

# **PARTIDOS POLÍTICOS, REPRESENTACIÓN Y DEMOCRACIA**

## ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Cuaderno de Estudio No. 2

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  
Juez 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*

**E**n el año 2008, con la aprobación de la Constitución de la República, se constituye la 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, entendiéndolo 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 éste 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

---

- 11            LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO: LA TENSIÓN  
                 ENTRE LA AUTONOMÍA PARTIDARIA Y LA EXIGENCIA DE DEMOCRACIA  
                 INTERNA  
*Eneida Desiree Salgado – Brasil*
- 31            COHERENCIA PARTIDISTA Y ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS  
                 POLÍTICOS  
*Leticia Ruiz Rodríguez – España*
- 39            EL PERFIL IDEOLÓGICO Y EL GRADO DE DEMOCRACIA INTERNA EN  
                 PARTIDOS POLÍTICOS DE TRES PAÍSES LATINOAMERICANOS: MÉXICO,  
                 COSTA RICA Y COLOMBIA. UN ESTUDIO DE LAS PERCEPCIONES DE SUS  
                 MILITANTES.  
*José Ángel Cuevas Hernández – México*
- 57            DEMOCRATIZACIÓN INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y    5  
                 EQUIDAD  
*Rotsay Rosales Valladares – Costa Rica*



## AUTORES

---

### *Eneida Desiree Salgado*

Maestría y Doctorado en Derecho Público de la Universidad Federal de Paraná (Brasil), con práctica posdoctoral en el Instituto de Investigaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora de Derecho Público en la UFPR. Profesora del Programa de Posgrado en Derecho - Master - la Unibrasil, el Programa de Posgrado en Políticas Públicas - Máster y Doctorado - UFPR, y el Instituto de Derecho Romeu Felipe Bacellar. Investigadora y directora adjunta del Centro para la Investigación de lo Constitucional de la Universidad Federal de Paraná.

### *Leticia M. Ruiz Rodríguez*

Doctora en la Universidad Complutense (UCM) de Madrid. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (USAL), su tesis recibió el Premio Nacional AECPA a la Mejor Tesis Doctoral 2003. Master en Ciencia Política (Especialidad en Política Comparada) por la University of North Carolina en Chapel Hill; Master en Estudios Latinoamericanos por la USAL y Diploma en Data Analysis and Collection por la University of Essex (Reino Unido).

### *José Ángel Cuevas Hernández*

7

Politólogo por la Universidad de Guadalajara. Máster en Ciencia Política en la Universidad de Salamanca y candidato a Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la misma universidad. Se ha desempeñado como Consejero Municipal y Consejero Distrital en los procesos electorales mexicanos de 2003, 2006 y 2009. También ha sido asistente de investigación en el área sociopolítica y profesor adjunto en la Universidad de Guadalajara. Interesado en el análisis de partidos, actores e instituciones políticas.

### *Rotsay Rosales Valladares*

Politólogo, Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Costa Rica. Se ha especializado en Partidos Políticos y en sistemas de partidos, democracia, procesos electorales, evaluación y metaevaluación, así como en teoría política. Ha sido profesor en la Universidad de Costa Rica y en el Posgrado Centroamericano de Ciencia Política. Asimismo ha sido profesor invitado en la Universidad Rafael Landívar (Guatemala), en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), y en las universidades de Salamanca, Santiago de Compostela y Pública de Navarra (España).



# INTRODUCCIÓN

*Ab. Daniela Bravo – Ab. Rafaela Proaño*

El presente Cuaderno de Estudio está conformado por cuatro artículos de renombrados expertos en materia electoral, los cuales desarrollan el tema de la democracia interna en los partidos políticos en América Latina desde diversas perspectivas, lo cual permite al lector tener un entendimiento global sobre dicha temática.

En el artículo de Eneida Desiree Salgado “Los partidos políticos y el estado democrático: la tensión entre la autonomía partidaria y la exigencia de democracia interna”, se desarrolla el tema de los partidos políticos en la actualidad, cuáles son sus nuevas funciones dentro de la sociedad y cómo se manejan tanto internamente como frente al Estado, haciendo especial referencia al caso Brasileiro.

Por otro lado, el artículo de Leticia M. Ruiz Rodríguez, “Coherencia partidista y estructura interna de los partidos políticos”, presenta un análisis del nivel de coherencia partidista que existe en Perú, utilizando datos proporcionados por el Proyecto Élite Parlamentarias en América Latina (PELA), demostrando la relevancia de los niveles mínimos de consenso ideológico y pragmático de los miembros de los partidos políticos, su sistema y funcionamiento.

El mexicano José Ángel Cuevas Hernández, en su artículo “El perfil ideológico y el grado de democracia interna y partidos políticos de tres países latinoamericanos: México, Costa Rica y Colombia, un estudio de las percepciones de sus militantes”, expone un estudio sobre la relevancia de los actores, la ideología y la democracia interior en los partidos políticos para lo cual, el autor, efectúa un análisis basado en los datos proporcionados por el estudio Partidos Políticos de América Latina (PPAL) en el cual se consideran dos variables: el perfil ideológico de los partidos y el nivel de democracia interna observada por sus militantes, para establecer un posible patrón que los vincule.

Finalmente, Rotsay Rosales Valladares describe la relevancia de los partidos políticos como requisito para la consolidación de la democracia en su artículo titulado “Democratización interna de los partidos políticos y equidad,” además hace un análisis sobre la importancia de reforzar la cultura política intrapartidista, fortaleciendo así la democracia interna de los partidos políticos haciendo énfasis en el caso de Centroamérica. De igual manera incluye un enfoque positivo del rol de género en los partidos políticos.



# LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO: LA TENSION ENTRE LA AUTONOMÍA PARTIDARIA Y LA EXIGENCIA DE DEMOCRACIA INTERNA<sup>1</sup>

Eneida Desiree Salgado

Las democracias contemporáneas confían parte de su funcionamiento a los partidos políticos. Muchos Estados reservan a los agrupamientos partidarios un papel importante —hasta de protagonismo sin rivales— en sus Constituciones, tal vez como herencia de una era en que los partidos de hecho canalizaban los intereses de la sociedad, servían como canales comunicacionales con el gobierno y, no menos importante, actuaban en la formación de la conciencia política de los ciudadanos.

Sin embargo, ese modelo de partido y ese arquetipo de ciudadano participante de reuniones partidarias e identificadas ideológicamente están lejos de la realidad. Los modelos de masas, de fuerte identificación social e ideológica de los partidos con grupos sociales, fueron sustituidos por el modelo electoral.<sup>2</sup> La democracia pasó a ser “de audiencia”,<sup>3</sup> con partidos *catch all*,<sup>4</sup> donde el perfil ideológico se extingue, quedando con los vagos programas partidarios actuales. La función pedagógica de los partidos frente a la crisis de su identidad también se disipa.<sup>5</sup>

La democracia de partidos del siglo XX parece dar lugar a una democracia con partidos en el nuevo siglo. Los profesionales de marketing sustituyen las bases de la decisión sobre los mensajes partidarios, las diferencias entre los partidos pasan a ser “laminadas en oro”<sup>6</sup> y los partidos no protagonizan más el debate político.

No obstante, los partidos permanecen en los textos constitucionales. Y siendo así, deben permanecer los principios del Estado de Derecho democrático y participativo, promoviendo su democratización en todos sus campos de actuación.

II

A pesar de esos cambios en el modelo democrático, los partidos continúan ejerciendo un importante papel en las democracias. Para Jorge Fernández Ruiz, son cinco las funciones de los agrupamientos partidarios: colaborar para la integración y dirección de la voluntad popular, coordinando los varios intereses y despertando el interés de la ciudadanía para los asuntos públicos; contribuir al fortalecimiento de la representación política, aproximándose de la gana popular; crear proyectos de país, programas de gobierno; ser la bisagra entre la ciudadanía y

1. Artículo publicado en *Revista de Derecho Estasiológico. Ideología y militancia*. Vol. 1, No. 1 (2013): 75-102. México: UNAM.

2. Abal Medina, Juan. *La muerte y la resurrección de la representación política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004: 69-93.

3. Manin, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Traducción: Fernando Vallespín. Madrid: Alianza Editorial: 1998 [1995]: 274-276.

4. Aguilera de Prat, Cesareo R. “Problemas de la democracia y de los partidos en el Estado social”. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. No. 67; ene. /mar. 1990 (Madrid) 113.

5. Accarino, Bruno. *Rappresentanza*. Bologna: Il Mulino; 1999: 159-160 y 162.

6. En la expresión de Richard Sennett, que vislumbra la espectacularidad de las campañas, el desarrollo de los discursos en torno a las pequeñas diferencias y con un *marketing* de la personalidad (Sennett, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. Traducción: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record. 2006: 151). Nada más eficaz para destruir las identidades partidarias.

el gobierno; y presentar candidatos para ocupar cargos público, electivos o no.<sup>7</sup>

Peter Mair se refiere a las siguientes funciones, que revelan el pasaje de las funciones representativas hacia funciones de carácter procesal: integración y movilización de los ciudadanos; bisagra y agregación de intereses sociales; formulación de políticas públicas; reclutamiento de líderes políticos y operarios para los cargos públicos; y actuación en la organización del parlamento y del gobierno. Señala que aunque los partidos no actúen más de manera eficaz en el campo de la representación política, son de esencial importancia (y creciente, para el autor) en la gestión de la democracia, en su papel procedimental. Los partidos se parecen al Estado frente a la financiación pública, de la reglamentación jurídica de sus actividades y, principalmente, de la ocupación de cargos públicos por indicación. Como afirma Mair: "Es en este sentido que los partidos reducen cada vez más a sus líderes que ocupan cargos públicos y que los líderes partidarios se hacen del más importante stock de capital disponible de los partidos".<sup>8</sup>

12

Por opción del constituyente brasileño, los partidos políticos detienen el monopolio para la presentación de candidaturas. No hay posibilidad de un ciudadano para ejercer su derecho político de disputar un cargo electivo sin que pase por el filtro de los partidos: su nombre debe ser escogido en convención para que sea colocado a la disposición del electorado. Eso demuestra que, a pesar de las incontables y adecuadas críticas en relación con la pérdida de la centralidad de los partidos en la política actual, jurídicamente esas asociaciones especiales permanecen como elementos fundamentales de la democracia representativa en Brasil.

Recientemente, el debate tomó nuevas dimensiones por la creación jurisprudencial de la figura del mandato partidario: en 2007, contrariando la historia constitucional brasileña, la Constitución vigente y las decisiones judiciales anteriores, el Supremo Tribunal Federal definió que el mandato electivo pertenecía al partido político, y que hay pérdida de mandato cuando el representante deja el partido sin justa causa. De esta forma, el Poder Judicial pasa a asumir, por presunción absoluta, que el elector toma su decisión electoral por una identificación con el partido político.

Tal construcción, sin embargo, no modifica el escenario político, caracterizado por el voto personal —incentivado por el sistema electoral proporcional de listas no bloqueadas— y por la inexistencia de expresión ideológica de los partidos políticos. En un panorama multipartidario, formado por cerca de treinta partidos de carácter nacional, hay poca distinción entre los programas partidarios y menos aún entre las propuestas electorales. Y, lo que es más grave en un Estado representativo y democrático, esa nueva construcción no pasa a garantizar la existencia de democracia interna en los partidos políticos.

Ese es el punto, absolutamente carente de atención doctrinaria y jurisprudencial, que será explorado en este abordaje: la relación entre el derecho político fundamental de elegibilidad, los demás derechos fundamentales de los afiliados y la democracia intrapartidaria y su esencialidad para la configuración democrática de un Estado de Derecho.

7. Fernández Ruiz, Jorge. *Tratado de Derecho Electoral*. México DF: Editorial Porrúa; 2010: 264-265. Según Rubén Hernández Valle, cuatro son sus funciones básicas: seleccionar los futuros líderes, mantener contacto con el gobierno, representar los diversos grupos de la comunidad e integrar estos grupos (Hernández Valle, Rubén. "La democracia interna de los partidos políticos". En: Hernández, María del Pilar (Coord). *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México, 2002: 145-162).

8. Mair, Peter. "Os partidos políticos e a democracia". En *Análise Social*. Vol. 38, No. 167; 2003; 277-293: 278, 281-282.

## I. EL PARTIDO POLÍTICO EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO BRASILEÑO

La naturaleza jurídica de los partidos políticos y su relación con la sociedad y con el Estado son relevantes para determinar la aplicación de la teoría de los derechos fundamentales en su ámbito, y para definir el alcance de la autonomía reconocida constitucionalmente.

Los partidos políticos ya fueron vistos como órganos del Estado y tratados como personas jurídicas de derecho público. Frente a las constituciones democráticas sin embargo, la tendencia del siglo XX fue considerar a los partidos en el ámbito de las asociaciones (y, por lo tanto, junto a la libertad de asociación). Así lo hizo la Constitución brasileña de 1988 al configurar los partidos políticos como personas jurídicas de derecho privado.

La Ley de los Partidos Políticos, Ley No. 9.096/95, en su artículo 1.º, apunta la naturaleza jurídica del partido político: "El partido político, persona jurídica de derecho privado, se destina a asegurar, en el interés del régimen democrático, la autenticidad del sistema representativo y a defender los derechos fundamentales definidos en la Constitución Federal". Este último bien jurídico no era listado en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos de la fase más intensa de la dictadura militar, la Ley No. 5.682/71. La Ley anterior a ella, sin embargo, elaborada el año siguiente al

golpe y publicada el mismo día que el Código Electoral en vigor, incluía la prohibición de organización, registro o funcionamiento de un partido "cuyo programa o acción contrarie el régimen democrático, basado en la pluralidad de los partidos y en la garantía de los derechos fundamentales del hombre" (Art. 5.º de la Ley No. 4.740/65).

