardarello y Yaffe, 2011; Buquet y Piñeiro, 2011; Gallo, 2010).

genera una tensión irresuelta entre los dos criterios básicos en materia electoral aquí citados, que deriva en interpretaciones encontradas, respecto del “deber ser” y del “ser” de este mecanismo de nominación de candidaturas.

V. Conclusiones

Aquí partimos del análisis del sistema de primarias abiertas, inserto en la Ley de Reforma Electoral recientemente aprobada en Argentina, considerando sus dos finalidades centrales: fortalecer a los partidos, facilitando así la gobernabilidad, y democratizarlos internamente, afianzando los lazos entre representados y representantes.

Después de una revisión teórica de los estudios que versan sobre las primarias norteamericanas y sobre el sistema vigente en Uruguay, encontramos los primeros signos de ambivalencia y tensión respecto de aquellos dos objetivos originarios. Entendimos que el fortalecimiento de los partidos estaba inextricablemente ligado a la existencia de una extensa estructura interna y de la presencia de bases militantes con protagonismo y capacidad de decisión. Sin embargo, también advertimos que cuando el partido se presenta a elecciones, apunta el norte hacia la sociedad en su conjunto y precisa proyectar una imagen más depurada ideológicamente, para lo cual requiere que los candidatos posean flexibilidad, tomando cierta distancia de las bases partidarias. En efecto, lo deseable sería elegir a un líder lo suficientemente moderado como para capturar al electorado medio, pero que al mismo tiempo fuera capaz de comportarse sistemáticamente de un modo compatible con los lineamientos y principios sustentados por el partido; algo muy difícil de conseguir mediante la metodología selectiva escogida.

A su vez, observamos que mientras que en EE. UU. las primarias, al igual que las elecciones generales, son eventos optativos, aquí se estipuló que los dos tipos de comicios fueran compulsivos para todos los ciudadanos (es decir, se incorporó una lógica análoga en la que se buscaba que el *selectorate* fuera lo más afín posible al *electorate*). No obstante, pudimos vislumbrar que la obligatoriedad del voto interno no lleva a fortalecer los vínculos afectivos hacia los partidos, sino que más bien acentúa las actitudes estratégicas y especulativas en los votantes,⁴⁸ pronunciando la personalización del vínculo representativo y la preeminencia de la política pragmática por sobre la ideológica.

Además se evidenció que cuando el dispositivo electoral por fases es precedido por un sistema de Ley de Lemas (como en Uruguay o en Santa Fe, donde los partidos estaban acostumbrados a dirimir públicamente sus conflictos por los cargos) pueden llegar a atenuarse los corolarios negativos que este tipo de medidas acarrear —pero no eliminarse por completo—. Con la Ley de Lemas, en virtud de su efecto acumulativo, el partido puede postular a múltiples candidatos, cada uno de los cuales recepta un cierto número de votos habituales, transferidos por las etiquetas partidarias (Cox, 1997: 219). Este mecanismo —que otorga prioridad a la integridad del partido político por sobre las candidaturas individuales— neutraliza la excesiva personalización de las opciones partidarias y los riesgos que supone instalar la competencia interna en el plano de la elección nacional. En otras palabras, el sistema electoral de DVS utilizado en Uruguay presupone la fraccionalización, operando como marco institucional de la misma; de ahí que el cambio de reglas haya respondido a la necesidad de reorganizar esa fragmentación institucionalmente, preservando la pauta de reflejar todo el arco de opciones —partidarias y subpartidarias— ante los ciudadanos. Pese a eso, cuando se desdoblaron las instancias electorales para ordenar los pasos a seguir, también se escinden y se desunifican el criterio por el cual se alinean las preferencias y se decide el voto.

48. Contrariamente al argumento de que el mecanismo de primarias abiertas coadyuva a atraer nuevos miembros al partido, agregando intereses sociales hasta el momento no representados (Ware, 1996: 266), vimos que en la realidad se promueve un reclutamiento obstruido, donde disminuyen notoriamente los incentivos para incorporar adherentes —lo que antes requería de una mera adhesión hoy supone un complejo acto de afiliación—, y se les quita relevancia a los ya existentes miembros partidarios, genuinamente comprometidos con la organización (Gallo, 2001).

El pasaje de este sistema al actual apunta a taponar la entrada en la lid electoral, concibiendo a la etapa de las internas, como fase filtrante. Esto implica que de ellas debe emerger un solo postulante que reúna una plétora de cualidades simultáneamente, muchas de las cuales son contradictorias entre sí (es decir, se busca que sea el mejor candidato partidario, el más representativo del perfil ideológico del partido, el más competitivo, el más moderado, el menos resistido, el más capacitado para concertar con otras fuerzas políticas), obteniendo el impacto contrapuesto al efecto acumulativo del DVS.

72 A su vez, esto se refuerza cuando se pauta que la votación interna sea obligatoria para todos los ciudadanos. En toda clase de primarias abiertas se apunta a obtener una asistencia interna mayoritaria de independientes y a lograr, con ello, la consagración de los postulantes más acordes con las preferencias de la ciudadanía común. Sin embargo, con una regla que permite una participación opcional para los electores, las internas suelen ser escasamente concurridas (lo cual queda ejemplificado con el caso norteamericano), particularmente cuando la contienda es poco competida y cuando se busca tan solo refractar a un líder partidario nato. Frente a esta incontestable constatación, en Argentina se resolvió la incorporación de este método de un modo compulsivo. Empero, teniendo en cuenta el elevadísimo nivel de rechazo a la institución partidaria existente en Argentina (Gallo, 2011a), puede inferirse que, en las primarias obligatorias, factiblemente, los independientes puros sean menos que los opositores a algún partido —incluso, por más que hubiera un gran número de independientes propiamente dichos, tampoco se tiene la garantía de una comparecencia acorde a lo esperado; en tanto la casuística indica que un aumento en la cantidad de elecciones de segundo orden disminuye la propensión participativa de los ciudadanos—.⁴⁹

Por ello, notamos que el objetivo de que prevalezca el electorado amplio no solo no es fácil de alcanzar sino que tampoco es particularmente deseable, sobre todo en sistemas con doble vuelta (algo que, por ejemplo, en EE. UU. no se aplica). Esto se debe a que en el hipotético caso de que se eligiera al candidato del votante mediano, se correría el riesgo de seleccionar a un dirigente periférico con bajo arraigo e identificación con la posición de su partido de procedencia. Esta situación puede potenciarse si la elección nacional se define recién en la segunda vuelta —en especial, si se desarrolla en un escenario fragmentado y luego se revierte el resultado inicial, configurándose un consenso por la negativa hacia el ganador—. Esto, a su vez, puede propiciar que el mandatario carezca de huestes legislativas o, incluso, que no sea respaldado por su propio partido (algo frecuente en EE. UU., pero que se capea por su propio modo de organización del poder).⁵⁰ Esto último podría ser pernicioso para la gobernabilidad y la continuidad institucional, vulnerando uno de los principios fundamentales que guiaban la adopción de esta Ley.

Con respecto al criterio de la representación, con la nueva norma de primarias abiertas, teóricamente se permitiría la presentación de múltiples opciones para los votantes, logrando un efecto amplificador de la oferta electoral. Sin embargo, lo más factible es que el despliegue de una pléyade de alternativas no sea el fiel reflejo de una pluralidad sustantiva, sino más bien el producto del oportunismo electoralista generado con la nueva normativa (Gallo, 2011a). En efecto, no solo que no hay una correlación positiva entre la multiplicación de opciones para los votantes y la mejora de la representación, sino que además los datos avalan que el incremento de instancias electorales ocasiona un aumento en la

49. En Argentina, a pesar de que en los comicios nacionales el voto es obligatorio y se prevén penas para quien no acate, los ciudadanos se ausentan cada vez más de las urnas. A esto se suma que la importancia de la elección es un factor que condiciona la tasa de participación ciudadana provocando un mayor nivel de abstención en los comicios que presentan un nivel de relevancia institucional secundaria en comparación con las elecciones generales.

50. Allí hay una particular distribución de las fuerzas en el sistema, cruzado por intereses diversos (locales, estatales, particulares, etc.), y los partidos políticos se caracterizan por ser descentralizados y con baja disciplina partidaria.

incertidumbre y una reducción en la previsibilidad y el interés ciudadano en la definición de la compulsa.⁵¹ Lo que se hace, en los casos como el nuestro, es trasladar el momento de la indeterminación hacia la primera fase, en la cual tiene efectivamente lugar la fragmentación, incentivada por los andariveles establecidos de cuotas, premios y umbrales.

En tanto que este sistema con ruedas eliminatorias concentra el eje en la contienda presidencial, se profundiza la concepción de que el único premio significativo es la obtención de la primera magistratura de la nación; lo cual, por su parte, promueve que todo candidato viable se configure automáticamente en presidenciable. Consiguientemente, pese al argumento de que la competencia interna con participación directa de los electores en su dilucidación facilita la adopción de estrategias que permiten la adaptación del partido a circunstancias externas cambiantes, vimos que la incorporación de mecanismos abiertos puede ser perjudicial para la institucionalización interna partidaria.

Por todo esto, resaltamos nuevamente que al ordenar el sistema es fundamental tener en cuenta los criterios conforme a los cuales se produce tal ordenación. Porque si se reemplaza la estructura de oportunidades vigente por otra que también incentiva comportamientos oportunistas, estamos en condiciones igualmente problemáticas que las de la situación de partida.