La nueva disciplina normativa exige, para la configuración del partido político, la adquisición de la personalidad jurídica en la forma de la ley civil y el registro de su estatuto junto al Tribunal Superior Electoral. El Código Civil, Ley No. 10.406/2002, asume a los partidos políticos en el rol de personas jurídicas de derecho privado, al lado de las asociaciones, de las sociedades, de las fundaciones, de las organizaciones religiosas y de las empresas individuales de responsabilidad limitazda (Art. 44). Como apunta Rodrigo Xavier Leonardo, los partidos se incluyen en el modelo constitucional amplio del tipo general asociativo,<sup>9</sup> lo que permite tratarlos con todas las garantías que cercan la libertad de asociación.

13

José Alfonso da Silva apunta como elementos de la asociación la base contractual, la permanencia y el fin lícito. Indica también cuatro derechos contenidos en la libertad de asociación: crear una asociación, adherir a cualquier asociación, desconectarse de la asociación y disolverla espontáneamente. Para el autor, el texto constitucional presenta dos garantías colectivas relacionadas con esa libertad: prohibición de interferencia estatal en su funcionamiento y disolución compulsoria solo por decisión judicial transitada en juzgado, aunque se permita la suspensión de sus actividades por decisión judicial pendiente de recurso.<sup>10</sup>

9. Leonardo, Rodrigo Xavier. *As associações em sentido estrito no direito privado*. 249f. Tese (Doutorado em Direito Civil), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo; 2006: 98.

10. Silva, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros; 2008: 267.

Los partidos políticos, por cierto, encajan en esta definición. Sin embargo, frente a las funciones que ejercen, el tratamiento constitucional en relación con los partidos es peculiar. Si les son aseguradas su libre creación, fusión, incorporación y extinción, se impone, en contrapartida, el respeto a la soberanía popular, al régimen democrático, al pluripartidismo y a los derechos fundamentales de la persona humana (Art. 17, caput). Es cierto, sin embargo, que la deferencia a esos valores, principalmente la democracia y los derechos fundamentales —que no son exclusivos de la arena política— debe ser observada por todas las asociaciones, principalmente por aquellas que ejercen función pública, como es el caso de los partidos. Se trata de aplicar a la sociedad civil el principio democrático, que configura —o debe configurar— toda la sociedad y no solo el ámbito público.<sup>11</sup>

14

Otra exigencia constitucional para los partidos políticos es que sean de carácter nacional. Esa elección parte del débil federalismo brasileño y fue realizada, aunque tímidamente, en la redemocratización de 1945. La ausencia de un proyecto nacional de los agrupamientos partidarios fue uno de los *considerandum* del Decreto No. 37 de 1937,<sup>12</sup> que siguió a la instauración del Estado Nuevo y extinguió los partidos

políticos. Su superación, con la Constitución de 1946, no hace retornar al modelo de partidos provinciales de la República Vieja, pero pasa a tratar los partidos exigiendo, como expresamente lo hace el Código Electoral de 1950, “programa y estatuto de sentido y alcance nacional” (Art. 132, §1°).

Después del golpe militar de 1964, el Acto Institucional No. 2/65 extingue los partidos políticos. Las fuerzas políticas, conforme el Acto Complementario No. 4 del mismo año, podrían formar organizaciones, que han vuelto a tener la forma de partidos políticos solo en 1979. La Ley No. 6.767/79 modificó el artículo 3.º de la Ley No. 5.682/71, dándole la siguiente redacción: “La acción de los partidos será ejercida en ámbito nacional, en consonancia con su estatuto y programa, sin vinculación, de cualquier naturaleza, con gobiernos, entidades o partidos extranjeros”. Tal normativa permitió el surgimiento de varios partidos políticos, rompiendo el artificial bipartidismo impuesto por la dictadura. La noción de la esencialidad de los partidos es tan fuerte en esta nueva redemocratización del Estado brasileño que no se admiten candidaturas singulares —independientes de indicación por los partidos— en la elección para la Asamblea Nacional Constituyente en 1986.<sup>13</sup>

11. Como ya afirmamos: “Ni los partidos políticos, ni sindicatos, ni otras organizaciones privadas que cumplen función pública pueden sustraerse a la plena observancia del contenido del principio democrático —a ellas también se extienden la realización de los valores de la libertad y de la igualdad—. Se trata de la eficacia horizontal del principio democrático en su totalidad”. (Salgado, Eneida Desiree. Principios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral. Curitiba. 345f. Tese (Doutorado em Direito do Estado), Universidade Federal do Paraná; 2010: 26).

12. “El Presidente de la República, usando de la atribución que le confiere el artículo 180, de la Constitución: (...). Considerando que el sistema electoral entonces vigente, inadecuado a las condiciones de carácter jurídico y formal, fomentaba la proliferación de partidos, con la finalidad única y exclusiva de dar a las candidaturas y cargos efectivos apariencia de legitimidad:

Considerando que la multiplicidad de elecciones partidarias, con objetivos meramente electorales, en vez de actuar como factor de aclaración y disciplina de opinión, sirvió para crear una atmósfera de excitación y desasosiego permanentes, nocivos a la tranquilidad pública y sin correspondencia en los reales sentimientos del pueblo brasileño;

Considerando, además de eso, que los partidos políticos hasta entonces existentes no poseían contenido programático nacional o adoptaban ideologías y doctrinas contrarias a los postulados del nuevo régimen, pretendiendo la transformación radical de la orden social, alterando la estructura y amenazando las tradiciones del pueblo brasileño, en desacuerdo con las circunstancias reales de la sociedad política y civil:

Considerando que el nuevo régimen, fundado en nombre de la Nación para atender sus aspiraciones y necesidades, debe estar en contacto directo con el pueblo, sobrepuesto a las luchas partidarias de cualquier orden, independiendo de la consulta de agrupaciones, partidos u organizaciones, ostensiva o disfrazadamente destinados a la conquista del poder público.

Decreta:

Artículo 1.º - Quedan disueltos, en esta fecha, todos los partidos políticos. (...)”.

13. Cuestión muy controvertida frente a la teoría clásica del poder constituyente. Para un análisis de la discusión política en torno a este debate ver Salgado, Eneida Desiree. *Constituição e democracia – Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum; 2007: 110-113.

Claudio Mendonça Braga analiza el carácter nacional de los partidos políticos y trae los debates realizados durante la elaboración del texto constitucional vigente. El anteproyecto de la Comisión Afonso Arinos, encomendado por el Presidente de la República pero no enviado oficialmente a la Asamblea Nacional Constituyente, se refiere al necesario ámbito nacional de los partidos (Art. 11, IV), considerado este a partir del desempeño electoral del partido en la elección para la Cámara de los Diputados y usado como criterio para el acceso al fondo partidario y al derecho de antena (§2°). Según el autor, la Comisión de Organización Electoral, Partidaria y Garantía de las Instituciones no incluye en su anteproyecto la exigencia de carácter nacional, pero eso es dejado de lado por la Comisión de Sistematización.<sup>14</sup>

El texto constitucional prohíbe a los partidos políticos el “recibimiento de recursos financieros de entidad o gobierno extranjeros o de subordinación a estos” (Art. 17, II) y la Ley de los Partidos Políticos define el apoyo para la creación del partido como evidencia de su carácter nacional.<sup>15</sup> Y como lo hace en relación con todas las asociaciones, la Constitución prohíbe la utilización por los partidos de organización paramilitar (Art. 17, § 4°).

En el mismo artículo 17, la Constitución incluye dos exigencias más. La primera se refiere a la prestación de cuentas a la Justicia Electoral. Tal imposición deriva de la financiación parcialmente pública de los partidos políticos a través del fondo partidario. Así como toda persona física o jurídica que recibe dinero público, los partidos deben rendir cuentas de estos valores. Al contrario de las demás, sin embargo, no rinde cuentas al Tribunal de Cuentas, sino a la Justicia Electro-

ral, debido a la extensa cualificación de este órgano del Poder Judicial. Finalmente, la Constitución exige de los partidos políticos “funcionamiento parlamentario en consonancia con la ley”, que se relaciona con la organización en escaños y estructura de liderazgo (Art. 12 de la Ley No. 9.096/95).

Como garantías constitucionales a los partidos se presentan el acceso al fondo partidario (recursos públicos destinados a la financiación parcial de los partidos políticos, a fin de que puedan cumplir adecuadamente y con relativa independencia sus funciones),<sup>16</sup> el derecho de antena (espacio destinado a los partidos en el radio y en la televisión para la difusión de su programa y de su posición política frente a los problemas nacionales),<sup>17</sup> y autonomía partidaria, que será discutida a continuación. La financiación de los partidos y su tiempo de antena no serán objeto de apreciación en este trabajo.

## II. EL PARTIDO POLÍTICO, ENTRE LA AUTONOMÍA Y LAS IMPOSICIONES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

15

En armonía con su configuración asociativa, el partido político tiene autonomía garantizada, más allá de su libre creación, fusión, incorporación y extinción. La amplitud de este concepto, sin embargo, debe ser comprendida en conformidad con el sistema constitucional.

La autonomía de las asociaciones —aun aquellas situadas en la esfera de las relaciones privadas—no puede ser entendida como absoluta. Esto deriva de una nueva

14. Braga, Claudio Mendonça. *O caráter nacional dos partidos políticos na federação brasileira*. 146f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo; 2009: capítulo 3.

15. Art. 7°. § 1°: Solo es admitido el registro del estatuto de partido político que haya carácter nacional, considerándose como tal aquel que compruebe el apoyo de electores correspondiente a, por lo menos, medio por ciento de los votos dados en la última elección general para la Cámara de los Diputados, no calculados los votos en blanco y los nulos, distribuidos por un tercio, o más, de los Estados, con un mínimo de un décimo por ciento del electorado que haya votado en cada uno de ellos.

16. El “Fondo Especial de Asistencia Financiera a los Partidos Políticos” es disciplinado por la Ley No. 9.096/95 a partir de su artículo 38. Allí son normalizadas la forma de composición del Fondo, sus finalidades y su distribución entre los partidos políticos registrados.

17. El acceso gratuito a radio y televisión también es tratado por la Ley de los Partidos Políticos, en relación con su finalidad, a partir del artículo 45.

comprensión acerca de la incidencia de los principios constitucionales que amplían sus efectos más allá de la esfera estatal y de la esfera pública. Eso ocurre principalmente con los derechos fundamentales, a los cuales se reconoce eficacia horizontal o contra terceros (*Drittwirkung der Grundrechte*, en la doctrina alemana).

André Rufino do Valle analiza la aplicación inmediata de los derechos fundamentales en las relaciones privadas a partir de juzgados del Supremo Tribunal Federal. Destaca la utilización de este argumento por el Ministro Gilmar Mendes, principalmente en el caso de exclusión de socio por la Unión Brasileña de Compositores,<sup>18</sup> además de indicar casos anteriores en que el STF decidió por la aplicabilidad del debido proceso legal y de la amplia defensa en el ámbito de cooperativas,<sup>19</sup> y del principio de la igualdad en las relaciones laborales de empresa extranjera en el país,<sup>20</sup> aunque sin utilizar la terminología de la eficacia horizontal.

16

El autor trata de la eficacia horizontal a partir de un posible conflicto entre autonomía del grupo y derechos fundamentales del individuo, que se revela con más intensidad en la admisión o rechazo de socios y en el ejercicio del poder disciplinario y sancionador. Resalta que “el derecho de autotérminación de las asociaciones encuentra sus límites precisamente en el contenido de la relación privada determinado por las reglas estatutarias que la propia asociación elabora, así como en las normas y en los principios de orden público, especialmente los derechos fundamentales asegurados constitucionalmente a los socios”.<sup>21</sup>

No parece restar dudas acerca de este recorte constitucional a la autonomía de las asociaciones. Respecto a los partidos políticos, la Constitución es más precisa, dándole contornos expresos. Además de eso, la Ley No. 9.096/95 incluye extensa reglamentación para la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, sin que eso signifique un ataque a su autonomía. No parece ser adecuada, por su parte, la edición de instrucción por el Tribunal Superior Electoral con contenido impositivo a los partidos, como lo hace la Resolución No. 23.282, que “disciplina la creación, organización, fusión, incorporación y extinción de partidos políticos”.<sup>22</sup>

Subráyese la tendencia a la defensa de amplia autonomía de los agrupamientos partidarios, frente a la situación histórica anterior de intenso control estatal sobre los partidos políticos. Vale analizar cómo se dio la positivación de esta ruptura.

La Constitución, en el texto original del párrafo 1.º de su artículo 17, aseguraba “a los partidos políticos autonomía para definir su estructura interna, organización y funcionamiento, debiendo sus estatutos establecer normas de fidelidad y disciplina partidarias”.

Tal dispositivo fue alterado por la Enmienda Constitucional No. 52/2006, para incluir expresamente la libertad de los partidos para “adoptar los criterios de elección y el régimen de sus coligaciones electorales, sin obligatoriedad de vinculación entre las candidaturas en ámbito nacional, provincial, distrital o municipal”.

18. Supremo Tribunal Federal, RE 201.819-8/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, Voto-Vista do Ministro Gilmar Mendes, DJ 24.11.2004.