Hemos advertido que las nuevas normativas no son eficaces para facilitar la gobernabilidad y el fortalecimiento de los partidos, en tanto no se estimula la coherencia ideológico-programática partidaria —ya que esta se sustenta en el control que el partido posee sobre el proceso de nominación de candidaturas y las carreras dirigenciales, y en la implantación homogénea del mismo en diferentes zonas del territorio nacional (Shugart y Carey, 1992)—, ni se propicia la configuración de una matriz bipartidista, simétrica y geográficamente equilibrada.

Es importante considerar que, en un sistema como el nuestro, la combinación de personalización geográfica, sobrerrepresentación territorial y bajas magnitudes electorales en la mayoría de los distritos provinciales, promovió la gestación y reproducción de tradiciones subpartidarias a nivel territorial, provocando que, en un momento dado, las dos fuerzas políticas históricas devinieran prácticamente confederaciones de partidos provinciales unidos por conveniencia en el plano nacional. Es decir, esta peculiar combinación de elementos geográfico-institucionales no ha convergido en un bipartidismo virtuoso, aunque permitió que los partidos mayoritarios mantuvieran sus posiciones institucionales pese a la continua fragmentación del voto (Calvo y Escolar, 2003: 121, 125). Por eso, la propensión binaria que, en pos de la gobernabilidad, pretende generarse con la nueva enmienda, como mucho podría materializarse en el restablecimiento de dos grandes conglomerados partidarios, con sus satélites respectivos, articulándose en una estructura bipolar inconsistente e internamente fraccionalizada.

A su vez, en orden a la consecución del otro objetivo buscado —la optimización de la capacidad representativa de los partidos— entendimos que esta debería ir en la dirección de incrementar la aptitud de los mismos para canalizar la opinión pública y sistematizar la información política, logrando que cada elector vote a determinado partido por considerarlo el custodio de ciertos valores políticos y de cierta ideología que él también mantiene y salvaguarda.

Sin embargo, vimos que esto difícilmente puede producirse si en la opinión pública los valores no partidarios están polarizados y no hay terreno gris entre los polos del espectro político. Digamos que cuanto más multidimensional sea la confrontación electoral, más intrincada será la configuración de preferencias y más azaroso será el ordenamiento final resultante. En estas

51. A esto hay que sumar que en la Provincia de Buenos Aires se celebraron primarias abiertas simultáneamente a las generales.

circunstancias —cuando la competencia está dividida en, al menos, cuatro grandes áreas de atracción diferenciadas— es probable que los precandidatos internos procuren posicionarse en algún lugar entre el cruce de los valores más relevantes y se muevan de manera tal de capturar a los votantes ubicados en los diversos traslapes o solapamientos conformados entre ambos nichos. En esos casos, probablemente alguno de aquellos precandidatos puede quedar situado en el mismo polo dicotómico que un contendiente de otro partido; y esto puede repercutir en que el orden de preferencias de los votantes, en lugar de contener opciones continuas, presente alternativas entrelazadas, preanunciando un cuasi seguro voto cruzado.⁵² Esta contingencia, además de promover la no superación de la “paradoja Condorcet” y el señalamiento de un dirigente extremista, periférico y/o desvinculado de la organización partidaria, podría fácilmente conducir a enfrentamientos innecesarios y desgastantes, que conlleven problemas de gobernabilidad.

Por todo lo expuesto, queda claro que el espíritu de esta Ley de Reforma presupone erróneamente que por medio de una regulación externa se puede lograr que la fragmentación existente en la opinión pública quede contenida y organizada en torno a dos centros de referencia diferenciados. Este efecto podría conseguirse mínimamente (no sin inconvenientes, por cierto) en un caso similar al estadounidense, donde el bipartidismo permanece intacto desde los tiempos de sus padres fundadores y donde el sistema de frenos y contrapesos, como así también la reelección presidencial limitada, contribuyen a acotar o compensar la excesiva centralización del sistema en la figura personal del mandatario. O, alternativamente, en un caso como el

uruguayo, en el cual el criterio partidario es fundamental en la configuración de preferencias internas y los partidos son ideológicamente consistentes y sólidamente organizados. En ese sentido, en la última elección celebrada en Uruguay se establecieron nítidamente dos espacios concretos: el del gobierno y el de la oposición, que a su vez coincidían con el criterio partidario y con el ideológico (con algunas zonas grises, desde ya). Esto suele darse con mayor facilidad cuando el apoyo al gobierno saliente es significativo en términos numéricos —en tanto se descuenta que siempre habrá sectores críticos u opositores al mismo—. Es decir, cuando el área apoyo al gobierno es un terreno a capitalizar, los alineamientos suelen estructurarse de un modo más coherente y uniforme. No obstante, en esos casos se corre el riesgo de que la obligatoriedad de someterse a una interna abierta opere nocivamente, al exponer en público las disputas por la sucesión presidencial que, como mencionamos, casi inevitablemente surgen en un sistema sin reelección inmediata.

Por el contrario, en Argentina, cuando la ley fue aprobada, a fines de 2009, el partido de gobierno se encontraba desgastado, tras el deterioro propio de casi dos mandatos completos en el poder, y la oposición intentaba recomponerse en el plano institucional, pero continuaba fragmentada a nivel político-organizativo —incluso existían sectores opositores que se auto identificaban con el partido oficialista, diferenciándose tajantemente del elenco gobernante como tal—.

El escenario político vernáculo posterior a la crisis de 2001 se caracterizó por exhibir múltiples fuerzas partidarias pulverizadas y un actor principal (el PJ) que procuraba presentarse como el único capaz de asegurar

52. Como en Argentina, el sistema favorece la efectividad del voto cruzado (en contraposición al caso uruguayo), muchos votantes no tienen prurito —y hasta lo consideran una de las herramientas del pluralismo de las que se valen— en sufragar por dos partidos diferentes en la misma ocasión electoral.

un umbral de gobernabilidad. A su vez, la pronunciada disgregación partidaria existente había fomentado la formación de ligas antinaturales, instando a la ambigüedad y a la disminución del rol de los partidos en el marco de la competición política. A partir de estas circunstancias, vimos, por un lado, que el objetivo de reducir el número de agrupamientos que compiten, incitando la fusión entre fuerzas presuntamente afines, conduce principalmente a la construcción de coaliciones estrictamente electorales y programáticas. Al mismo tiempo, en un partido vertical y caudillista como el PJ (desprovisto de mecanismos democráticos que favorezcan la alternancia interna), en las condiciones de ese momento —de dispersión y sin un candidato nato indiscutido y aceptado por las corrientes intestinas más relevantes— las primarias abiertas estaban destinadas a profundizar aquellas falencias de larga data, promoviendo la emergencia de antagonistas tanto en el frente endógeno como en el exógeno. (Las circunstancias políticas cambiaron drásticamente desde que se escribieron estas líneas; véase el otro artículo por la misma autora.)

Como conclusión, en este contexto, difícilmente el partido político, como organización gubernamental, puede transformarse en el agente al cual los ciudadanos asignen responsabilidades públicas y recompensen electoralmente por el éxito en la gestión. Paralelamente, al fomentar la presencia de partidos fraccionizados, “atrapa todo” y programáticamente difusos, se afecta negativamente a la vida interna y a la actuación externa de los mismos; en tanto y en cuanto el buen funcionamiento partidario yace sobre un delicado equilibrio entre las partes en las que se subdivide este mini sistema político, que debe estar dado precisamente por la existencia de un sustrato ideológico y doctrinario común que imprima una lógica compartida a todos los sectores que integran la organización partidista.

BIBLIOGRAFÍA

Abal Medina, J. (h). 2004. *Los partidos políticos. ¿Un mal necesario?*. Buenos Aires: Claves para Todos. 2009. "Los partidos pequeños saldrán fortalecidos". En <http://www.argentinaelections.com> (Consultado 11/03/2010).

Alcántara Sáez, M. 2002. "Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina", Working Paper. En <http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/293.pdf>. (Consultado 30/11/2010).

Alcántara Sáez, M. y Freidenberg, F. 2003. "Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina". En Alcántara Sáez, M. y Freidenberg, F. (coord.). *Partidos políticos de América Latina*. Cono Sur. México D.F.: FCE.

Alles, S. 2005. "Uruguay: del bipartidismo al multipartidismo bipolar". En CADAL, Año III Número 40 - 4 de octubre de 2005, en www.cadal.org. (Consultado 16/12/2010).

Anduiza, E. y Bosch, A. 2004. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.

Ansolabehere, S., Snyder J. y Stewart, C. 1999. "The Effects of Party and Preferences on Congressional Roll Call Voting". Massachusetts Institute of Technology.

Astarita, M. 2009. "El Proyecto atiende una cuestión central como es la excesiva fragmentación de nuestro sistema partidario". En <http://argentinaelections.com> (Consultado 11/03/2010).

Atria, R. 2005. "Comentarios para mirar las primarias con lupa". En *Agenda Pública*, Año IV: No.7, septiembre.

Benoit, K. 2006. "Duverger's Law and the Study of Electoral Systems". En *French Politics*, 4 (1): 69-83.

76 Boix, C. 1998. "Elecciones primarias en España, ventajas, ambigüedad y riesgos". En *Revista Claves de la Razón Práctica*, No. 83.

Bottinelli, O. 2004. "Balotaje en octubre o noviembre". En <http://www.factum.edu.uy/> (Consultado 30/05/2010).

Bromhead, P. 1970. *Life in Modern America*. Londres: Longman Group.

Buquet, D. 2004. "Balotaje vs. mayoría simple: el experimento uruguayo". I Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas.

Buquet, D. y Chasquetti, D. 2004. "Presidential Candidate Selection in Uruguay, 1942-1999". En Siavelis P. y Morgenstern, S. (eds.) 2008. *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press: 317-341.

2005. "Elecciones Uruguay 2004. Descifrando el cambio". *Revista de Ciencia Política*. Volumen 25, No. 2: 143-152 (Santiago: Universidad Católica).

Buquet, D. y Piñeiro, R. 2011. "De las internas a las municipales: los impactos de las reglas electorales en Uruguay". en Buquet, D. y Johnson, N. *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en el Uruguay*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo: 45-69.

Buquet D. y Yaffé, J. 2009. "Partidos políticos". En *Encrucijada 2010. La política uruguayana a prueba*. Montevideo: Fin de Siglo:131-142.

- Caetano, G. 2009. "¿Vino nuevo en odre viejo? El "test" de 2009 sobre los cambios de la política uruguaya". En *Encrucijada 2010. La política uruguaya a prueba*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Calvo E. y Escolar, M. 2003. "Reforma Política en la Argentina". En *Política y Gestión*, 1a. edición, Vol. 5. Rosario: Homo Sapiens Editores: 136.
- Carey, J. y Polga Hecimovich, J. 2004. "Primary Elections and candidate strength in Latin America". En <http://www.darmouth.edu/jcarey> (Consultado 30/03/2011).
- Cardarello, A. y Yaffe, J. 2011. "Crónica de una victoria anunciada". En Buquet, D. y Johnson, N. *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en el Uruguay*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo: 23-43.
- Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M. (h). 2002. *El asedio a la política*. Rosario: Homo Sapiens.
- Colomer, J. M. 2004. *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Colomer, J. M. 2000. "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas". Trabajo presentado en el Congreso Latin American Studies Association, Miami.
- Cornejo, C. 2009. "Sistema de primarias de Santa Fe". En <http://argentinaelections.com/> (Consultado 23/03/2010).
- Cox, G. 1997. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa.
- Crespo, I. 2008. "La doble vuelta o 'ballotage' en América Latina". En <http://reformapoliticacba.files.wordpress.com/2008/06> (Consultado 26/08/2010).
- Crevari, E. 2003. "Posibles escenarios del ballotage argentino". En <http://www.pais-global.com.ar>. (Consultado 23/04/2010).
- Crotty, P. y Jackson, J. 1985. "Presidential primaries and nomination". Washington DC. Congressional Quarterly Press.
- Cruz F. 2009. "Sobre formas y reformas políticas". En www.politicargentina.com (Consultado 23/03/2010).
- Chasquetti, D. 1999. "Balotaje y coaliciones en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. No. 12: 9-33.
- Chasquetti, D. y Garcé, A. 2005. "Unidos por la historia. Desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político. En Buquet, D. (coord.). *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno. 2004-2005*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Cheresky, I. 1999. "Elecciones internas de la Alianza: aparatos partidarios y ciudadanía independiente", En Instituto de Investigaciones Gino Germani. *DT* No. 13.
- De Luca, M. 2003. "Political Recruitment of Presidents and Governors in the Argentine Party-Centered System", Working paper for "Pathways to Power Political Recruitment in Latin America", Graylyn International Center, Wake Forest University, Winston – Salem, April 2-4, 2004.

- Downs, A. 1973. *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.
- Epstein, L. 1986. *Political parties in the American Mold*. Madison: U. of Wisconsin Press.
- Fraga, R. 2003. "La doble vuelta en América Latina". *Observatorio electoral Latinoamericano*. (6 marzo de 2003). Reforma Política. www.observatorioelectoral.org (Consultado 11/06/2010).
- Freidenberg, F. 2003. "Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina". En *Biblioteca de la Reforma Política*. No. 1. Lima: International IDEA.
- Freidenberg, F. y Sánchez, F. 2002. "¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina". En *Revista de Estudios Políticos*, No. 118 (Madrid).
- Gallagher, M. y Marsh, M. (eds.). 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. Londres: Sage Publications.
- Gallo, A. 2011a. "Contradicciones y efectos no deseados de la nueva Ley de Reforma Política en la Argentina". En *Revista Administración & Ciudadanía*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública (EGAP).
- 2011b. "Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina. Discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571" (en prensa).
2010. "Primarias abiertas y doble vuelta electoral. Análisis de su aplicación concurrente en los comicios presidenciales del Uruguay", DAAPGE año 10, N° 14, 2010, pp. 25-71. UNL, Santa Fe.
- 2008a. "Internas abiertas simultáneas y obligatorias. La derogación de la Ley 25.611 y el emblemático caso de Uruguay". *Revista Postdata*. No. 13. (Buenos Aires): 103-143.
- 2008b. "Reelección Inmediata y Sucesión en Clave Matrimonial. Análisis del Recambio Presidencial Argentino de 2007", *Revista Espacios Públicos, Toluca, México*.
2007. "Representatividad partidaria y nominación de candidatos. Análisis de internas abiertas presidenciales en América Latina". Documento de Trabajo No. 170. U. de Belgrano.
- Garcé A. y Chasqueti, D. 2004. "El 'voto estratégico' en junio: perspectivas y explicaciones". Disponible en: http://www.gruporadar.com.uy/opinion_2004.htm. (Consultado 25/02/2010).
- Geer, J. 1988. "Assessing the Representativeness of Primary Electorates in Presidential Campaigns". En *America Journal of Political Science*. 54, 3.
- Gimpel, J., Hoffman, A. y Kaufmann, E. 2000. "A promise fulfilled? Open Primaries and representation". University of Maryland, College Park. Department of Government and Politics.
- González, L. 1999. "Las Internas Partidarias". En el diario *EL PAIS*, 07/03/99. En <http://www.cifra.com.uy/columnas99.htm> (Consultado 15/07/2010).
- Gros Espiell, Héctor (s/f): "Alternancia en el Gobierno" en http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/alternancia_en_el_gobierno.htm (Consultado 13/12/2010).
- Hopkin, J. 2001. "Bringing the Members Back In? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain". *Party Politics* 7 (3): 343-61
- Ibáñez, P. 2008. "Trampas y recursos para tener más boletas en el lugar de votación. ¿Advertencia?". En <http://www.ambito.com/noticias/imprimir.asp?id=462665>. (Consultada el 21/04/2011).

- Jones, M. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Indiana: U. of Notre Dame Press.
- Key, V. O. 1964. *Politics, Parties and Pressure Group*. Nueva York: Thomas Y. Crowell Company.
- Kenney, C. D. 1998. "The Second Round of the Majority Runoff Debate: Classification, Evidence, and Analysis". Ponencia presentada en el Congreso de LASA, Chicago.
- King, D. 2001. "Political Party Competition and Fidelity to the Median Voter in the U.S. Congress". MIT Conference on Parties and Congress, Yale University.
- Kitschelt, H. 1989. *The logic of Party Formation*. Nueva York: Cornell University Press.
- Levitsky, S. 2001. "Organization and Labor-Based Party Adaptation. The Transformation of Argentine Peronism on Comparative Perspective". *En World Politics* 27-56.
- Lijphart, A. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Ciudad, Oxford University Press.
- Lissidini, A. 2002. "Uruguay y la centralidad de la política". En Cavarozzi, M. y E. Medina, J. M. (h). *El asedio a la política*. Rosario: Homo Sapiens.
- Mainwaring, S. y Shugart M. (comps.) 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Marius, J. 2004. *Elecciones uruguayas 1980-2003*. Montevideo: F. K. Adenauer Uruguay.
- Martínez Martínez, R. 2006. "Ventajas y desventajas de la fórmula electoral de doble vuelta". En documentos CIDOB, *América Latina*, Número 12. (Barcelona), junio.
- Michels, R. 1979. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Moore, D., y Hofstetter, R. 1973. "The Representativeness of Primary Elections". Ohio, 1968, *Politics*. 197-222.
- Morales, M. 2005. "Elecciones Primarias: Análisis desde la teoría de juegos y aproximaciones a modelos estadísticos explicativos". Año IV - No. 7, Septiembre 2005.
- Muñoz, R. 2003. "El proceso circular de las internas abiertas, obligatorias y simultáneas". En Muñoz, R. (comp.). *En Crisis de representación y reforma política*. Río Cuarto: CEPRI.
- Negretto, G. 2007. "La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas". En <http://www.pnud.cl> (Consultado 23/03/2010).
- Nelson, S. 1999. "Partidos políticos y candidatos". En Índice de integridad Electoral. En <http://www.ace-project.org/main/espanol/ei/eif01.htm> (Consultado 29/04/2009).
- Norrander, B. 1996. "Presidential Nomination Politics in the Post Era". En *Política Research Quarterly*, 49, 4.
- Norris, P. 2004. *Electoral Engineering. Voting rules and political behavior*. Cambridge University Press.
- Orozco Henríquez, J. 2003. "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional". VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en Sevilla.