19. Supremo Tribunal Federal, RE 158.215/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 07.06.1996.

20. Supremo Tribunal Federal, RE 161.243/DF, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 19.12.1997.

21. Vale, André Rufino do. “Drittwirkung de Direitos Fundamentais e Associações Privadas”. *Revista de Direito Público*. Brasília: Instituto Brasileiro de Direito Público, No. 9, jul./set/2005: 64

22. Como ya se ha señalado, el Tribunal Superior Electoral no tiene cualificación normativa, ni siquiera reglamentaria, en caso de no haber norma de cualificación en este sentido en la Constitución. Lo que se permite, y por autorización legal, es la expedición de instrucciones, que son actos normativos dirigidos a los agentes públicos, de alcance limitado al interior de la Administración. Salgado, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, ítem 5.3.

El poder de reforma de la Constitución impuso esta nueva redacción a partir de una polémica decisión del Tribunal Superior Electoral que fue conocida como “la verticalización de las coligaciones”.<sup>23</sup> En respuesta a la Consulta No. 715, el TSE reinterpreta el artículo 6.º de la Ley No. 9.504/97<sup>24</sup> y, en nombre del carácter nacional de los partidos, determinó, a menos de cuatro meses de las convenciones partidarias para la elección de candidatos y determinación de coligaciones, que “los partidos políticos que ajusten coligación para elección de presidente de la República no podrán formar coligaciones para elección de gobernador de estado o del Distrito Federal, senador, diputado federal y diputado provincial o distrital con otros partidos políticos que hayan, aisladamente o en alianza diversa, lanzado candidato a la elección presidencial”. Esta acometida contra la autonomía de los partidos fue subsanada por una “interpretación auténtica” del alcance de la garantía constitucional, no sin resistencia del Poder Judicial y por parte de la doctrina.<sup>25</sup>

La decisión del Supremo Tribunal Federal, de muchos años antes, da indicios de esta comprensión al afirmar la amplia autonomía partidaria, recortando, sin embargo, las cuestiones relativas al proceso electoral. En medida cautelar de acción directa de inconstitucionalidad, se determinó que la definición de la estructura, organización y funcionamiento interno es “un área de reserva estatutaria absolutamente cerrada por la acción normativa del Poder Público”, “un dominio constitucionalmente delimitado, que pre excluye —por efecto de expresa cláusula constitucional (CF, art. 17, §

1º) — cualquier posibilidad de intervención legislativa en todo lo que diga respecto a la intimidad estructural, organizacional y operacional de los Partidos Políticos”. Sin embargo, según la misma decisión, a pesar de la fuerza del principio de la autonomía partidaria, frente a la “estricta delimitación temática de su alcance conceptual... no se califica como elemento de restricción al poder normativo del Congreso Nacional, a quien asiste, mediante ley, la cualificación indisponible para disciplinar el proceso electoral y también para prescribir reglas generales que los actores del proceso electoral, para efecto de disputa del poder político, deberán observar, en sus relaciones externas, en la celebración de las coligaciones partidarias”.<sup>26</sup> Es decir, la autonomía debe ser comprendida en los términos que la Constitución, sistemáticamente, establece.

El texto constitucional revela la autonomía mitigada de los partidos políticos, justamente por cuenta de la posición que las agremiaciones ocupan en el Estado brasileño. Al imponer la observancia de la soberanía popular, del régimen democrático, del pluripartidismo y de los derechos fundamentales de la persona humana, hay un recorte en su capacidad de auto organización y funcionamiento. No se admite un partido político que tenga entre sus objetivos la afrenta a la soberanía nacional, el regreso del bipartidismo o la instalación de un régimen de partido único, la institución de un régimen autoritario o la discriminación de un determinado grupo social, al menos declaradamente, en sus estatutos o programas; otra cuestión es su práctica política.<sup>27</sup>

17

23. Alberto Rollo equipara esta decisión al voto vinculado impuesto por la dictadura militar en 1982, cuando el elector pasó a tener que votar por candidatos del mismo partido para todos los cargos, y hace una fuerte crítica a la postura creativa de la Justicia Electoral “en nombre del purismo electoral de la solidificación de las ideologías partidarias”. Y completa: “Es interesante notar que las situaciones electorales que en el pasado eran consideradas medidas dictatoriales, fruto del régimen militar, acabaron siendo consideradas, en tiempos más recientes, como actos de moralización de la política”. Rollo, Alberto. “Convenções partidárias e registro de candidatos”. En *Elegibilidade e inelegibilidade*. Caxias do Sul: Plenum. 2008; 15-39, 24 y 25.

24. Art. 6.º: Es facultad de los partidos políticos, dentro de la misma circunscripción, celebrar coligaciones para elección mayoritaria, proporcional, o para ambas, pudiendo, en este último caso, formarse más de una coligación para la elección proporcional de entre los partidos que integran la coligación para el pleito mayoritario.

25. El Supremo Tribunal Federal negó el control de constitucionalidad sobre la resolución derivada de la Consulta y con la promulgación de la Enmienda Constitucional No. 52/2006 decidió la incidencia del artículo 16 de la Constitución, que trata de la anterioridad electoral, afirmando su inaplicabilidad para las elecciones de 2006. André Ramos Tavares y Augusto Aras defendieron la verticalización de las coligación (Tavares, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 5.ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva; 2007: 730-731; Aras, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda de mandato parlamentar*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 197).

26. Supremo Tribunal Federal, ADI 1407, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, juicio de la medida liminar en 07.03.2006.

27. Los programas partidarios del Partido Social Cristiano en 2011 provocaron reacciones de los grupos de apoyo a los homoafectivos y de defensores del derecho de aborto, principalmente por salvaguardar valores de la familia basándose en “hechos científicos” y afirmando que “hombre + mujer + amor = familia”. Las propagandas partidarias están disponibles en los links <http://www.youtube.com/watch?v=e60rJAtxy6A&feature=related>, <http://www.youtube.com/watch?v=S8Qdpmo08> y <http://www.youtube.com/watch?v=hfmUnSdGCF>. Visitados el 17 de julio de 2012.

Ciertamente no existe densidad normativa predeterminada de estos valores y verdadera verificación por el Tribunal Superior Electoral de los estatutos y del real funcionamiento de los partidos. Esto no autoriza, sin embargo, el vaciamiento de los mandos constitucionales; al menos normativamente, la Constitución impone el reconocimiento y el respeto de estos valores.

Los estatutos de los partidos políticos y, de manera más enfática, su práctica cotidiana, deben hacerse eco de estos mandos constitucionales, que representan exigencias del Estado Democrático de Derecho, que otorga a los partidos políticos un papel protagónico en la democracia representativa.

La Constitución, en el párrafo 1.º de su artículo 17, exige normas de disciplina y fidelidad partidarias en los estatutos de los partidos políticos. El texto constitucional no hace la distinción entre esos conceptos, pero la doctrina jurídica entiende la disciplina como género y la fidelidad como especie. Para José Afonso da Silva, disciplina es “respeto y acatamiento del programa y objetivos del partido, a las reglas de su estatuto, cumplimiento de sus deberes y probidad en el ejercicio de mandatos y funciones partidarias”.<sup>28</sup> Los autores de la Ciencia Política comprenden la disciplina partidaria como cohesión, como convergencia de votos en las discusiones parlamentarias en el sentido que establece el líder del partido en el Parlamento.<sup>29</sup> La exigencia de disciplina en los agrupamientos partidarios está prevista a partir de la Constitución de 1967, sin que esto autorice el reconocimiento de un mandato partidario en el Estado brasileño.

La Constitución de 1969<sup>30</sup> incluye un concepto normativo de fidelidad partidaria, por su negación. En el texto original del párrafo único del artículo 152 se preveía la pérdida de mandato del representante que “por actitudes o por el voto, si se opusiera a las directrices legítimamente establecidas por los órganos de dirección partidaria o dejara el partido bajo cuya bandera fue elegido”, referido por el artículo 35 como hipótesis de pérdida de mandato por infidelidad partidaria. Con la Enmienda Constitucional No. 11/78, se comienza a prever la posibilidad de fundación de un nuevo partido como excluyente de la infidelidad partidaria; y con la Enmienda Constitucional No. 25/85 que barre el sobrante autoritario, el concepto normativo de infidelidad partidaria y su consecuencia desaparecen del ordenamiento constitucional.

Durante el proceso constituyente que da origen al texto constitucional vigente, no hubo la incorporación con este alcance de la fidelidad partidaria. Expresamente se negó que el abandono del partido o la oposición a las directrices pudieran dar paso a la pérdida de mandato. Esa lectura transcurre de las actas de las reuniones de las subcomisiones y comisiones y del propio texto aprobado, que no incluye la infidelidad partidaria como hipótesis de pérdida de mandato. De esta manera lo comprendió el Supremo Tribunal Federal hasta 2007, cuando a partir de una consulta respondida por el Tribunal Superior Electoral, decidió en sede de mandatos de seguridad que los partidos tenían derecho a mantener el mandato de los tránsfugas.<sup>31</sup>

Tal lectura no concuerda con la reglamentación de la Ley de los Partidos Políticos en su capítulo quinto.

18

28. Silva, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros; 2008: 407. Para Augusto Aras, la fidelidad partidaria corresponde a la lealtad a un partido político y la observancia del programa partidario y de las decisiones tomadas por sus consejos; la disciplina es más amplia (Aras, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda de mandato parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris; 2006: 142).

29. Así, David Fleischer y Leonardo Barreto (Fleischer, David y Barreto, Leonardo. “Reformas políticas y democracia en Brasil”. En: Zovatto, Daniel; Henríquez, y Orozco Jesús (coord.). *Reforma política y electoral en América Latina (1978-2007)*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México e Idea Internacional, 2008: 315-352) e Pedro Robson Pereira Neiva (Neiva, Pedro y Robson Pereira. *Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 54, No. 2, 2011: 289 a 318).

30. La denominada “Enmienda Constitucional 1, de 1969” será tratada en ese texto como “Constitución de 1969”, pues reescribe todo el texto constitucional de 1967, sin respetar las reglas de cualificación y de procedimiento. Se trata, así, de una nueva Constitución, impuesta por el régimen de excepción.

31. Un largo análisis de esta decisión y de sus fundamentos fue realizada en la investigación de doctorado de la autora y se encuentra publicada. Salgado, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Editora Fórum; 2010: ítem 2.3.

La Ley No. 9.096/95 establece penalidades que pueden ser aplicadas a los representantes más allá de la esfera partidaria, desde que se suponen previstas en estatuto. Según el artículo 24, “el integrante de los escaños del partido debe subordinar su acción parlamentaria a los principios doctrinarios y programáticos y a las directrices establecidas por los órganos de dirección partidarios, en la forma del estatuto”. En caso de oposición, “por la actitud o por el voto, a las directrices legítimamente establecidas por los órganos partidarios”, el partido podrá imponer, garantizada la amplia defensa, “desligamiento temporal del escaño, suspensión del derecho de voto en las reuniones internas o pérdida de todas

las prerrogativas, cargos y funciones que ejerza en el transcurso de la representación y de la proporción partidaria, en la respectiva Casa Legislativa”. No hay previsión de pérdida de mandato ni en la Constitución, ni en la Ley de los Partidos Políticos.

Los partidos políticos añaden en sus estatutos la regla de la disciplina partidaria, “con el fin de asegurar la unidad de la acción programática”,<sup>32</sup> con el rol de comportamientos que se consideran infracciones éticas y disciplinarias.<sup>33</sup> De esta forma, buscan corresponder a las exigencias constitucionales, sin olvidar los derechos fundamentales de los afiliados. Al menos, normativamente.

32. Conforme el Estatuto del Partido del Movimiento Democrático Brasileño, artículo 4.º, II. Disponible en <http://www.pmdb.org.br/downloads/bibliotecas/estatuto.pdf>, visitado en 20.jul.2012.

33. En el Partido de los Trabajadores, el elenco está en el artículo 277: “Constituyen infracciones éticas y disciplinarias: I– la violación a las directrices programáticas, a la ética, a la fidelidad, a la disciplina y a los deberes partidarios o a otros dispositivos previstos en este Estatuto; II– la falta de respeto a la orientación política o a cualquier deliberación regularmente tomada por los ejemplares competentes del Partido, incluso por la Bancada a que pertenece el ocupante del cargo legislativo; III– la improbidad en el ejercicio de mandato parlamentario o ejecutivo, así como en el ejercicio de mandato de órgano partidario o de función administrativa; IV– la actividad política contraria al Programa y al Manifiesto del Partido; V– la falta, sin motivo justificado por escrito, de más de 3 (tres) reuniones sucesivas de los ejemplares de dirección partidarias de que forme parte; VI– la falta de exacción en el cumplimiento de los deberes relativos a los cargos y funciones partidarias; VII– la infidelidad partidaria, en los términos de la ley en este Estatuto; VIII– el no acatamiento a las deliberaciones de los Encuentros y Congresos del Partido, así como a aquellas adoptadas por los Directorios y Comisiones Ejecutivas del Partido, principalmente si, habiendo sido convocado, de ellas no haya participado; IX – la propaganda de candidato o candidata a cargo electivo de otro Partido o de coligación no aprobada por el PT o, por cualquier medio, la recomendación de su nombre al sufragio del electorado; X– acuerdos o alianzas que contraríen los intereses del Partido, especialmente con afiliados o afiliadas de partidos no apoyados por las direcciones partidarias; XI– el apoyo a gobiernos que contraríen los principios programáticos del Partido, principalmente cuando en provecho personal, o el ejercicio de cargo de gobierno —ministro o ministra, secretario o secretaria, director o directora de jerarquía o similar— en cualquier nivel, en gobierno no apoyado por el PT, salvo autorización expresa de los ejemplares partidarios; XII– la obstrucción al funcionamiento de cualquier órgano de dirección partidaria; XIII– la promoción de afiliaciones en bloque que objetiven el predominio de personas o grupos extraños o sin afinidades con el Partido; XIV– la no-comunicación al conjunto de los afiliados y afiliadas de los nombres inscritos en las listas; el no-envío de las fichas de registro de filiación; la no-divulgación de la lista de afiliados y afiliadas al conjunto del Partido; el impedimento, por acto u omisión, de la aplicación de las normas o de la fiscalización en los procesos electorales internos; el pago colectivo de la contribución de afiliados y afiliadas, el impedimento a la participación de cualquiera afiliado o afiliada debidamente habilitado en su instancia; XV– la formulación de denuncias infundadas contra otros afiliados o afiliadas al Partido; XVI– la no-contribución financiera con el Partido, en las formas de este Estatuto, cuando esté ocupando cargo electivo o cargo en comisión” (Disponible en [http://www.pt.org.br/arquivos/ESTATUTO\\_PT\\_2012\\_-\\_VERSAO\\_FINAL.pdf](http://www.pt.org.br/arquivos/ESTATUTO_PT_2012_-_VERSAO_FINAL.pdf), visitado en 20.jul.2012). En el partido de los Demócratas, el Estatuto trae la siguiente disposición: “Art. 96 – Los afiliados, especialmente los miembros de órganos partidarios, mediante la apuración en proceso regular en que les sea garantizada amplia defensa, quedarán sujetos a las medidas disciplinarias, cuando quedar probado que son responsables por: a) infracción de dispositivos del Programa, del Estatuto, del Código de Ética, o desobediencia a la orientación política fijada por el órgano competente; b) desobediencia a las deliberaciones y a las directrices regularmente tomadas en cuestiones de interés partidario, incluso por el Escaño a que pertenecer el Senador, el Diputado Federal, el Diputado Provincial o el Concejal; c) atentado contra la normalidad de las elecciones; d) improbidad en el ejercicio de cargos o funciones públicas, de mandato parlamentario o de órgano partidario; y) actividad política contraria al Estado de Derecho, al Régimen Democrático y a los intereses partidarios; f) falta de exacción en el cumplimiento de los deberes atinentes a las funciones públicas y partidarias; g) abandono, sin motivo justificado por escrito, de los cargos y funciones partidarias; h) infidelidad partidaria, en los términos de la legislación pertinente y de este Estatuto; i) hacer Campaña Electoral para candidatos o partido adversarios; j) desacato a las autoridades partidarias o a las órdenes superiores; Párrafo único – El afiliado que, elegido por la bandera del Demócratas, venga a desconectarse del Partido durante el ejercicio del mandato, cometerá acto de infidelidad partidaria y quedará sujeto al pago de multa en valor que será fijado mediante Resolución de la Comisión Ejecutiva Nacional” (Disponible en <http://www.dem.org.br/wp-content/uploads/2011/07/Estatuto-do-Democratas.pdf>, visitado en 20.jul.2012).

### III. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS AFILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS Y SU PROTECCIÓN JURÍDICA

Como asociaciones que ejercen una importante función pública, reciben recursos estatales, disfrutan del acceso gratuito a los medios de comunicación de masa y detienen el monopolio para presentación de candidatos a cargos electivos, los partidos políticos deben someterse a algún control. Una justificación presentada por Jesús Orozco Henríquez resume la exigencia de control judicial sobre los partidos políticos, frente a su naturaleza jurídica y su carácter “casi-público”, y también “por su posición preponderante o de predominio frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de sus actos sería también injustificada, pues podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos”.<sup>34</sup>

20

La Constitución de 1988 provoca una revolución simbólica en la historia del constitucionalismo brasileño al incluir en el pórtico del texto el rol los de derechos fundamentales. Además de eso, añade al lado de la previsión de estos derechos un conjunto de garantías que buscan materializar estos mandatos, en el sentido de superar la baja densidad normativa de tales dispositivos.

El artículo 5.º de la Constitución —el más largo de todo el texto— enumera derechos individuales y colectivos, derechos materiales y procesales, garantías y prerrogativas. Todos, en conjunto, dan la configuración de un Estado pensado a partir de la relación entre poder e individuos, con fuerte protección del patrimonio jurídico de estos últimos, tomados singular y colectivamente.

Su extensión es complementada por la apertura expresamente establecida en el párrafo 2.º: “Los derechos y garantías expresados en esta Constitución no excluyen otros decurrentes del régimen y de los principios por ella adoptados, o de los tratados internacionales en que la República Federativa de Brasil sea parte”.

Para el análisis de los partidos políticos y la posición jurídica de los afiliados, vale resaltar el *caput* (“Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza” y la inviolabilidad del derecho a la libertad, a la igualdad y a la seguridad), el inciso II (“nadie será forzado a hacer o dejar de hacer alguna cosa sino en virtud de ley”), el inciso IV (“es libre la manifestación del pensamiento, siendo prohibido el anonimato”), el XVII (“es plena la libertad de asociación para fines lícitos, prohibida la de carácter paramilitar”), el XX (“nadie podrá ser compelido a asociarse o a permanecer asociado”), el XXXV (“la ley no excluirá de la apreciación del Poder Judicial lesión o amenaza a derecho”), y el inciso LV (“a los litigantes, en proceso judicial o administrativo, y a los acusados en general son asegurados el contradictorio y amplia defensa, con los medios y recursos a ella inherentes”); todos del artículo 5.º.

En el mismo título (De los Derechos y Garantías Fundamentales–), el texto constitucional incluye también los derechos sociales (entre ellos los derechos laborales), los derechos de nacionalidad, los derechos políticos y un capítulo sobre los partidos políticos, concentrado en el artículo 17.

En un análisis sencillo del texto constitucional, de plano se establece la absoluta relación de los partidos políticos con los derechos fundamentales, sea por su localización, sea por la implicancia de otros derechos en sus prácticas. Como ya hemos

34. Orozco Henríquez, J. Jesús. “La democracia interna de los partidos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional. Reforma Judicial”. En *Revista Mexicana de Justicia*. No. 4 Julio-Diciembre 2004: 219-245, 225.

visto, se impone a los partidos el respeto a los derechos fundamentales (al lado de la soberanía nacional, del régimen democrático y del pluralismo) para su creación. Aquí, sin embargo, se trata de verificar el respeto a los derechos fundamentales en la dinámica interna de los partidos políticos.

El afiliado al partido político debe respetar y exigir todos los derechos fundamentales. Debe ser, como garantiza la Constitución y la Ley de los Partidos Políticos, tratado con igualdad. No puede tener restringidos sus derechos relacionados con la participación en la vida partidaria, ni sin la observancia de un debido proceso, conforme previsión anticipada en el Estatuto al cual el ciudadano adhirió para afiliarse a la agremiación.

No obstante la garantía de autonomía de los partidos políticos, lo correcto es que la lesión o la amenaza de lesión a derecho fundamental en el ámbito interno de la agremiación deben ser llevadas al Poder Judicial. Resáltese, una vez más, que en una democracia fuertemente —casi exclusivamente, en los hechos— representativa, los partidos políticos son indispensables para la participación del individuo.

Parece no existir controversia en cuanto al hecho de que los partidos políticos no pueden rechazar un pedido de desafiliación de sus cuadros. El rechazo, sin duda alguna, ofendería directamente la Constitución, que dispone que nadie podrá ser compelido a permanecer asociado (Art. 5.º, XX).

El mismo inciso, sin embargo, establece que “nadie podrá ser compelido a asociarse”. No obstante, sin la asociación a un partido político, el ciudadano no podrá ejercer su derecho fundamental de concurrir a un cargo electivo.

Jorge Fernández Ruiz afirma que el monopolio partidario para la presentación de candidaturas no hiere la Declaración Universal de los Derechos del Hombre que, en su artículo XXI, establece igual acceso a las funciones públicas. Para el autor, la indicación partidaria es requisito legal (como la edad mínima, la nacionalidad y el domicilio) que sirve a la organización de la disputa electoral, conforme manifestación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* en agosto de 2008.<sup>35</sup>

Esa perspectiva añade otro cuestionamiento en lo que respecta a la posibilidad de rechazo por la agremiación de un pedido de afiliación partidaria. Frente a su reglamentación jurídica, la afiliación es materia *interna corporis*, de decisión exclusiva de los partidos. Parece posible que los estatutos partidarios establezcan requisitos positivos o negativos para que un ciudadano pueda integrar sus cuadros.

Por ejemplo, el Partido Comunista de Brasil dispone que “la propuesta de afiliación debe ser abonada por un miembro del Partido y aprobada por una de las organizaciones partidarias”,<sup>36</sup> sin indicar, sin embargo, requisitos objetivos para la aceptación o rechazo. En el Partido Verde, en cambio, se solicita la manifestación de la comisión ejecutiva municipal sobre el pedido de afiliación; pero el estatuto trae una prohibición expresa: “No pueden afiliarse al PV individuos comprobadamente responsables por violación de los derechos humanos, agresión por el medio ambiente o corrupción, así como actitudes o manifestaciones ofensivas o discriminatorias al origen étnico, la orientación sexual, de género y a la creencia”.<sup>37</sup>

35. Fernández Ruiz, Jorge. “Los partidos políticos y la postulación de candidatos”. En: Fernández Ruiz, Jorge (coord.). *Estudios de Derecho Electoral*. Ciudad de México: Unam; 2011: 221-240.

36. Conforme el artículo 3.º del Estatuto, disponible en [http://www.pcdob.org.br/documento.php?id\\_documento\\_arquivo=2](http://www.pcdob.org.br/documento.php?id_documento_arquivo=2), visitado en 24.jul.2012.

37. La sección I del Capítulo II del Estatuto trata de la afiliación partidaria. Disponible en <http://pv.org.br/opartido/estatuto/>, acceso en 24.jul. 2012.

El Partido de la República prevé que el pedido de afiliación puede ser impugnado por cualquiera afiliado, por motivación por escrito, y que cabe recurso al órgano de ejecución jerárquicamente superior en caso de denegación de la afiliación.<sup>38</sup> Igual dispositivo consta en el estatuto del Partido Social Demócrata Cristiano.<sup>39</sup> El Partido Republicano Progresista no contempla la impugnación por cualquier afiliado, pero establece la posibilidad de disponer de un recurso para la comisión ejecutiva jerárquicamente superior en caso de denegación de la afiliación partidaria.<sup>40</sup>

No parece que exista espacio, frente a los estatutos partidarios, para la defensa de amplia accesibilidad a los partidos políticos. La identificación ideológica es cobrada de manera formal, por el compromiso de acatamiento del estatuto y del programa del partido. Además de eso, la mayoría de los partidos calla, no estableciendo explícita prohibición o condición para la afiliación partidaria, lo que acaba por dar a las direcciones ejecutivas el control del ejercicio de un derecho fundamental.<sup>41</sup>

22

No cabe argumentar aquí que la creación de un partido es libre y, por lo tanto, a todos sería posible organizar un agrupamiento partidario para así poder colocarse a la disposición del electorado. Según la Ley de los Partidos Políticos (Ley No. 9.096/95), el requerimiento para el registro de partido en el Registro Civil "debe ser suscrito por, al menos, ciento y un fundadores con domicilio en mínimo un tercio de los estados. No obstante, para el registro del estatuto junto al Tribunal Superior Electoral se exige el apoyo de una cantidad de electores correspondiente a, por lo menos, medio por ciento de los votos dados en la última elección general para la Cámara de los Diputados (no

calculados los votos en blanco y los nulos), distribuidos por un tercio, o más, de los Estados, con un mínimo de un décimo por ciento del electorado que haya votado en cada uno de ellos".

Después de la famosa decisión del Poder Judicial que creó la figura del mandato partidario en Brasil, otro tema pasa a concentrar la atención en cuanto a los derechos fundamentales de los afiliados a un partido político. Algunos partidos, descontentos con la actuación de los mandatarios —que, resáltese, a veces incumplían directrices ejecutivas para aplicar el programa partidario—, decidían expulsarlos de los partidos para entonces sustituirlos por suplentes más alineados con la cúpula partidaria.

En un sistema electoral proporcional de lista no bloqueada, con voto preferencial, se evidencia el fraude a la soberanía popular que es llevada a cabo por ese expediente. Se trata de ofensa a la voluntad del elector manifestada en la urna, superior a la práctica de la renuncia en blanco —en la cual en el momento de la indicación por el partido para componer la lista partidaria el candidato firma una carta de renuncia sin fecha y en nombre del partido para que este pueda sustituirlo, en caso de indisciplina o infidelidad partidaria—. Esta figura es utilizada por algunos partidos en España y Francia, como apunta Pedro de Vega.<sup>42</sup>

La decisión del Tribunal Superior Electoral en 2008 reconoce la justa causa para el abandono del partido (sin pérdida de mandato) cuando el agrupamiento "determina la desvinculación del afiliado bajo pena de someterlo a procedimiento de expulsión".<sup>43</sup> En diciembre de 2011, el TSE vuelve a enfrentar un caso semejante y presenta una enmienda más enfática:

38. El estatuto del Partido de la República está disponible en <http://www.partidodarepublica.org.br/PR22/estatuto.html>. Visitado en 24.jul.2012.