- Pachano, S. 2007. *La Trama de Penélope*. Quito: IDEA/FLACSO/NIMD.
- Panebianco, A. 1990. *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza Universidad.
- Payne, J. M., Zovatto, D. Mateo Díaz, M. 2006. "La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina". Washington, D. C.: BID
- Pennings P. y Hazan, R. 2001. "Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences" En *Party Politics*. Vol. 7. No. 3: 267-275.
- Pérez Liñán, A. 2002. "La reversión del resultado y el problema de la gobernabilidad". En Martínez M., R. *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*. Barcelona: ICPS.
- Pierce N. 1999. "Elecciones Primarias en EEUU". En <http://www.pri.org.mx>. (Consultada el 27/05/2009).
- Polsby, N. W. 1983. *Consequences of Party Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Pomares, J. 2011. "PASO o no PASO, esa no es la cuestión". En <www.clarin.com/opinion> (13/09/2011).
- Randall V. y Svasard, L. 2002. "Party institutionalization in new democracies". *Party Politics* No. 1 Vol. 8: 5-29.
- Ranney, A. 1968. "Representativeness of Primary Electorates". *Midwest Journal of Political Science*.
- Reilly, B. 2000. "Incentivos electorales para la acomodación interétnica". En [http:// www.trife.gob.mx/-documentacion/publicaciones/libros/manual.pdf](http://www.trife.gob.mx/-documentacion/publicaciones/libros/manual.pdf) (Consultado 30/05/2010).
- Reynoso, D. 2004. "Las desventajas del "Doble Voto Simultáneo". En *Argentina en perspectiva comparada, Perfiles Latinoamericanos*. No. 24: 67-83.
- Riker, W. 1995 *Teoría de juegos y de las coaliciones políticas, en V.V.A.A.: Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel: 151-169.
- Rose, R. 1983. "En torno a las opciones sistemas electorales: alternativas políticas y técnicas". *REP*, 34. (Julio-agosto, 1983): 69-106.
- Sabsay, D. 1991. "El *ballotage*: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad". En *Cuadernos de CAPEL*. No. 34.
- Sartori, G. 2003. *Ingeniería constitucional comparada*. México D.F.: FCE.
- Shugart, M. y Carey, J. M. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Shugart, M. 2004 "The American Process of Selecting a President: A Comparative Perspective". En *Presidential Studies Quarterly*, Volume 34, Issue 3, septiembre.
- Shugart, M. 2007. "Mayoría relativa vs. segunda vuelta. La elección presidencial mexicana de 2006 en perspectiva comparada". En *Política y Gobierno*, Vol. XIV. Núm. 1: 175-202.
- Siavelis, P. y Morgenstern, S. (eds.) 2008. *Pathways to power. Political recruitment and candidate selection in Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Siavelis, P. 2005. "La lógica oculta de la selección de candidatos". En http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3540_1766 (Consultado 02/02/2009).

- Sjöblom, G. 1968. *Party strategies in the multiparty system*. Lund: Studen-Literatur.
- Spota, A. 1990. "Elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias" Revista La Ley 6 y 7 de agosto.
- Sullivan, J. L., y Minns, D. 1976. "Ideological Distance Between Candidates: An Empirical Examination." *American Journal of Political Science*.
- Tullio, A. 2010. "Reforma Política en Argentina: un modelo para armar". En *Mundo Electoral*, Año 3 No. 8 Mayo 2010, (Panamá).
- Urdínez, V. 2010. "Reforma Política: Varios Partidos aún no cumplen las exigencias". En http://www.argentinaelections.com/2010/05/reforma_politica_varios_partid.php.
- Vargas M., R. 1998. *Las reformas institucionales de los partidos políticos. Su relevancia para la gobernabilidad democrática*. En <http://www.iigov.org/id/attachment>. (Consultada el 27/05/2010).
- Ware, A. 1996. *Political Parties and Party Systems*. Nueva York: Oxford University Press.
- Yaffé, J. 2005. *Al Centro y Adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Linardi y Risso.

BIBLIOGRAFÍA LEGAL

Constitución Nacional de la República Argentina.

Constitución Nacional de la República Oriental del Uruguay.

Ley 26571 y Decreto 2004/2009. Partidos Políticos. Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, versión HTML: <http://209.85.229.132/search?q=cache:aBT-qn-QL6CgJ:www.cpcesla.org.ar/doc/boletin/417/>. (Consultada el 21/04/2010).

Entrevista con Ernesto Laclau, por Hugo Alconada Mon en <http://www.lanacion.com.ar/1438389-por-que-tiene-que-haber-limites-a-la-reeleccion> (Consultada el 09/01/2012).



CUADERNO DE ESTUDIO N° I

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: TRES CASOS DE LA PRÁCTICA JUDICIAL ⁵³

María del Pilar Hernández

1. La apertura al conocimiento de eventuales omisiones, defectos o contradicciones en los documentos básicos de los partidos, manifestación de su potestad autoreglativa y autoorganizativa que irremediablemente acarrea lesión a la esfera de derechos políticos-electorales de sus militantes y afiliados, es muy reciente, data de 2003.⁵⁴ Por entonces se da un periplo al criterio sostenido por la Sala Superior, tornando procedente el juicio para la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, de manera directa en contra de los actos definitivos e irreparables de tales entidades de interés público que, hasta ese momento, habían escapado a todo tipo de control jurisdiccional en la especie.

2. Si bien los actos lesivos de derechos políticos electorales sentaron la primera escalada hacia el control jurisdiccional de las entidades partidarias, el propio TEPJF afinó su competencia en materia de control concreto de las normas generales autoimpuestas, que representan los propios Documentos Básicos de los partidos políticos, reconociendo plenamente su autonomía interna partidaria, regulatoria y organizativa, siempre en total apego a las normas constitucionales y legales, al principio democrático, así como al respeto de los derechos fundamentales consustanciales al de asociación.

3. Los cambios de marco constitucional y legal que se verificaron, respectivamente, en 2007 y 2008, sistematizaron y asumieron tanto los reclamos de los actores políticos, como la labor jurisprudencial que en materia partidaria, y en particular de su vida interna, se había generado por el TEPJF, tornando el régimen normativo de las entidades de interés público más sistemático, coherente y consistente. Más allá de la expresa prescripción constitucional contenida en el Art. 41, frac. I, párrafo tercero, en el sentido que: "Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalan esta Constitución y la ley", el COFIPE contiene todo un Libro dedicado a los partidos políticos que se ha erigido, al lado de las normas, principios y valores constitucionales, en el marco resolutorio e interpretativo de las Sala Superior y Regionales, en particular, de los dos temas que aquí se analizan.

4. El camino transitado en clave de la selección interna, bien de candidatos a cargos de dirigencia intrapartidaria, ya en lo que se refiere a los de elección popular que son susceptibles de ser modificados jurisdiccionalmente por tratarse de violaciones estatutarias, y exige una reflexión previa en relación con los Estatutos.

83

53. Artículo publicado en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, No. 1, enero-junio 2012: 251-263. (México, UNAM).

54. Tesis S3ELJ 03/2003 con el rubro: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos.

5. En vía de principio la dual naturaleza de los partidos que se evidencia en su también doble regulación, desde el ámbito del derecho privado —el asociacionista contemplado en el Art. 9 de la CPEUM— y del derecho público contenido en el Art. 41 frac. I, segundo párrafo —su carácter de entidad de interés público y sus consecuentes funciones de promover la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público—, lo cual justifica que sean sujetos de prerrogativas y subvenciones por parte del Estado, y que su regulación se lleve a cabo mediante normas de derecho público, perfila ya la dificultad del control jurídico que sobre ellos se concreta y, en consecuencia, la caracterización de su propio régimen estatutario.⁵⁵ Esto es así en virtud del olvido del papel que juegan las entidades partidarias en tanto asociaciones de ciudadanos y su trascendente papel en la formación de la voluntad general del Estado, que se concreta en el momento de verificar el principio democrático vía la renovación periódica de los órganos de representación, a través del sufragio universal, libre, secreto y directo; esto es, son órganos de relevancia constitucional que vinculan al ciudadano con el Estado.

84

6. En un ejercicio de sistematicidad, coherencia y consistencia de lo que implica el orden jurídico y sus principios, habremos de admitir, tal como lo hemos dejado asentado líneas arriba (supra § 3-6), que el principio democrático en su manifestación global-general y global-sectorial, tanto en su sentido material como estructural, se proyecta en los Estatutos de los partidos políticos, inter alia, como:

a) La primera manifestación de la libertad política que se encuentra en la base de dichas organizaciones;

b) *Ad intra* de las entidades partidarias, como el primer cuerpo de normas generales de mayor relevancia, en donde se denota su propia estructura organizativa y funcional; *id est*, se erigen en el conjunto de normas regulatorias del régimen de su organización, en donde se establecen los derechos, deberes, régimen disciplinario, sanciones y, en general, la estructura orgánica de la misma. Se erigen en un ordenamiento parcial de cara al global que es el orden jurídico total.⁵⁶

La anterior consideración permite, en términos de la referida interpretación constitucional por el principio democrático, la verificación de eventuales contradicciones entre tales normas estatutarias y los imperativos previstos constitucional y legalmente respecto de los partidos políticos, normas que en la verificación de la regularidad constitucional o legal permiten evidenciar eventuales estructuras verticalistas de dirección y de toma de decisiones, mediante las cuales se limite irrazonablemente el derecho a la participación política de los miembros; o, en el caso de libertad de expresión si, en lo particular, existiera algún dispositivo que prohíba la formación de corrientes al interior del partido; eventos estos que obviamente contrarían el principio democrático material y sustancial, rindiéndoles inconstitucionales en virtud de la inobservancia de aquella norma que impone para los partidos políticos una estructura democrática.

c) Representan una prerrogativa que se enlaza con la libertad para asociarse con fines políticos, que sugiere la existencia de un ámbito de autodeterminación propio que se ejerce, en aras de la legitimidad democrática, por el órgano jerárquicamente más relevante y representativo: la Asamblea Nacional o su equivalente.