39. <http://www.pscd.org.br/wp-content/uploads/2011/07/estatuto-aprovado-2010.pdf>, visitado en 24.jul.2012.

40. <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-prp-de-1o-9-2007-resolucao.2008>, visitado en 24.jul.2012.

41. El artículo 14 de la Constitución exige, en su párrafo 3º, la afiliación partidaria como condición de elegibilidad. La excepción queda para los militares, a quienes se prohíbe la afiliación (art. 142, §3º, V) pero se les permite concursar a la elección (Art. 14, §8.º). Aun así, los militares candidatos deben ser escogidos por los partidos políticos en convención.

42. Vega, Pedro de. "Significado constitucional de la representación política". En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. No 44, mar./abr. 1985. (Madrid): 24-44

43. Tribunal Superior Electoral. Agravo Regimental en Recurso Especial Electoral No. 28854. Relator Min. Felix Fischer. Juicio en 25.11.2008, fallo publicado en 20.02.2009.

“La ocurrencia de desafiliación partidaria constituye presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción de decreto de pérdida de mandato electivo por desafiliación partidaria sin justa causa (Art. 1.º, caput, de la Res.-TSE 22.610/2007). Luego, no hay interés en el actuar del partido político en la hipótesis de que la desvinculación pudo haber sido promovida por el propio agrupamiento, bajo pena de conferir a los partidos el derecho —no previsto en el ordenamiento jurídico— de escoger, después de las elecciones, el afiliado que ejercerá el mandato electivo”.<sup>44</sup>

La cuestión no pierde interés cuando se trata de afiliado no detentador de mandato electivo, y que se ve envuelto en un proceso de expulsión. Además de la necesaria tipificación de las conductas indeseadas y sus penalidades respectivas, los estatutos deben establecer el rito para la aplicación de las sanciones. Aunque, en vista de la autonomía, no sea posible al Poder Judicial modificar el contenido de la decisión partidaria, el ordenamiento jurídico reconoce como inamovible el control judicial para la defensa de los derechos fundamentales.

“Los actos partidarios que signifiquen lesión a un derecho subjetivo no están excluidos de la apreciación por la Judicatura, no importando la prestación jurisdiccional ni violación de la autonomía constitucional conferida a los partidos”, afirmó el Tribunal Regional Electoral de Rio de Janeiro. Y fue preciso al añadir: “En los procedimientos interpartidarios de investigación de infracciones y aplicación de penalidades debe el partido observar los preceptos constitucionales, verdaderos derechos fundamentales que se propagan en todas las relaciones jurídicas. Los derechos fundamentales de la forma en que consolidados

en la Constitución de la República —y de la propia moldura axiológica por ella adoptada—, tienen innegable aplicación en el ámbito de las relaciones privadas, salvaguardadas las peculiaridades propias de tal régimen”.<sup>45</sup>

Frente a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, las discusiones sobre su estatuto y sobre las relaciones entre los órganos partidarios han sido tratadas en la justicia común. El Tribunal de Justicia de São Paulo, en su 5.ª Cámara de Derecho Privado, analizó un caso en lo que respecta a la aplicación de una penalidad prevista en el estatuto del Partido de la Movilización Nacional, que imponía indemnización en caso de desvinculación voluntaria o llevada a efecto por cuestión de orden disciplinar, y consideró que el dispositivo estatutario no ofendía la libertad de asociación prevista en la Constitución.<sup>46</sup>

La imposición de contribución forzosa a los afiliados que ocupan cargos públicos, aunque no electivos, fue considerada válida por el Tribunal de Justicia del Río Grande del Sur, pues estaba prevista en el estatuto.<sup>47</sup> El Superior Tribunal de Justicia, sin embargo, consideró improbidad administrativa la contribución forzosa destinada “al mantenimiento de una reserva para gastos de campaña y de las respectivas oficinas, así como para la contratación de asesores particulares”, afirmando que se trata de una ofensa a los principios administrativos de la moralidad, finalidad, legalidad y del interés público.<sup>48</sup>

Finalmente, vale apreciar la cuestión del derecho político fundamental de la elegibilidad. Desde 1945, con la promulgación de la Ley Agamenon,<sup>49</sup> los partidos políticos tienen el monopolio para la presentación de

23

44. Tribunal Superior Electoral. Agravo Regimental en Petición No. 166210. Relatora Min. Nancy Andrighi. Juicio en 13.12.2011, fallo publicado en 14.02.2012.

45. Tribunal Regional Electoral de Rio de Janeiro. Petición No. 755. Relator Luiz Márcio Victor Alves Pereira. Fallo No. 38785 de 17.05.2010, publicado en 27.05.2010.

46. Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo. Apelación No. 9195057.32-2002. Relator: J. L. Mónaco da Silva. Juicio en 11.05.2011.

47. Tribunal de Justicia del Estado del Río Grande del Sur. Apelación No. 70026356717. Relator: Rogério Gesta Leal. Juicio en 30.04.2009.

48. Superior Tribunal de Justicia. Recurso Especial 1135767. Segunda Turma. Relator Min. Carlos Meira. Juicio en 25.05.2010, publicación en 09.06.2010.

49. La exigencia está más precisamente en el artículo 39 del Decreto-Ley No. 7.586/45.

candidaturas. Así, un derecho político fundamental del individuo (el de la elegibilidad) pasa, necesariamente, por el filtro de los agrupamientos partidarios. Filtro que, conforme será tratado en el próximo apartado, tiene poco de democrático.

24

Como todo derecho fundamental, el derecho de concursar a cargos electivos no es absoluto. La Constitución trae sus contornos, cuando define las condiciones de elegibilidad en el párrafo 3.º del artículo 14: nacionalidad brasileña (necesariamente originaria para disputar la presidencia y la vicepresidencia de la República); pleno ejercicio de los derechos políticos; alistamiento electoral; domicilio electoral en la circunscripción de la elección; afiliación partidaria; edad mínima, que varía dependiendo del cargo electivo. El propio texto constitucional señala restricciones, como límites internos explícitos, prohibiendo la participación en el pleito de analfabetos, conscriptos y, en el ámbito de actuación del jefe del Poder Ejecutivo, su cónyuge y parientes consanguíneos o afines, hasta el segundo grado o por adopción, salvo sea titular de mandato electivo y candidato a la reelección. Originalmente, la Constitución preveía aún la imposibilidad de reelección para los jefes del Poder Ejecutivo, lo que fue eliminado por la Enmienda Constitucional No. 16/97. Además de eso, para que estos mandatarios puedan concursar a otros cargos, el texto constitucional impone su alejamiento definitivo del cargo, a fin de evitar la influencia del poder político en la disputa electoral.

Por cuenta de previsión constitucional, hay normativa infraconstitucional que prevé otras hipótesis de inelegibilidad, su duración, plazos para obedecer al dispositivo legal y aspectos procesales: la Ley Complementaria No. 64/90, fuertemente alterada por la Ley Complementaria No. 135/2010.

El Supremo Tribunal Federal declaró, en medida cautelar, inconstitucional la previsión de las "candidaturas verdaderas" (derecho del detentor de mandato parlamentario a concursar a la reelección independientemente de la decisión del partido en este sentido).<sup>50</sup> Antidemocrático por naturaleza y ofensivo al principio de la fisonomía entre los afiliados que pretenden concursar a las elecciones, ese dispositivo es de hecho inconstitucional. Su eliminación, no obstante, acentúa la absoluta singularidad de los partidos en la presentación de alternativas al electorado.

Hay que resaltar que la elegibilidad ha sufrido duros golpes por parte del Poder Legislativo y por el Poder Judicial. Antes de la expedición de la Ley Complementaria No. 135/2010, y frente a la alteración en el texto constitucional que pasó a exigir la protección de la probidad administrativa y de la moralidad para el ejercicio del mandato, considerada la vida anterior del candidato en el tratamiento de las inelegibilidades, la Justicia Electoral pasó a interpretar ampliamente el dispositivo constitucional y a defender la aplicación directa del principio de la moralidad para restringir el acceso de candidatos a la disputa electoral.

En las elecciones de 2008, los Tribunales Regionales Electorales (algunos modificando decisiones de los jueces electorales) alejaron de la contienda electoral a candidatos con condenas criminales o que estaban siendo procesados por improbidad administrativa. Consultado el Tribunal Superior Electoral, por estrecha mayoría estableció que "sin el trámite en juzgado de la sentencia penal condenatoria, a ningún precandidato se le puede rechazar su registro de candidatura en la Justicia Electoral".<sup>51</sup> La discusión llegó al Supremo Tribunal Federal a través de acción de incumplimiento de precepto fundamental

50. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar en la acción directa de inconstitucionalidad No. 2530. Relator Min. Sydney Sanches. Juicio en 24.04.2002. Publicación en 21.11.2003. La ADI aún está pendiente de decisión final.

51. Consulta 1621, Resolución 22.842, Relator Min. Ari Pargendler. Juicio en 10 de junio de 2008, publicación en el Diario de la Justicia de 04 de julio de 2008.

propuesta por la Asociación de los Magistrados Brasileños. Por mayoría de votos, venció la tesis de la imposibilidad de construcción jurisprudencial en cuestión de inelegibilidad.<sup>52</sup> Antes de eso, sin embargo, en elecciones municipales, los magistrados electorales reiteradas veces excluyeron a candidatos de la disputa alegando que sin prueba de alfabetización formal o sin capacidad de realizar una prueba de conocimientos no habría elegibilidad. Nada más erróneo en vista de la teoría de la restricción a los derechos fundamentales y de su interpretación restrictiva.

Por su parte, el legislador atacó de manera severa ese derecho político fundamental cuando, por presión popular, resolvió modificar la Ley Complementaria No. 64/90. La Ley “Ficha Limpia” (Ley Complementaria No. 135/2010) se estableció para dar cuenta de la exigencia de protección de la moralidad para el ejercicio del mandato, pero arrastró consigo garantías fundamentales del ciudadano.

Del inmenso conjunto de inconstitucionalidades de la Ley, solo serán destacados los aspectos más relevantes para el objeto de este estudio. La nueva normativa sobre inelegibilidades renuncia a la exigencia de trámite en juzgado para imponer la restricción al derecho de concurrir a un cargo electivo, sea frente a una decisión condenatoria de naturaleza penal, sea en sede de decisión en acción de investigación judicial electoral, una vez proferida por órgano colegiado. El Poder Judicial puede, sin embargo, suspender esa inelegibilidad, sin que haya criterios objetivos para ello.<sup>53</sup> Además de esto, el plazo de ocho años de inelegibilidad pasa a contar desde el término del cumplimiento de la pena. Esto significa que después de la decisión colegiada, durante el trámite del proceso, durante el tiempo de la pena, y por ocho años más, el ciudadano resulta inelegible.

La Ley, además de eso, posibilita el recorte en el patrimonio jurídico del ciudadano que sea excluido del ejercicio de la profesión por decisión del órgano profesional, así como de aquellos con despido del servicio público, aunque en estos casos como consecuencia del proceso administrativo. Finalmente, como último punto que merece consideración por innovar de manera perjudicial en el ordenamiento jurídico brasileño, la nueva redacción de la línea k del inciso I del artículo 1.º de la Ley Complementaria No. 64/90 prevé inelegibilidad para los que “renuncien a sus mandatos desde el ofrecimiento de representación o petición capaz de autorizar la apertura de proceso por infracción a dispositivo de la Constitución Federal, de la Constitución Provincial, de la Ley Orgánica del Distrito Federal o de la Ley Orgánica del Municipio” por el tiempo de duración del mandato y ocho años más. La lectura que se dio al texto, frente a la exigencia constitucional de la observancia de la “vida anterior del candidato”, fue por su aplicación retroactiva —es decir, alcanzando a los ciudadanos que, antes de la entrada en vigor de la ley, renunciaron a sus mandatos—. Se trata de una restricción retroactiva a un derecho fundamental.

25

Vale traer aquí la lección de Jorge Miranda, que afirma que las restricciones a la elegibilidad no pueden alcanzar su contenido esencial, pues solamente pueden ser impuestas por ley, deben ser generales y abstractas, no pueden retrotraerse y deben respetar el principio de la proporcionalidad.<sup>54</sup> Esa no fue la visión del legislador brasileño, tampoco la del Poder Judicial. Este, al contrario, declaró constitucional la Ley Complementaria No. 135/2010 en su totalidad, con efectos vinculantes. En nombre de la moralidad, se ha sacado el principio de la seguridad jurídica en el Estado Democrático de Derecho.

52. ADPF 144, Relator Min. Celso de Mello, juicio en 06 de agosto de 2008, publicada en 26.02.2010.

53. La Ley Complementaria No. 135/2010 añadió el artículo 26-C a la Ley de las Inelegibilidades, con la siguiente redacción: “Art. 26-C. El órgano colegiado del tribunal al cual quepa la apreciación del recurso contra las decisiones colegiadas a que se refieren las líneas d, e, h, j, l y n del inciso I del art. 1.º podrá, con carácter cautelar, suspender la inelegibilidad siempre que exista la plausibilidad de la pretensión recursal y desde que la providencia haya sido expresamente requerida, bajo pena de exclusión, por ocasión de la interposición del recurso”.

54. Esa proporcionalidad, al parecer, debe ser aquella comprendida por el legislador al establecer la restricción y, por lo tanto, en el momento de producción de la norma y no de su aplicación.

Mejor sería dejar el filtro de la moralidad para los partidos políticos, que trae consecuencias jurídicas también para los agrupamientos partidarios en caso de condena intrapartidaria de candidato o mandatario. Habría, así, una mayor responsabilidad en el proceso de elección de los candidatos por los partidos.

La reforma constitucional llevada a cabo en Colombia en 2009 se preocupa con el establecimiento de sanciones a partidos que presentan candidatos relacionados a “la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad”. Además de multas, devolución de recursos públicos y hasta pérdida de la personalidad jurídica, el partido queda imposibilitado de sustituir el candidato o mandatario condenado por sentencia definitiva por uno de los motivos apuntados, lo que se denominó de “silla vacía”.<sup>55</sup>

26

Las preocupaciones que guían la agenda brasileña no son exactamente las mismas. Aunque sea visible el problema del narcotráfico y de las milicias, la cuestión de las restricciones a los derechos fundamentales está más relacionada con la vertiente de la moralidad. La idea del candidato cándido, sin mácula o adicción (para un electorado que no comparte absolutamente esa característica) ha informado las decisiones legislativas y judiciales. Responsabilizar a los partidos por la selección de candidatos, con restricciones frente a los agrupamientos excluyentes, no se encuentra, sin embargo, en la arena de debate. Podría afirmarse que se trata de una postura de desconfianza en relación con los partidos —y una actitud de fe en la capacidad de selección del Poder Judicial—. No obstante otras propuestas, como la adopción de la lista cerrada y bloqueada, indican la supervivencia del protagonismo de las asociaciones partidarias.

#### IV. LA EXIGENCIA DE DEMOCRACIA INTERNA Y LOS DESAFÍOS EN EL ESCENARIO BRASILEÑO

El aún relevante papel de los partidos políticos en los Estados contemporáneos —justificado más por factores instrumentales que por fundamentos sustantivos—<sup>56</sup> presupone que su actuación interna corresponde a las exigencias de un Estado Democrático de Derecho en sus premisas básicas: garantía de libertad e igualdad, respeto a las reglas pre-establecidas y adopción de procesos democráticos para la alteración de las reglas, para la definición de las directrices, para la elección de dirigentes y para la indicación de candidatos.<sup>57</sup>

Conforme lo advierte Jesús Orozco Henríquez, la adopción de principios democráticos efectivos por los partidos políticos puede servir para superar la crisis de legitimidad de los partidos políticos, además de impedir que eventuales déficits democráticos maculen la representación política.<sup>58</sup>

La democracia interna de los partidos, para Flavia Freidenberg, presupone la asunción de principios democráticos, reflejada en la existencia de una competencia interna, de libertad de expresión, de participación efectiva del afiliado en la formación de la voluntad del partido y de canales de control sobre la dirección. Para analizar la calidad de la democracia, la autora apunta los siguientes indicadores: la forma de selección de candidatos y dirigentes, la participación de las minorías en la toma de decisiones, en la determinación del programa partidario y en la rendición de cuentas de candidatos, agentes públicos y dirigentes a las bases.<sup>59</sup> Según Freidenberg, los partidos deben adecuarse a las exigencias democráticas para promover su legitimidad.

55. Sobre el asunto: Ardia Ballesteros, Carlos. “La ‘silla vacía’ en el Acto Legislativo No. 1 de 2009”. Ponencia no II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, Bogotá 30, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2011.

56. O para garantizar la funcionalidad al lado de la legitimidad democrática, como apunta Manuel García-Pelayo (García-Pelayo, Manuel. *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza; 1996 [1986]: 86).

57. Esta última tal vez sea la arista más aparente de la estructura partidaria, y la gran causa de la multiplicación de los partidos y, en algunos casos, de las tréfnugas. Para comparar el cuadro brasileño con otros países, ver Acuña Villarraga, Fabián Alejandro. “Partidos políticos y procesos de selección interna de candidatos en Colombia”. En *Análisis político*, No. 66, mayo-agosto, 2009 (Bogotá): 145-161.

58. Orozco Henríquez, J. Jesús. “La democracia interna de los partidos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional. Reforma Judicial. *Revista Mexicana de Justicia*. No. 4 Julio-Diciembre, 2004: 219-245, 220.

59. Freidenberg, Flavia. Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. En *Revista de Derecho Electoral*. (San Juan de Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones). No. 1. Disponible en <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/freidenberg.pdf>. Visitado en 04.jun.2012.

No parece que los procesos internos de los partidos preocupen —o formen parte del proceso de formación de la voluntad electoral— del ciudadano brasileño. Al contrario, el poco aprecio por las instituciones democráticas y el alto grado de apatía, enmascarado por la obligatoriedad del voto, demuestran el contrario.

Pero, conforme apunta Raciél Garrido Maldonado, forma parte de la razón de ser de los partidos el derecho de todo miembro de participar libre y activamente de la vida interna del agrupamiento, de tener derecho “a integrar sus órganos de dirección internos y a poder participar y ser considerado para postularse como candidato de elección popular”. Entonces será necesario “establecer a nivel constitucional disposiciones comunes que garanticen el desarrollo democrático de los procesos de elección interna de los candidatos de los partidos”.<sup>60</sup> Señala Thiago Alves Rodrigues que en la protección de los partidos contra la interferencia del Estado hubo un descuido en relación con los derechos fundamentales de los afiliados, principalmente respecto a sus derechos de participación.<sup>61</sup> Al considerar la literatura clásica y contemporánea, principalmente en el ámbito de la ciencia política, la ausencia de democracia en los partidos políticos está lejos de ser una cuestión exclusiva de Brasil.

Para Robert Michels es inevitable la concentración del poder de decisión en organizaciones, lo que provoca una tendencia a la oligarquía. Esto hace que un gran número de personas (“la masa”) pierda control real sobre los jefes. La técnica administrativa y la táctica política provocan el surgimiento de una dirección profesional y esa aparición “marca para la democracia el comienzo del fin”.<sup>62</sup> Maurice Duverger ya apuntaba que los partidos (como todo el conglomerado social) presentan “el doble

carácter de una apariencia democrática y de una realidad oligárquica”, frente a las “necesidades prácticas”. Para el politólogo francés, la democracia en la organización partidaria representa una desventaja frente a los agrupamientos autocráticamente organizados, pero los partidos usualmente utilizan técnicas de camuflaje para disfrazar sus instituciones autocráticas, principalmente en la presentación de candidatos y en la elección de los dirigentes, a veces con distinción entre dirigentes reales y dirigentes aparentes.<sup>63</sup>

En Brasil la decisión sobre los candidatos se hace de manera cerrada, internamente. Aunque algunos partidos prevén la realización de previas para disputas internas, el método de selección más común es la decisión del dirigente (real o aparente) sobre los candidatos que concurrirán.<sup>64</sup>

La cuestión es equilibrar la exigencia de democracia interna con la conquista de la autonomía partidaria. Para Rubén Hernández Valle, se trata de exigir la observancia de la dimensión estructural del principio democrático referente a las garantías procedimentales u organizativas, señalando la democratización del proceso de selección de dirigentes y candidatos y de la construcción del programa partidario, la garantía de la financiación de las tendencias internas y la representación proporcional por género, así como “tutelar los derechos fundamentales de los miembros del partido mediante la existencia de un control heterónomo de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos”.<sup>65</sup>

Flavia Freidenberg presenta ocho propuestas para la democratización interna de los partidos: elecciones internas (pero cerradas, frente a la autonomía partidaria, la posibilidad de candidatos *catch all* y el surgimiento de *outsiders* no

60. El autor analiza los estatutos de los tres mayores partidos mexicanos, el PRI, el PAN y el PRD. Garrido Maldonado, Raciél. “Una propuesta para el establecimiento de bases constitucionales mínimas que garanticen el desarrollo democrático de los procesos internos de elección de candidatos de los partidos políticos”. En: Hernández, María del Pilar (coord). *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México, 2002: 95-106, 97 y 102.

61. Rodrigues, Thiago Alves. “Eficacia horizontal do princípio democrático no âmbito dos partidos políticos: em defesa de posições jurídicas subjetivas. *Cadernos da Escola do Legislativo*. Vol. 12, No. 18, 47-97, ene./jul.2010.(Belo Horizonte): 71.

62. Michels, Robert. *Sociología dos partidos políticos*, traducción de Arthur Chaudon. Brasília: Editora UnB: 1982 [1914] 21-23.

63. Duverger, Maurice. *Os partidos políticos*. 3ª ed. traducción de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara; 1987 [1951/1967]: 170-175.

64. En las elecciones municipales de 2012, el Partido de los Trabajadores, conocido por ser formado por tendencias y mostrar hacia el exterior una estructura democrática, pasó por un proceso peculiar en la selección de dos candidatos, uno al ayuntamiento de Recife y otro al ayuntamiento de São Paulo. Con fuerte actuación de la Ejecutiva Nacional, e influencia decisiva del ex presidente Lula, hubo descontento de los liderazgos locales e impugnaciones por la decisión autoritaria.

65. Hernández Valle, Rubén. op. cit: 145-162

identificados con los partidos que pueden vencer en previas abiertas); procesos electivos para todos los niveles institucionales de los partidos; acciones afirmativas que promuevan la participación de minorías; mecanismos de control interno; competición y renovación en los cargos de dirección y control; incentivos para reducción del patrimonialismo; modernización de los procedimientos y democratización de la información; y capacitación de los miembros de los partidos. Para eso, defiende la previsión legal de la “manera en que los partidos deben organizarse, ya sea en relación con su estructura, su financiamiento, su acceso a los medios de comunicación de masas, los mecanismos de elección de candidatos y autoridades, el tipo y nivel de participación de los diversos grupos que integran el partido (mujeres, jóvenes y grupos étnicos) y el tipo de prácticas utilizadas para tomar decisiones”.<sup>66</sup>

28

En Brasil, el nudo gordiano consiste en hacer compatibles esas exigencias con la visión ambiciosa que históricamente se construyó para la autonomía partidaria garantizada constitucionalmente. Parece, sin embargo, que es posible defender criterios objetivos para la postulación al cargo de dirigente y para la presentación de candidatos, así como para la construcción de instrumentos para la transparencia en la actuación de las direcciones partidarias para los afiliados partidarios y para la sociedad, además de un efectivo control del saldo de los estatutos —con disposiciones menos genéricas que las actuales— por parte del Poder Judicial.

Aunque los estatutos se refieran a la democracia intrapartidaria como uno de sus pilares, lo cierto es que señalan pocas reglas para los procesos de selección de dirigentes y candidatos.

El Estatuto del Partido de la Social Democracia Brasileña prevé “reserva de, por lo menos, 1/3

(un tercio) de los lugares en los órganos colegiados para afiliados que no ejerzan mandato electivo” (artículo 3.º, VII).<sup>67</sup> El Partido Popular Socialista indica una reserva de género para la composición de los órganos directivos, de 30% (Art. 14, II).<sup>68</sup> El Partido Progresista incluye reglas específicas de elección de los dirigentes<sup>69</sup> y el Partido de los Trabajadores prevé disputa interna en el caso de existir más de un precandidato a los cargos mayoritarios<sup>70</sup> divergiendo de la mayoría de los partidos.

Todos los partidos, por fuerza de disposición legal, realizan convenciones para la elección de candidatos y para decidir sobre coaliciones, en períodos determinados (entre el 10 y 30 de junio del año electoral, según el artículo 8.º de la Ley de las Elecciones). Por la Ley de los Partidos Políticos, se exige que los estatutos contemplen condiciones y formas de elección de sus candidatos y funciones electivas (art. 15, VI). Hay reserva legal del 30% de candidaturas de cada sexo (Art. 10, §3º de la Ley No. 9.504/97) y destinación del tiempo de acceso gratuito a radio y televisión, y del fondo partidario a la promoción y difusión de la participación femenina (artículos 44, V y 45, IV de la Ley No. 9.096/95).

Los estatutos, sin embargo, repiten la exigencia legal de afiliación de por lo menos un año antes de la elección para ser presentado como candidato (Ley No. 9.504/97, Art. 9.º). No extienden ese plazo, ni colocan la exigencia de militancia activa en el partido político por determinado período de tiempo.<sup>71</sup> Esto permite que los mandatarios utilicen su capital político para ingresar en agrupamientos partidarios, asumir su dirección y concursar por la autoridad del Poder Ejecutivo en la elección inmediata, creando la figura conocida como “partido de alquiler” en la política brasileña.

66. Freidenberg, Flavia. “Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos”. *Revista de Derecho Electoral*, No. 1, San José de Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones: Disponible en <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/freidenberg.pdf>. Visitado en 04.jun.2012.

67. Estatuto disponible en <http://www.psdbr.org.br/wp-content/uploads/2010/04/Estatuto-7-edicao.pdf>, visitado en 26.jul.2012.

68. Estatuto disponible en <http://portal.pps.org.br/portal/showData/220128>, visitado en 26.jul.2012.

69. A partir del artículo 12 del Estatuto, que está disponible en <http://www.webadvisor.com.br/sites/1600/1694/00000589.pdf>, visitado en 26.jul.2012.

70. Según el artículo 40 del Estatuto del Partido de los Trabajadores. Disponible en [http://www.pt.org.br/arquivos/ESTATUTO\\_PT\\_2012\\_-\\_VERSAO\\_FINAL.pdf](http://www.pt.org.br/arquivos/ESTATUTO_PT_2012_-_VERSAO_FINAL.pdf), visitado en 26.jul.2012.