55. La Sala Superior ha señalado que "los partidos políticos están elevados constitucionalmente al rango de entidades de interés público, en razón de las importantes actividades que la Carta Magna les confiere". Cfr. "Medios de defensa internos de los partidos".

56. Kelsen, Hans. 1958. *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª ed., México: UNAM.

d) Tales documentos adquieren la naturaleza de normas generales autoimpuestas, que en razón de su contenido y los fines a los que se orientan, adquieren una diferencia específica y un rango superior al de otras asociaciones.⁵⁷ Al decir de Pacheco: “Estas normas son jurídicas y contienen y contienen (sic) prescripciones normativas de alcance limitado a los miembros de la corporación, destinadas a regular la organización, actividad y vida interna de la institución, y las relaciones entre los miembros de la misma”; el autor continúa con la afirmación de que el estatuto es “un conjunto de normas jurídicas (...) de carácter general, abstracto y permanente para los miembros de la corporación”(Italia, s/a: 977).

7. El fundamento constitucional y de validez de los estatutos partidarios y su apego estricto a la observancia del principio democrático derivan de la vinculación armónica de lo dispuesto en el Art. 41, frac. I, segundo párrafo y el Art. 23 y 22.5 del COFIPE, por lo respecta al asidero constitucional se determina que los fines y funciones supra indicadas (§ 13); habrán de ser concretados por las entidades partidarias de acuerdo con los programas, principios e ideas que postula; por lo que se refiere al fundamento legal el Art. 23.1 del COFIPE prescribe claramente que las organizaciones partidarias para el logro de sus fines constitucionales ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas, precisamente en ese cuerpo legal electoral. No omito referir la expresa referencia al Art. 22.5 que dispone el ámbito de autonomía interna organizativa y regulatoria de los PP, vía los multicitados documentos básicos y conforme a lo dispuesto en el propio cuerpo normativo ordinario.

8. En el caso de mérito, vale indicar que es el Art. 27 del COFIPE el que enuncia los contenidos mínimos que deben contener los estatutos, los cuales, en forma alguna, se entienden como limitativos de la autonomía interna, tal como lo ha dispuesto el propio TEPJF,⁵⁸ al sostener que dicho precepto no contiene “un entero y acabado desarrollo de los aspectos declarativos, ideológicos, programáticos, orgánicos, procedimentales y sustantivos, porque se suprimiría o limitaría indebidamente esa libertad autorganizativa para el ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral que se establece en favor de los ciudadanos”.

9. En vía de principio, y en la línea argumentativa que ha sentado César Astudillo, (2008: 132, sigs.) el tipo de control constitucional que el TEPJF verifica al tratar de la democracia interna es de tipo concreto; esto es, que se conoce con motivo de su aplicación, así, el órgano jurisdiccional toma conocimiento de la norma jurídica por los efectos concretos que produce en la esfera del ciudadano una vez que se ha aplicado a un supuesto determinado. Es un control que se orienta a proteger los derechos subjetivos de las personas,⁵⁹ dado el caso vía el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). Así lo ha reconocido el propio Tribunal al determinar que “los actos de autoridad que se encuentren vinculados con la regulación estatutaria, en cuanto a su reconocimiento y aplicación, mediante la formulación de los agravios encaminados a la demostración de la ilegalidad o inconstitucionalidad de los dispositivos de normatividad interna que se combatan, siempre y cuando se promuevan o interpongan tales procesos por quienes tengan legitimación e interés jurídico respecto al acto o resolución concretos de que se trate”.⁶⁰

85

57. “Medios de defensa internos de los partidos políticos. Se deben agotar para cumplir el principio de definitividad”, Tesis S3ELJ 04/2003, Sala Superior, RJE 2004, No. 7, p. 20-22.

58. “Estatutos de los partidos políticos. El control de su constitucionalidad y legalidad debe armonizar el derecho de asociación de los ciudadanos y la libertad de autoorganización de los institutos políticos”, Tesis S3EL008/2005, Sala Superior, COJTR 1997-2005,

59. “La impugnación del contenido de los estatutos de los partidos políticos nacionales no se puede hacer de manera directa, mediante el ejercicio de alguna acción o la interposición de algún medio de impugnación, en que la parte equivalente a una demandada o a una autoridad responsable, sea directamente el partido político titular de los estatutos”.

60. “Estatutos de un partido político o de una coalición. Hipótesis de impugnación”, S3ELJ55/2002, Sala Superior, COJTR 1997-2005, pp. 124 y 125.

10. Tal control concreto ha posibilitado al TEPJF entrar en conocimiento y control jurisdiccional de la autonomía organizativa al tratarse de selección interna de candidatos y, consecuentemente, de la modificación de las decisiones intrapartidarias.
11. El asunto identificado bajo el indicativo SUP-JDC 51/2007, que se emite con motivo de la impugnación que en contra de los actos de la dirigencia partidaria en el proceso interno de elección de candidatos de presidente del Comité Directivo del Partido Acción Nacional en el Estado de Hidalgo, apunta dos aspectos fundamentales, a saber: a) la necesaria fundamentación legal de los actos de las autoridades intrapartidarias (COFIPE, Estatutos Generales y Reglamento de Elecciones Estatales y Municipales de Acción Nacional); y b) la certeza jurídica conferida a la militancia partidaria de verse debidamente representada por las autoridades elegidas democráticamente.
12. En la resolución SUP-JDC 498/2009 se impugna la dilación de la justicia intrapartidaria, así como la resolución confirmatoria de la triunfante en el proceso interno de selección de candidatos y candidatas a cargos de elección popular que verifica el TEDF, así como la defectuosa valoración de las causales de nulidad de la votación. El TEPJF declara la nulidad de 47 casillas y otorga el triunfo a la impugnante, permitiéndole contender en las elecciones para jefe de demarcación territorial de Iztapalapa.
13. La resolución identificada bajo las siglas y números SUP-JDC 12/210 restituye sus derechos de militante del PAN, el que como resultado de un proceso disciplinario e imposición de sanción por haber sido postulado por el PVEM a una candidatura suplente a diputado local, fue expulsado de la Delegación de Nayarit. La Sala Superior aprecia que la resolución de expulsión no es conforme a derecho, toda vez que no fue valorada a cabalidad y, en consecuencia, revoca la resolución sancionatoria de expulsión emitida por la Delegación Estatal del PAN.
14. Mediante la resolución de expediente SUP-JDC 1010/2010, la Sala Superior conoció de la impugnación dirigida en contra de la Convocatoria para la elección de candidatos o candidatas a Gobernador del Estado de Guerrero para el proceso electoral 2011, y el acuerdo por el cual la Comisión Nacional Electoral del PRD realizó observaciones a aquella (ACU-CNE-370/2010, convalidándola), toda vez que al tiempo de la convocatoria se estableció un método de selección de aspirantes (aplicación de encuestas, presentación de programa de gobierno, ante tres académicos, y participación de un colegio electoral integrado por militantes distinguidos, cada uno con un valor porcentual), la Sala Superior revocó el indicado Acuerdo por considerar que los métodos ahí incluidos no se apegaban a los procedimientos previstos por las normas estatutarias y el propio Reglamento de Elecciones y Consultas del PRD; previéndose en este la elección de los aspirantes por parte de los delegados mediante sufragio directo y secreto.
15. El control de la regularidad constitucional de los Estatutos partidistas se verifica por parte del TEPJF de manera indirecta, tal como lo ha reconocido el máximo órgano central de potestad jurisdiccional electoral, así: "la impugnación del contenido de los estatutos de los partidos políticos nacionales no se puede hacer de manera directa, mediante el ejercicio de alguna acción o la interposición de algún medio de impugnación, en que la parte equivalente a una demandada o a una autoridad responsable, sea directamente el partido político titular de los estatutos".⁶¹ Ante tal hecho la misma Sala ha reconocido que el control indirecto de la regularidad constitucional estatutaria se podrá verificar si "los actos de autoridad que se encuentren vinculados con la regulación estatutaria, en cuanto a su reconocimiento y aplicación, mediante la formulación de los agravios encaminados a la demostración de la ilegalidad o inconstitucionalidad de los dispositivos de normatividad interna que se combatan, siempre y cuando se promuevan o

61. "Emblema de un partido político o coalición. La impugnación de sus colores implica la de sus estatutos", S3EL 061/2002, Sala Superior, COJTR 1997-2005: 538-540.

interpongan tales procesos por quienes tengan legitimación e interés jurídico respecto al acto o resolución concretos de que se trate".⁶²

16. César Astudillo(2008:135) ha realizado un estudio sistemático de los supuestos de control constitucional estatuario que la Sala Superior ha ido construyendo, y que me permito reproducir *ad litera*, así:

a) Los estatutos pueden impugnarse cuando se estime que el texto original presentado ante el Consejo General del IFE se encuentra viciado de inconstitucionalidad o ilegalidad. La impugnación procede una vez que el propio IFE haya considerado, expresa o tácitamente, la conformidad constitucional y legal de los estatutos, y haya otorgado, en consecuencia, el registro como partido político nacional a la organización solicitante o a la coalición respectiva;

b) Cuando se considere que los vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad derivan de una modificación posterior a los estatutos. El control procede, igualmente, una vez que las modificaciones hayan sido comunicadas al Consejo General del IFE y que este haya declarado su procedencia constitucional y legal.

c) En el momento en que la autoridad electoral emita un acto o resolución, cuyo contenido o sentido reconozca, como base fundamental de sustentación, las normas estatutarias que se consideran inconstitucionales o ilegales, o fueran efectos o consecuencias directas de ellas.