71. El Partido de los Trabajadores señala un requisito negativo: “Art.141. No podrá presentarse como precandidato o pre-candidata para postular el mismo cargo, el parlamentario que ya haya sido elegido para tres mandatos consecutivos en la misma Casa Legislativa, y en el caso del cargo de Senador o Senadora, el parlamentario que ya haya sido elegido para dos mandatos consecutivos en Senado Federal (Estatuto del Partido de los Trabajadores”. Disponible en [http://www.pt.org.br/arquivos/ESTATUTO\\_PT\\_2012\\_-\\_VERSAO\\_FINAL.pdf](http://www.pt.org.br/arquivos/ESTATUTO_PT_2012_-_VERSAO_FINAL.pdf), visitado en 26.jul.2012.

Con pocos requisitos verificables objetivamente, los partidos políticos escapan del control del Poder Judicial para la selección de candidatos. Como afirmó el Tribunal Superior Electoral, “la Justicia Electoral es incompetente para juzgar los criterios utilizados por el partido para escoger los candidatos que disputarán las elecciones, debido a que se trata de materia *interna corporis*”.<sup>72</sup> Pero si hubiera un conjunto sólido de reglas para la disputa interna se aplicaría la vigilancia en relación con el cumplimiento del estatuto. El afiliado conocería anteriormente las condiciones y se sometería a ellas. Eso, sin embargo, disminuiría fuertemente el poder de los dirigentes partidarios.

La adopción de primarias o previas para la determinación de los candidatos sería indispensable en el caso de la adopción de las listas cerradas y bloqueadas. Sin la efectiva democratización interna de los partidos, la alteración del sistema electoral solo traería más poder a las élites partidarias, y tornaría la elección del elector aún controlada por los partidos políticos. Además de eso, la adopción de este sistema, bastante cuestionable en el escenario brasileño, exigiría otras reglas para la composición de las listas, como el respeto a las cotas.<sup>73</sup>

Otro desafío para el reconocimiento de patrones mínimos de democracia intrapartidaria es la garantía de transparencia en la financiación y gestión de los recursos públicos.

En noviembre de 2011, Brasil aprobó la Ley No. 12.527, Ley de Acceso a la Información, que, con mucho retraso, viene a realizar las promesas constitucionales relacionadas con

los principios republicano y democrático. Esa normativa impone amplia publicidad a todos los órganos públicos integrantes de la administración directa de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, incluyendo las Cortes de Cuentas, y Judicial y del Ministerio Público; las autarquías, las fundaciones públicas, las empresas públicas, las sociedades de economía mixta y las entidades controladas directa o indirectamente por la Unión, Estados federados, Distrito Federal y Municipios; y, por expresa disposición, a las entidades privadas sin fines lucrativos que reciban, para realización de acciones de interés público, recursos públicos directamente del presupuesto o mediante subvenciones sociales, contrato de gestión, término de asociación, convenios, acuerdo, ajustes u otros instrumentos semejantes. Es decir, se aplica también a los partidos políticos, que deben rendir cuentas de los recursos del fondo partidario (que tiene destinación determinada en ley).

Más allá de la aplicación inequívoca de la ley en relación con la cuota de financiación pública de los agrupamientos partidarios, también los recursos recibidos de fuentes privadas deberían ser ampliamente divulgados a fin de permitir un control social de los intereses que informan la estructura partidaria. La transparencia debe alcanzar los documentos de los partidos, las actas de elecciones y de reuniones, y finalmente, todo lo que posibilite al afiliado y al ciudadano la verificación del cumplimiento de los principios constitucionales que a ellos se aplican.

Si en un Estado sin partidos no hay democracia, sin democracia dentro de los partidos no hay Estado democrático.

29

72. Tribunal Superior Electoral. Agravo regimental en el recurso especial electoral No. 4843-36. 2010.6.15.0000, Relator: Ministro Arnaldo Versiani, Juicio en 15.09.2010.

73. Para la elección del Parlamento del Mercosur se tramita una propuesta en la Cámara de Diputados que contempla el principio proporcional con lista cerrada y bloqueada en circunscripción nacional, pero reserva en las listas partidarias, en los dos primeros conjuntos de cinco nombres, puestos para por lo menos dos mujeres y, necesariamente, la participación de representantes de las cinco regiones en que se divide Brasil (Proyecto de Ley No. 5279/2009).



# COHERENCIA PARTIDISTA Y ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: UNA APROXIMACIÓN AL CASO PERUANO<sup>74</sup>

Leticia M. Ruiz Rodríguez

## I. PRESENTACIÓN

Es un lugar común afirmar que Perú carece de un sistema de partidos. Aunque se trata de una afirmación imprecisa, con ella se intentado referir algunos rasgos destacados del sistema de partidos, como su falta de institucionalización (Payne et al., 2007), la alta volatilidad de los resultados electorales, la también elevada fluidez del sistema de partidos (que entraña un gran número de partidos que entran y salen de la competición elección tras elección), o la baja tasa de supervivencia de los mismos, entre otras cuestiones. Junto a estos aspectos, con los que se suele caracterizar la dinámica partidista peruana, hay una idea subyacente que es la notable desestructuración programática e ideológica de los partidos políticos que integran el sistema de partidos peruano. A diferencia de las otras dimensiones, este aspecto, sin embargo, no ha sido abordado empíricamente hasta la fecha.

Estas páginas se refieren a la estructuración de los partidos políticos en torno a ideas en una selección de partidos peruanos. Se trata de

proporcionar una primera aproximación que ayude a determinar en qué medida los partidos en Perú son organizaciones formadas por miembros que tienen algún nivel de acuerdo en torno a las ideas que representan y defienden ante los electores. ¿Existen niveles mínimos de consenso en las ideas y posiciones de quienes integran las organizaciones partidistas? Como se argumentará más adelante, solo cuando hay partidos con unos niveles mínimos de coherencia se puede producir un auténtico ejercicio de representación de los ciudadanos y de control de la actividad de los partidos.

Para dar respuesta a esta pregunta sobre la estructuración interna de los partidos se utilizará el concepto de "coherencia partidista" como un indicador de la estructuración programática e ideológica. La coherencia partidista es el grado de acuerdo que presentan los miembros de un partido respecto a cuestiones ideológicas (coherencia ideológica), cuestiones de política programática (coherencia programática), o cuestiones relacionadas con la forma de gestionar el partido y la vida partidista (coherencia organizativa). Cuanto más acuerdo se produce entre los miembros de un partido más coherencia partidista hay en dicha organización.

31

74. Este trabajo fue anteriormente publicado en *Revista de Derecho Electoral*. Perú: Jurado Nacional de Elecciones. Año 6, No. 6, octubre 2012. Asimismo, una versión anterior del mismo fue presentada en el Seminario Internacional "Calidad de la Democracia y Fortalecimiento de los partidos políticos", organizado por el JNE en Lima en noviembre de 2011. El trabajo contó con el apoyo del Proyecto "Los vínculos entre electores y partidos: la actividad distrital de los diputados de Chile, Perú y Bolivia" (CSO2011-24344), dirigido por Leticia M. Ruiz Rodríguez y financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

El estudio de los partidos políticos desde el punto de vista de la coherencia entronca con la aproximación a los partidos como actores divididos que la literatura especializada ha venido confirmando. En este sentido, Katz y Mair (1993) propusieron el esquema de “caras de los partidos” para abordar esta cuestión de la división en el interior de los partidos. Anteriormente, Michels (1911) ya había reflexionado sobre el diferente grado de implicación de los miembros de los partidos y, tiempo después, May (1973) dio cuenta del grado de ideologización variado dentro de un partido. En este contexto, la coherencia se ocupa de la división en los partidos en torno a las ideas, al intentar determinar el grado de disenso que existe en las actitudes de quienes los integran.

32 La coherencia partidista ha sido un rasgo tradicionalmente infraconsiderado en la literatura sobre partidos latinoamericanos, incluidos los partidos políticos peruanos. La asunción de que estos son organizaciones formadas por personas movidas por intereses personales y con redes clientelares de apoyos, con poco espacio para las ideas ha predominado en muchos de los estudiosos sobre partidos. Sin embargo, en estudios recientes, la coherencia partidista ha dado muestras de ser una herramienta útil en la discriminación entre partidos políticos de la región latinoamericana (Ruiz, 2006 y 2007). La evidencia empírica confirma que en muchos partidos, junto a las muchas veces mencionadas dinámicas personalistas y clientelares, hay algún nivel de acuerdos respecto a las políticas más deseables, los problemas más acuciantes o las soluciones más viables. No obstante, este nivel de acuerdo varía entre partidos y países. De ahí que la variación en los niveles de coherencia entre los diferentes partidos de un sistema de partidos, así como entre partidos de diferentes sistemas de partidos, constituye una dimensión relevante para discriminar los tipos de partidos que existen en la actualidad en lo que a estructuración en torno a sus ideas se refiere.

A continuación se ofrece un análisis de los niveles de coherencia en los partidos políticos peruanos, que pone de manifiesto que la adquisición de mayores niveles de coherencia es uno de los retos de las organizaciones partidistas de Perú. Después de lo cual se harán algunas consideraciones respecto al impacto de la coherencia en la vida interna de los partidos y en el tipo de interacción en los sistemas de partidos.

## II. NIVELES DE COHERENCIA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS PERUANOS

A partir de los datos de la encuesta de élites parlamentarias PELA, se puede calcular el grado de coherencia partidista en seis agrupaciones con representación parlamentaria en el Congreso de Diputados de Perú durante el período legislativo 2006-2010 (Tabla No. 1).<sup>75</sup>

Las respuestas de los diputados respecto a su ubicación ideológica y la de su partido permiten calcular la coherencia ideológica en una selección de partidos políticos. De la misma forma, con las respuestas en torno a tres temas o *issues* (papel del Estado en la gestión de los recursos naturales, papel del Estado en la gestión de los servicios públicos, así como las autoubicaciones en el continuo mercado-Estado) se calculará la coherencia programática.

Para medir la coherencia se utiliza el promedio de las desviaciones típicas de las respuestas de los diputados con respecto de la media del partido —aunque existen otros modos posibles de medir el grado de desacuerdo (Ruiz, 2007)—. De este modo, cuanto mayor sea el valor de la medición significa que existe más incoherencia en el partido.

75. El Proyecto de Élite Parlamentarias de América Latina (PELA) está dirigido por Manuel Alcántara Sáez. Este proyecto ha contado con financiación de sucesivos proyectos CICYT y es, hoy en día, una reconocida base de datos sobre las percepciones de los diputados latinoamericanos, con series temporales que cubren desde la década de los noventa hasta nuestros días en diecisiete países de la región latinoamericana. Los datos están disponibles para su explotación. Ver en <http://americo.usal.es/oir/index.htm>.

TABLA No. I  
Ficha técnica para la medición de la coherencia partidista  
con datos de Proyecto PELA

SIGLA	PARTIDO	No. ENTREVISTADOS
Alianza	Alianza por el futuro	9
APRA	Partido Aprista Peruano	24
PNP	Partido Nacionalista Peruano	3
PPC	Partido Popular Cristiano	5
UN	Unidad Nacional	5
UPP	Unión por el Perú	27

**Error muestral:** para un nivel de confianza del 95,5%, y  $P=Q$ , el error teórico para el conjunto de la muestra es de  $\pm 4,70$ .

**Afijación y procedimiento de muestreo:**

- Afijación proporcional para la distribución de la muestra.
- Muestreo estratificado.
- Selección aleatoria de los diputados.

Los cuestionarios se han aplicado mediante entrevista personal en las oficinas del Congreso, previa cita del entrevistado.

**Fecha de realización:** del 16 de agosto al 15 de septiembre de 2006.

La autoubicación ideológica y la ubicación ideológica de los partidos en el continuo 1 (izquierda) a 10 (derecha) permiten generar un mapa ideológico de las seis organizaciones partidistas a cuyos miembros se ha entrevistado. Estos datos muestran que el partido más ubicado hacia la izquierda es Unión por el Perú, seguido del PNP; y los partidos más ubicados hacia la derecha son Unidad Nacional + PPC y la Alianza (Tabla No. 2). Ello dibuja un panorama de considerable polarización ideológica, es decir de gran distancia entre los dos partidos con posiciones más extremas entre los estudiados aquí. Al mismo tiempo, los datos sugieren que los electores tienen la posibilidad de elegir entre partidos con perfiles ideológicos variados.

A partir de estas respuestas se mide la coherencia ideológica mediante las mencionadas desviaciones típicas. Al respecto cabe destacar que todos los partidos presentan niveles moderados de coherencia ideológica, siendo el más coherente entre todos los entrevistados Unión por el Perú, y el más incoherente la Alianza. Por lo tanto, este último es el partido cuyos miembros están más en desacuerdo en el promedio de respuestas respecto a las posiciones ideológicas de sus miembros y del partido. En el desagregado de respuestas destaca la mayor incoherencia de Unidad Nacional + PPC en la autoubicación de sus miembros; mientras que en la ubicación del partido Alianza es el más incoherente a la hora de situar ideológicamente al partido.