17. Se inscribe en tercer supuesto la sentencia de la Sala Superior (SUP-JDC 2638/2008 y JDC-SUP 2639, acumulados) mediante la cual decreta la inconstitucionalidad de los Estatutos del PT, y la consecuente revocación del VII Congreso Nacional Ordinario del PT, como todos y cada uno de los actos relacionados, incluidos la

convocatoria, los acuerdos y resolutivos adoptados en el mismo, y que se emitieron con fundamento en los referidos estatutos. Sobreviene la inconstitucionalidad en virtud que se verifica su contenido antidemocrático, toda vez que no garantizan la celebración de elecciones de su dirigencia conforme a los principios de legalidad, igualdad, libertad, certeza, objetividad e imparcialidad; la inexistencia de un órgano estatutario garante del desarrollo de los procesos internos; la permisión de la reelección indefinida de la dirigencia que atenta contra los derechos políticos-electorales de la militancia (asociación, votar y ser votados para ocupar cargos de dirigencia; inexistencia de causas de incompatibilidad; voto por aclamación, contrario al principio democrático y a las características del sufragio universal, libre, directo y secreto).

18. A la sazón de las reformas constitucionales y legales verificadas en 2007 y 2008, respectivamente, la máxima jurisdicción en materia electoral ha sentado una serie de criterios que permiten visualizar, en perspectiva y prospectiva, el quehacer que en la materia dicho órgano ha venido desarrollando, y que evidencia la trascendencia en la concreción del principio democrático material. Veamos los casos.

19. Como bien señala José de Jesús Orozco Henríquez(2003) la totalidad de los ordenamientos constitucionales y/o legales prevén, en forma explícita o implícita, que los tribunales (electorales y/o, en su caso, constitucionales u ordinarios), conozcan de impugnaciones respecto de actos de partidos políticos relacionados con su democracia interna, por la presunta violación del derecho político-electoral de sus afiliados, ya sea en forma directa, donde se combata determinado acto interno partidario; y/o indirecta, a través del acto de autoridad administrativa electoral que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario.

62. "Estatutos de un partido político o de una coalición. Hipótesis de impugnación", S3ELJ55/2002, Sala Superior, COJTR 1997-2005, pp. 124 y 125.

20. En principio, como se ha dejado en plena expresión el mecanismo jurisdiccional que ha tornado eficaces los derechos políticos-electorales del ciudadano mexicano, en general, y de la militancia, en particular, es el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano (JDC). Dicho recurso ha evidenciado su capacidad restauradora hacen lo que se refiere a los derechos que se orientan a concretar la democracia intrapartidaria e, inopinadamente, se determina como aquel que de manera directa o indirecta posibilita el goce pleno de los derechos públicos subjetivos al interior de la entidad partidaria (trátase de sufragio, cargos de designación, afiliación, expresión, *inter alia*) y, en su caso, el control concreto de constitucionalidad de los estatutos.

21. Por lo que se refiere a la eficacia de los derechos de la militancia y la observancia plena de las normas estatutarias, es de mencionar el asunto identificado bajo las siglas y números SUP-JDC-51/2007, en donde la Sala Superior resuelve revocar la resolución de las autoridades partidarias consistente en la expulsión ilegal de un militante. Esto es así porque en estricto derecho una expulsión sin apego al principio de legalidad afecta otros derechos como, en el caso concreto, el dejar a salvo el diverso para contender, bien sea para un cargo interno ya para uno de naturaleza electiva.

22. Precisamente tratándose de cargos electivos (el SUP-JDC-498/2009), la Sala Superior, después de un pormenorizado análisis, decide la nulidad de votación de algunas casillas, lo cual llevó a la recomposición del cómputo y, en consecuencia, al cambio de posición en el triunfo de la candidata que en sede local (Tribunal Electoral del Distrito Federal) así se había declarado.

23. La fuerza restauradora del JDC llega a tal grado que permite actualizar de esa forma una elección que, de no existir el mecanismo, perpetraría una flagrante violación de derechos fundamentales. El caso es de verdadera trascendencia, toda vez que en el conocimiento de la Sala Superior, particularmente de la Ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos, se corrigieron errores aritméticos, que en la más estricta

racionalidad numérica no eran aceptables, más allá de las múltiples irregularidades en la integración de las casillas receptoras de votación, completamente fuera del marco de las normas estatutarias del Partido de la Revolución Democrática.

24. Vía en conocimiento del SUP-JDC-1010/2010, el Magistrado Flavio Galván Rivera conoce la impugnación en contra del ACUCNE- 370/2010 (Acuerdo) al cual se encontraba anexa la "Convocatoria para la elección de candidatos o candidatas del Partido de la Revolución Democrática a Gobernador del Estado Libre y Soberano de Guerrero para el proceso local ordinario de 2011"; toda vez que se puso en evidencia su total exceso de exigencias y previsiones que en forma alguna ni el Estatuto ni el denominado Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática prevén, tratándose de la renovación de sus dirigencias estatales, actos todos ellos que fueron convalidados por la entonces dirigencia estatal del Estado de Guerrero.

25. Control distinto despliega el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales, cuando se analiza el asunto SUP-JDC-12/2010, mediante el que se combatió la aplicación de medidas disciplinarias a un militante del Partido Acción Nacional al cual de manera indebida la Delegación Estatal Nayarit del Partido Acción Nacional expulsa por haber participado "indebidamente" como candidato del Partido Verde Ecologista de México, sin autorización previa de la dirigencia partidaria. En este caso, ante la defectuosa valoración que el órgano estatal realizó de los elementos que avalaban la expulsión sin considerar en ningún momento la ausencia de voluntad (autorización expresa del militante), la Sala Superior, en ejercicio de su plena jurisdicción, procede a revocar la resolución, restituyendo al afiliado en el pleno goce y ejercicio de sus derechos.

26. Finalmente, hacen lo que se refiere al control de la normativa estatutaria que, como se ha indicado líneas arriba, es de control indirecto, evitamos repetirnos en este sentido, así:

27. Son de traer a la memoria aquellos dos asuntos a través de los cuales se sentaron los denominados elementos mínimos que, a juicio de los entonces integrantes de la Sala Superior, debían contener los Estatutos de los partidos políticos (SUP-JDC-781/2002 y SUP-JDC-021/2002), siendo de recibo en este caso el último indicado, y mediante el cual la multicitada Sala Superior resolvió que eran ilegales diversos artículos de los estatutos de un partido político que, no obstante haber sido aprobados con anterioridad por la autoridad electoral administrativa, no se ajustaban a los requisitos de establecer “procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos” del partido, así como el derecho de los afiliados de “participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos”, razón por la cual concedió al respectivo partido político un plazo para modificar sus estatutos y, una vez aprobados por la autoridad electoral en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, proceder a renovar su dirigencia con base en la nueva normativa partidaria.

28. Regresando al presente en el asunto identificado por sus siglas y números SUP-JDC-2638 y acumulado 2639, se decreta la inconstitucionalidad de los Estatutos del PT, y la consecuente revocación del VII Congreso Nacional Ordinario del PT, así como todos y cada uno de los actos relacionados, incluidos la convocatoria, los acuerdos y resolutivos adoptados en el mismo, y que se emitieron con fundamento en los referidos estatutos. Sobreviene la inconstitucionalidad en virtud de que se verifica su contenido antidemocrático, toda

vez que no garantizan la celebración de elecciones de su dirigencia conforme a los principios de legalidad, igualdad, libertad, certeza, objetividad e imparcialidad; la inexistencia de un órgano estatutario garante del desarrollo de los procesos internos; la permisividad de la reelección indefinida de la dirigencia que atenta contra los derechos políticos-electorales de la militancia (asociación, votar y ser votados para ocupar cargos de dirigencia; inexistencia de causas de incompatibilidad; voto por aclamación contrario al principio democrático y a las características del sufragio universal, libre, directo y secreto).

29. Conclusiones

Resulta por demás inopinado el hecho de que en el transcurso de la vida del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es solo hasta los últimos diez años que, más allá de la paulatina transformación del régimen constitucional y legal del régimen de los partidos políticos, es virtud la labor interpretativa de tal órgano constitucional que la democracia interna de los partidos políticos, sea en clave autonomía normativa ya organizativa, admite nuevos estándares de racionalidad.

Lo anterior es de recepción en el máximo órgano jurisdiccional, en virtud los esquemas de control de la regularidad constitucional concreta que ha ido integrando, amén de la renovada visión de una interpretación constitucional y, desde luego, legal, a través de principios. Labor que incuestionablemente seguirá avanzando, dada la competencia que ahora le ha sido asignada en tanto órgano de control constitucional en materia electoral.

89

BIBLIOGRAFÍA

- Italia, Vittorio. “Statuto in generale”. *Enciclopedia del Diritto*. Milán, Giuffrè Editore, Vol. XLIII: 977ss.
- Astudillo, César. 2008. “La inconstitucionalidad del artículo 94 de los Estatutos del Partido Acción Nacional”. Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, N° 8, México, TEPJF. 132 y iss.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. 2003. “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Sevilla, España. En <http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/electoral/jesusOROZCO.pdf>. (consultado 12/12/2010)



NUEVOS DESAFÍOS DE LA JUSTICIA ELECTORAL: LA EXPANSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS⁶³

Luis Antonio Sobrado González

En la actualidad hay una tendencia clara, tanto en América como en Europa, a abandonar la fórmula clásica del contencioso electoral de carácter político, dando paso a la judicialización de los conflictos electorales. Esta tendencia general, empero, adopta diversas formas. En algunos casos, la competencia la asumen los tribunales constitucionales u órganos de la justicia ordinaria, como acontece en gran cantidad de países europeos.

En América Latina, en cambio, la resolución judicial de los conflictos electorales ha ameritado la creación de una jurisdicción electoral especializada. Esta puede residenciarse dentro de la estructura del poder judicial o bien materializarse en tribunales autónomos, algunos de los cuales son expresamente declarados Poder del Estado. En este aspecto, es atinado calificar al modelo latinoamericano de justicia electoral como una de las aportaciones más significativas de la región a la ingeniería constitucional y al Derecho Electoral.

Sin embargo, el proceso —en nuestra opinión, venturoso— en el que se aprecia esta tendencia no ha estado exento de obstáculos. La consolidación de los tribunales electorales ha supuesto enfrentar importantísimas dificultades, algunas de ellas aún no resueltas.

Varios son los ejemplos al respecto. Todavía hoy, algunos organismos electorales se integran bajo criterios de representación —o al menos, balance— partidario. Esto, incluso por expresa disposición de sus normas legales o porque el mecanismo de designación de magistrados así lo favorece, lo que sin duda constituye un lastre del viejo contencioso político.

No menos contradictorio con el proceso de especialización y autonomía de los organismos electorales es la posibilidad, aún vigente en varios ordenamientos jurídicos, que tienen los tribunales constitucionales de revisar las decisiones de los tribunales electorales. Esto se justificaría en una etapa de transición del contencioso político al contencioso judicializado, pero en este estado de evolución considero que la justicia electoral debe liberarse del tutelaje de la justicia constitucional.

Finalmente, esa progresiva consolidación de los organismos electorales resulta empañada por la amenaza que la mayoría enfrenta y que deriva de la ausencia de garantías, realmente eficaces y concretas, de autonomía financiera. Ciertamente el potencial condicionamiento de recursos presupuestarios se puede convertir en un medio de chantaje para la justicia electoral.

91

63. Conferencia publicada en *Revista de Derecho Electoral*. No. 10, segundo semestre 2010. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones.

Ahora bien, la existencia de los tribunales electorales ha supuesto que la resolución de los conflictos electorales no sea fruto de decisiones políticas sino de sentencias fundadas en la legislación producida por los parlamentos (bajo pena de prevaricación del juez electoral). Aun así, tomando en cuenta las frecuentes imprecisiones, lagunas y falencias de nuestros códigos electorales, el juez debe, como operación previa a su aplicación al caso concreto, dedicarse a la tarea de interpretar, integrar y delimitar el alcance de las disposiciones escritas del ordenamiento.

Lo anterior favorece el surgimiento de jurisprudencia electoral, a la que hoy se reconoce como fuente complementaria del ordenamiento electoral, de una importancia práctica indudable. Con ella se fomenta una deseable coherencia resolutoria, dando seguridad no solo a los actores políticos sino, en general, a los actores sociales. Además, la doctrina jurisprudencial, por su carácter dinámico, actualiza la legislación, adaptándola a nuevas realidades y aportando luces de reforma en este ámbito.

Como se ve, hay una clara tendencia hacia la especialización y autonomía de los organismos electorales en América Latina, la cual se ha reflejado en un proceso institucional no exento de obstáculos y contradicciones pero, también, aparejado de contundentes gestos de autoafirmación, por parte de los propios tribunales electorales, de sus competencias constitucionales.

Es precisamente de cara a ese rumbo progresivo de consolidación de un espacio institucional propio y exclusivo de la justicia electoral que apremian los derroteros y un claro sentido de dirección, si se quiere, axiológico. En tanto el juez electoral tiene un

rol creador de normas no escritas, en su práctica puede y debe guiarse por una filosofía central de profundización de las prácticas democráticas, y de favorecimiento de una participación política de los ciudadanos cada vez más intensa. Se trata de un verdadero manifiesto político que debe asumir todo juez electoral de la región.

Cada organismo electoral debe preguntarse cómo puede concretar este compromiso democrático de la justicia electoral latinoamericana, pues no existen recetas universales y los modelos no son fácilmente exportables. En realidad, es cada Tribunal el que debe diseñar sus propias rutas y saber aprovechar las ventanas abiertas que le ofrezca su realidad concreta a nivel político y jurídico, así como las coyunturas que la historia le vaya presentando.

Sin perjuicio de la anterior consideración sobre las particularidades de cada contexto, la experiencia comparada es capaz de iluminar sendas útiles de aprovechamiento. Lo que se ha hecho en otros países puede ser especialmente relevante, porque nos puede indicar cómo se deben hacer las cosas o, a veces y más importante aún, cómo no se deben hacer.

Por esto, quiero compartir la manera en la que el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica asumió ese reto, ese compromiso democrático de actuar sus competencias constitucionales en la última década. Se trató de un proceso evolutivo que culminó, en cierta forma, con la promulgación de un nuevo Código Electoral, que en buena medida recoge el legado jurisprudencial de una década.

A continuación, resumo ese proceso en cinco postulados.

I. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ES FUENTE SUPREMA DEL DERECHO ELECTORAL

La Constitución Política, concreción del acuerdo político democrático de un pueblo en un momento dado de su historia y asidero fundamental de los derechos políticos de sus ciudadanos, debe ser una aliada del juez electoral. Es deseable que se incorporen, como regla hermenéutica para la jurisdicción electoral, tres principios de interpretación e integración del ordenamiento electoral, ya receptado por la jurisprudencia electoral costarricense.

a) El juez electoral debe tener claro el principio de aplicación directa de la Constitución. Ha de admitir para ello la naturaleza normativa de los preceptos constitucionales, cuya eficacia no requiere de la intermediación de la ley; tratándose, entonces, de reglas directamente aplicables en la resolución de casos concretos, por la justicia electoral.

b) El Derecho de la Constitución debe ser visto como un ordenamiento que no solo reconoce los cánones específicos en la literalidad de la Constitución Política, sino también los valores y principios presupuestos por aquellos. Esta noción de Derecho de la Constitución también comprende al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por lo que debe ser considerado por los jueces electorales en su quehacer jurisdiccional.

c) La legislación electoral se debe interpretar conforme al Derecho de la Constitución. Es decir, la lectura de la legalidad electoral debe ser hecha de forma tal que armonice, asegure y potencie los postulados democráticos de la Constitución. Frente a dos lecturas posibles de la norma, tiene que preferirse esta última.

II. LA JURISDICCIÓN ELECTORAL ES COMPETENTE PARA RESOLVER CONFLICTOS INTRA PARTIDARIOS

La jurisdicción electoral no solo es competente para arbitrar conflictos interpartidarios sino también los de carácter intrapartidario. Si se considera el monopolio absoluto o relativo de los partidos en la nominación de candidaturas a puestos de elección popular, resulta insuficiente, de acuerdo con estándares democráticos mínimos, garantizar votaciones intachables, si las candidaturas que se ofrecen al electorado son el fruto de estructuras partidarias petrificadas e inaccesibles debido a prácticas oligárquicas.

Esto justifica la tendencia latinoamericana a extender la autoridad jurisdiccional de sus tribunales electorales a la resolución de los conflictos intrapartidarios; fundamentalmente, reconociendo medios de impugnación que permitan a los miembros de los partidos combatir las decisiones de sus dirigencias. En consecuencia, entendemos que la jurisdicción electoral también tutela los derechos de la militancia frente a la arbitrariedad e ilegalidad en que puedan incurrir las cúpulas partidarias, dada la posición de poder en que están colocadas en el ámbito de selección de candidatos y autoridades internas.

Este reto propio de la justicia electoral se puede asumir incluso sin un mandato legal claro y expreso, porque deriva naturalmente de la Constitución. Esto lo ilustra la experiencia costarricense. En el año 1997, se introdujo en la Constitución el imperativo relativo al funcionamiento democrático y conforme a la ley en la vida interna de los partidos políticos. A pesar de ello, no fue paralelamente reformado el Código Electoral, a fin de contemplar un procedimiento contencioso idóneo para garantizarlo.

Mediante la Resolución No. 303-E-2000 de las 9:30 del 15 de febrero de 2000, el Tribunal Supremo de Elecciones constató esa situación y, reconociendo su competencia constitucional para resolver reclamos contra actuaciones partidarias que menoscaben derechos políticos de los militantes, sostuvo que esa competencia no podía ser rehuída por el Órgano Electoral por la circunstancia de que no existiera un procedimiento legalmente establecido al efecto. Así, acudiendo al principio de plenitud hermética del ordenamiento, dispuso aplicar analógicamente las reglas del recurso de amparo clásico (que se tramita ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia) y, de este modo, nació, por vía jurisprudencial, el recurso de amparo electoral.

94

Nótese, entonces, que se trata de un mecanismo de raigambre jurisprudencial, implementado de cara a un vacío legal pero en atención a un mandato constitucional. En diez años se ha consolidado como el instrumento óptimo para la tutela efectiva de los derechos y libertades de carácter político electoral, y procede ante toda acción u omisión que los viole o amenace violar, ya sea por un partido político o, incluso, por cualquier sujeto público o privado que, de hecho o de derecho, se encuentre en una posición de poder susceptible de afectar su ejercicio. La legitimidad de los fines y origen de este recurso de amparo electoral es tan clara que finalmente fue receptado en el Código Electoral de 2009.

III. LA JURISDICCIÓN ELECTORAL NO SOLO TUTELA EL DERECHO AL SUFRAGIO SINO TAMBIÉN EL GENÉRICO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La justicia electoral no solo se define en función de la defensa del sufragio sino

también del derecho genérico de participación política. Esa visión expansiva es la consecuencia lógica de tener presente que, dentro del género "derechos políticos", está comprendido el derecho de participación política. Así se colige del numeral 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece el derecho ciudadano de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Lo anterior ha permitido al Tribunal Supremo de Elecciones incursionar en ámbitos más amplios y diversos, a efecto de hacer precisiones jurisprudenciales como las que siguen:

a) La justicia electoral, como garantía del derecho de participación política, no solo fiscaliza los procesos partidarios de elección de candidatos y autoridades internas, sino también el respeto al debido proceso en la imposición de sanciones disciplinarias a los miembros de un partido político (No. 957-E-2001 de las 9:25 horas del 2 de mayo de 2001 y No. 2130-E-2001 de las 14:00 horas del 17 de octubre de 2001).

b) La justicia electoral también se ha declarado competente para frenar cualquier maniobra indebida que impida ya no solo la elección, sino también el ejercicio efectivo del cargo de elección popular. Así, por ejemplo, frente a algunas argucias que pretendían impedir la asunción de la Alcaldía por parte de un suplente, ante la ausencia temporal del titular, la electoral fue la jurisdicción que intervino y restituyó el goce de ese derecho político electoral ganado en las urnas (No. 172-E-2004 de las 9:15 horas del 21 de enero de 2004).

c) La justicia electoral, además, ha tenido ocasión de tutelar la prerrogativa ciudadana de acudir y presenciar cualquier sesión de los órganos representativos de deliberación y decisión política; no solo del Parlamento,

sino también de los ochenta y un concejos municipales del país (No. 370-E1-2008 de las 13:45 horas del 5 de febrero de 2008).

d) La justicia electoral, siempre en la promoción del derecho genérico de participación política, ha entendido que este derecho se expresa, también, en la intervención ciudadana en el marco de los referendos y, por ello, como corolario del principio pro participación, cualquier limitación legal a la celebración de consultas populares, o a la libre participación en sus campañas, debe ser interpretada en forma restrictiva (No. 790-E-2007 de las 13:00 horas del 12 de abril de 2007 y No.1119-E-2007 de las 14:20 horas del 17 de mayo de 2007).

IV. DEBE SER FILOSOFÍA JURISDICCIONAL LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Para el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, estos últimos diez años marcan una década de esfuerzos por interpretar la legalidad electoral de modo que se integren a ella reglas que operativicen el imperativo constitucional de democracia interna en los partidos. El horizonte ha sido facilitar y garantizar la democrática circulación de las élites, que debe darse dentro de este tipo de agrupaciones.

Algunos casos emblemáticos en ese sentido, son los siguientes:

a) Fue de gran importancia en nuestra realidad política y electoral, la resolución No. 1536-E-2001 de las 8:00 horas del 24 de julio de 2001. Hasta su dictado, los estatutos de algunos partidos políticos omitían el plazo de nombramiento de las autoridades internas, lo que en la práctica se

traducía en vigencias vitalicias o, al menos, no sometidas a una delimitación temporal del mandato. Ante esa realidad y pese a la ausencia de mandato legal expreso, la resolución del Tribunal impuso la inexcusable obligación de renovar integral y periódicamente todas las estructuras partidarias.

En ese orden, el Tribunal fijó que los estatutos debían contemplar el período de designación de tales autoridades, pero que el mismo no podía exceder el lapso de cuatro años, equivalente a la duración del ciclo electoral costarricense. Con esto, se aseguraba que las candidaturas a cada proceso electoral fueran el fruto de estructuras democráticamente renovadas.

Finalmente, como nada de esto sería eficaz si no iba acompañado de una medida coercitiva, se estableció que aquellos partidos que no ajustaran sus estatutos para adecuarlos a este nuevo paradigma o que no realizaran la renovación de sus estructuras, no tendrían derecho a postular candidaturas.

b) En la resolución No. 1671-E-2001 de las 15:00 horas del 10 de agosto de 2001, la jurisdicción electoral tuteló el derecho fundamental de un candidato que había sido designado como tal en una consulta a la base partidaria pero que, llegado el asunto a la asamblea de delegados, se le desconoció esa condición y fue dejada sin efecto. La resolución sentó la regla según la cual estas asambleas representativas no pueden superponerse a la decisión soberana de la militancia partidaria.

c) También se han declarado inconstitucionales algunas costumbres partidarias que, indirectamente, afectan la democracia interna de los partidos políticos. Se han invalidado prácticas como: el cobro de sumas excesivas de dinero por concepto de cuota para participar en procesos internos de selección de candidaturas (No. 303-E-2000 de las 9:30 horas del 15 de febrero de 2000); la exigencia de plazos desproporcionados de militancia previa

como condición para postular precandidaturas (No. 859-E-2001 de las 15:30 horas del 17 de abril de 2001); la nociva práctica de intervención en asambleas partidarias mediante el uso de poderes, que llegó al absurdo de que una asamblea se realizaba con la participación de una única persona portadora de treinta poderes (No.919 de las 9:00 horas del 22 de abril de 1999); la celebración de asambleas en las que se empleaba el mecanismo del voto público, caso reciente en el que, por vía del amparo electoral, se obligó a un partido a repetir una asamblea para la designación de candidatos, considerando el voto secreto en el seno de estas asambleas como una garantía esencial de la democracia partidaria (No.4130-E1-2009 de las 15:30 horas del 3 de setiembre de 2009).

V. LA EQUIDAD DE GÉNERO ES UN IMPERATIVO DEMOCRÁTICO PARA LA JURISDICCIÓN ELECTORAL

96

El juez electoral debe comprometerse porque se lleguen a concretar las reformas electorales en pro de la participación de las mujeres en la política.

En el año 1996, el Código Electoral costarricense fue reformado para introducir la regla de que el 40% de los candidatos en las listas partidarias debían ser mujeres, y que esa misma cuota regía en la composición de las asambleas internas de los partidos. A pesar de ello, en la elección del año 1998 los partidos, en general, ubicaron a las candidatas en el "piso" de las papeletas. La consecuencia práctica fue que la representación femenina resultante de esa elección se ubicó en una posición muy inferior a la pretendida; en el caso de la Asamblea Legislativa, por ejemplo, fue de un 19%.

Ante la resistencia de los partidos políticos a la implementación efectiva de un sistema que sus propios diputados habían promulgado en el Congreso, la resolución No. 1863 de las 9:40 horas del 23 de setiembre de 1999 estableció,

como regla insoslayable, que el 40% no solo debía estar expresado en la papeleta globalmente considerada, sino también en los "puestos elegibles" de cada partido. Concepto, este último, que se determinaba según el "criterio histórico" (No. 918-E-2000 de las 14:00 horas del 11 de mayo de 2000); es decir, de acuerdo con el promedio de los resultados electorales de cada partido en las diferentes circunscripciones.

Aunado a lo anterior, y en aras de asegurar el cumplimiento real de la disposición, se estableció que no se inscribirían las candidaturas de las nóminas que no respetaran ese parámetro (No. 1543-E-2001 de las 8:35 horas del 24 de julio de 2001). Después fue necesaria la resolución No. 2096-E-2005 de las 13:40 horas del 31 de agosto de 2005, que precisó que el 40% es un mínimo exigible pero sin sujeción a "techo", es decir, que podía darse inclusive una participación de la mujer por encima del 60%, ya que no existe la "cuota masculina" y no tiene ninguna lógica incorporar mecanismos de discriminación positiva a favor del sector dominante en la política.

Este vigor jurisprudencial generó molestia dentro de los sectores políticos tradicionales. Pero también produjo un cambio importante en la realidad política del país, porque, al menos en el parlamento, de ese 19% de mujeres diputadas de 1998, brincamos, en 2002, a un 35% y, en 2006, a un 39%, que nos ubicó en una evidente posición de vanguardia latinoamericana e incluso mundial (ello sin tomar en cuenta la realidad de los concejos municipales, en donde la regla es que haya aún más presencia de mujeres concejales).

Como se ve, en este caso, al igual que en los anteriores, se trata de jurisprudencia electoral que refleja un compromiso democrático de inclusión social. Jurisprudencia electoral que permitió que una regla legal (o una norma, valor o principio constitucional, en otros casos), cobre eficacia real y política. Asimismo preparó el terreno para avanzar con el Código de 2009 en el que, a propuesta del Tribunal, se pasó de la cuota de género al sistema de paridad con listas trenzadas. Así, las listas que se presentarán ya para las elecciones de diciembre de 2010, estarán integradas, en forma paritaria y escalonada, por hombres y mujeres.