TABLA No. 2

Niveles de coherencia ideológica en partidos políticos peruanos

34

	Autoubicación ideológica promedio izquierda ↔ derecha	Coherencia en autoubicación	Ubicación del partido izquierda ↔ derecha	Coherencia en ubicación del partido	Coherencia ideológica promedio
Unión por el Perú	3,36	1,25	3,69	0,97	1,11
PNP	3,75	1,28	4	1,02	1,15
APRA	5	1,28	5	1,02	1,15
Unidad Nacional + PPC	6,36	1,84	6,70	0,79	1,32
Alianza	7	1,36	6,91	1,61	1,49

**Fuente:** elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). *Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA)*. Universidad de Salamanca (1994-2008).

Las respuestas de los parlamentarios respecto al papel del Estado en la gestión de recursos naturales y en la gestión de servicios públicos, con la escala 1 (mucha responsabilidad) y 10 (poca responsabilidad), permiten dibujar un mapa de posiciones programáticas en lo que a responsabilidad del Estado se refiere. Los datos de la Tabla No. 3 muestran que el partido más favorable a que el Estado tenga un papel relevante en estos dos ítems es Unión por el Perú. El resto de partidos prefieren que el Estado tenga menos responsabilidad siendo Unidad Nacional + PPC y el APRA los menos favorables a la responsabilidad del Estado. Estas posiciones son similares a las planteadas en la Tabla No. 4 al preguntar a los parlamentarios por sus posiciones en la escala estatismo (1) o mercado (10), donde Unión por el Perú sería el más proestado, hecho que era esperable dada

su orientación izquierdista en la anterior pregunta sobre ubicaciones ideológicas.

En cuanto a la coherencia programática, medida a partir de las respuestas en torno al papel del Estado, cabe destacar que los niveles de acuerdo interno son mucho menores que en cuestiones ideológicas. Además, los datos muestran que Unión por el Perú es el más coherente y PNP el más incoherente en estas cuestiones. Asimismo, los datos de la Tabla No. 4 confirman esta mayor coherencia de Unión por el Perú en las respuestas a la escala estatismo-mercado. Tal y como sucede en los partidos políticos de otros sistemas de partidos, es esperable que los niveles de coherencia partidista varíen dependiendo de las cuestiones programáticas con las que se midan.

TABLA No. 3

Niveles de coherencia programática: papel del Estado

35

	Ubicación, responsabilidad, Estado en gestión recursos naturales mucha (01) poca (10)	Coherencia partidista	Ubicación, responsabilidad, Estado en servicios públicos mucha (01) poca (10)	Coherencia partidista	Promedio coherencia partidista en papel del Estado
Unidad Nacional + PPC	6,20	3,21	6,79	2,18	2,69
Unión por el Perú	2,65	1,95	3,85	1,73	1,84
Alianza	5,91	2,8	6,3	1,98	2,39
APRA	6,16	2,3	6,05	2,55	2,42
PNP	4,75	3,8	4,25	3,14	3,47

**Fuente:** elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). *Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA)*. Universidad de Salamanca (1994-2008).

**TABLA No. 4**  
Niveles de coherencia programática: papel del Estado

	Estado (1) Mercado (10)	Coherencia
Unidad Nacional + PPC	7,29	2,17
Unión por el Perú	3,73	1,07
Alianza	6,73	3,09
APRA	7,05	2,35
PNP	6	2,82

**Fuente:** elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). *Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA)*. Universidad de Salamanca (1994-2008).

36

El cálculo de los niveles de coherencia partidista entre los partidos peruanos muestra que existe una desestructuración muy marcada en torno a las tres cuestiones programáticas aquí analizadas. Esto significa que, en el interior de los partidos, conviven miembros con visiones diversas en un tema relevante a la hora de las diferentes políticas de servicios. Esta falta de coherencia interna en los tres grupos de cuestiones analizadas confirma empíricamente la afirmación que diferentes autores han venido sosteniendo sobre los rasgos de los partidos políticos peruanos (Kenney, 2004; Tanaka, 2006, entre otros). Al mismo tiempo, los datos muestran que, en Perú, los partidos están bastante más estructurados en torno a la orientación ideológica, aunque tienen niveles apreciables de disenso también en este punto.

Así las cosas, la afirmación de que Perú carece de un sistema de partidos no es del todo cierta, puesto que en realidad sí hay un sistema de partidos ya que existen partidos que

interaccionan entre sí; aunque el sistema de partidos tenga una baja institucionalización, una alta fluidez y una alta volatilidad como algunos de sus rasgos centrales. A ello se suma una baja estructuración programática de sus partidos, comprobada aquí para tres cuestiones clave de la dimensión programática de la política; y una algo mayor estructuración en la dimensión ideológica.

En el futuro sería necesario, no obstante, completar la medición empírica que aquí se ha iniciado con el grado de coherencia que existe en otros temas para obtener una visión completa de la estructuración ideológica y programática de los partidos políticos peruanos, calculando promedios de coherencia programática. Junto a esta medición sincrónica, también sería relevante realizar un estudio de la evolución en los niveles de coherencia de los partidos políticos peruanos para determinar la posible dirección de los cambios (hacia más o menos coherencia partidista).

### III. EL IMPACTO DE LA COHERENCIA PARTIDISTA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS

Los niveles de coherencia partidista tienen importantes efectos sobre los partidos y sobre el sistema de partidos. Tres son los efectos que la literatura ha destacado en la relación entre coherencia partidista y vida de los partidos políticos. En primer lugar, la existencia de coherencia partidista aumenta la *accountability* vertical. Solo cuando los electores saben el proyecto que representa un partido pueden ejercer control sobre este y sancionarlo por la vía electoral (no votándolo). En este sentido, la coherencia permite que el electorado pueda ubicar a los partidos y darles su apoyo sobre la base de sus propuestas; y recordar cuáles fueran estas en la siguiente elección, para valorar si se cumplieron o no.

En segundo lugar, la coherencia partidista ayuda a la institucionalización de los partidos. La coherencia en torno a ideas entre los miembros de un partido asegura que el proyecto no sea fácilmente apropiable por un *outsider*. Los partidos con algún grado de estructuración en torno a ideas y programa suelen ser menos proclives a que un miembro externo al partido con ideas distintas a las que representa el partido “alquile” las siglas del partido para la contienda electoral.

En tercer lugar, la coherencia partidista hace más predecible el comportamiento de los partidos y en especial sus niveles de cohesión en el Legislativo, o su estilo de representación en su actividad distrital. El

comportamiento unificado de los grupos parlamentarios es más probable si existe acuerdo en torno a una serie de principios. En esos casos la disciplina partidista no tendrá que ser ejercitada, puesto que existe un acuerdo natural entre los miembros del partido respecto a la dirección del voto en las leyes más relevantes.

En cuarto lugar, es probable que un partido coherente sea más eficaz en sus actuaciones. La capacidad de implementar políticas públicas está mediada por la unidad de los partidos, objetivo que es más fácilmente alcanzable cuando existe coherencia en el interior del partido.

La coherencia partidista también afecta al sistema de partidos. Por una parte, permite capturar la existencia o ausencia de un proyecto compartido entre los miembros de un mismo partido político, lo que es un prerrequisito para que la competición entre partidos políticos sea programática y no de tipo clientelar o personalista. De ahí que los partidos coherentes promuevan la competición de tipo programático. Por otra parte, partidos coherentes generan estabilidad en los apoyos electorales, disminuyendo así los niveles de volatilidad. Derivado de ambos efectos, los partidos coherentes contribuyen a la institucionalización de los sistemas de partidos, tal y como argumentan Torcal y Mainwaring (2005).

Por todas estas razones, los partidos políticos en Perú deberían introducir en su agenda de cuestiones pendientes el aumento de sus niveles de coherencia interna para lograr un mejor ejercicio de representación de los intereses de los ciudadanos, que permita aumentar los niveles de *accountability*, redundando todo ello en el aumento de la calidad de la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Katz y P. Mair. 1993. "The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization". En W. Corry (ed.). *Political parties in a changing age, special issue of American Review of Politics*. No. 14; 592-617.

Kenney, Charles D. 2004. "The collapse of the party system and the rise of Fujimori". En *Fujimori's coup and the breakdown of democracy in Latin America*. Indiana: University of Notre Dame Press; 39-78.

May 1973, "Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity", En *Political Studies*, No. 21: 135-151.

Michels, Robert. 1991, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu editores, Buenos Aires. 1 ed. 1915.

Payne, J. Mark. 2007, Daniel Zovatto; Fernando Carillo; Andrés Allamand. "Party systems and democratic governability". En *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America* s/c. Inter-American Development Bank; 127-154: [Edición revisada respecto a la de 2002].

PELA. Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina, Universidad de Salamanca.

38

Ruiz Rodríguez, Leticia M. 2007, *La coherencia partidista en América Latina. Parlamentarios y partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

2006, Coherencia partidista: la estructuración interna de los partidos políticos en América Latina". En *Revista Española de Ciencia Política*. No. 14; Abril 87-114.

Tanaka, Martin. 2006, "From Crisis to Collapse of the Party Systems and Dilemmas of Democratic Representation: Peru and Venezuela". En Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.). *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford: University Press: 47-77.

Torcal, Mariano y Scott Mainwaring. 2005, "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora". En *América Latina Hoy*. No. 41: 141-173.

# EL PERFIL IDEOLÓGICO Y EL GRADO DE DEMOCRACIA INTERNA EN PARTIDOS POLÍTICOS DE TRES PAÍSES LATINOAMERICANOS: MÉXICO, COSTA RICA Y COLOMBIA. UN ESTUDIO DE LAS PERCEPCIONES DE SUS MILITANTES Y DIRIGENTES<sup>76</sup>

José Ángel Cuevas Hernández

## RESUMEN

En este trabajo se procura un acercamiento a las actitudes y valores de quienes participan en partidos políticos identificados ideológica y programáticamente con la izquierda y con la derecha política en tres países latinoamericanos: de México, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN); de Costa Rica, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC); y de Colombia, el Partido Liberal Colombiano (PLC) y el Partido Conservador Colombiano (PCC). Para ello, se analizan dos variables: las percepciones de sus miembros sobre los aspectos programáticos e ideológicos del partido en que militan y las percepciones respecto al grado de democracia interna en sus procesos internos. Se intenta verificar el grado de coherencia entre esos aspectos. Se toma como muestra empírica los datos del estudio Partidos Políticos de América Latina (PPAL) desarrollado por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca entre los años 1997 y 2001. Al inicio del trabajo, se destaca brevemente la importancia de los actores, la ideología y la democracia al interior de los partidos políticos.

## PALABRAS CLAVE

actitudes políticas, militantes, partidos políticos, ideología, democracia partidista.

## I. INTRODUCCIÓN

La inquietud por conocer los valores y actitudes políticas de quienes militan en partidos influyó a tener un acercamiento a estas nociones mediante el estudio Partidos Políticos de América Latina (PPAL), elaborado por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca entre los años 1997 y 2001.<sup>77</sup> De la extensa variedad de datos y unidades de análisis de los que consta este trabajo, se han elegido dos variables que consisten en identificar el perfil ideológico de los partidos y el nivel de democracia interna observada por sus militantes. A partir de ello se intenta conocer qué partidos son percibidos como más democráticos y cuál es su posicionamiento ideológico en el espectro izquierda-derecha, así como considerar si es posible identificar algún patrón que vincule estos dos rasgos.

39

76. Artículo publicado en: Fajuri Valdez, Sara Eugenia, coord. *Democracia y elecciones*. 2013, Salamanca: Ratio Legis Librería Jurídica. 195-214.

77. Este estudio contiene datos sobre las opiniones, actitudes y percepciones de 665 militantes y miembros de las cúpulas de los partidos políticos latinoamericanos. Se seleccionó un universo de 63 partidos políticos relevantes en la década de 1990 en 18 países latinoamericanos. La elección de la muestra atendió a cinco criterios: 1) número efectivo de partidos, 2) representación en el poder legislativo, 3) apoyo electoral medio superior al 5% a nivel nacional, 4) representación homogénea en todo el ámbito nacional, 5) capacidad de "chantaje". Para más detalles ver: Alcántara y Freidenberg (2003 [2001]), Alcántara (2004) y el sitio web: <http://americo.usal.es/oir/opal/ppal.htm>.

La selección de los casos de estudio está pensada para comparar las percepciones de los militantes partidistas de países localizados en distintas regiones latinoamericanas (Norteamérica, Centroamérica y Sudamérica) que cuenten con partidos identificados, según el caso, con la izquierda o la derecha a partir de sus programas e ideales políticos. En este caso, el PRD, el PLN y el PLC son partidos con mayor inclinación a la izquierda; mientras que el PAN, el PUSC y el PCC se aproximan más a los planteamientos de la derecha política.

40

La calidad democrática de un partido dependerá, más que de sus posicionamientos ideológicos, de diversos factores que tienen que ver con el sistema político, el electoral y el de partidos, el grado de institucionalidad partidista, la tradición cívica, las prácticas políticas en la organización y las circunstancias históricas de cada país; las mismas condiciones se pueden considerar para la configuración ideológica de los partidos, que además puede estar influida por conflictos o divisiones sociales,<sup>78</sup> factores institucionales o elementos de carácter multinivel.<sup>79</sup> No obstante, no está de más considerar si existe una probable conexión entre los perfiles ideológicos de la militancia y el grado de democracia interna de la organización en la que militan.

Así, desde las percepciones de sus militantes, ¿qué partidos políticos identificados con la izquierda o, en su caso, con la derecha política, son más proclives a tener calificaciones más (des)favorables respecto a su democracia interna? El argumento hipotético de este trabajo es que las organizaciones políticas que se acercan más a un extremo ideológico del continuo izquierda-derecha, a causa de defender esos principios ideológicos, tienden a exaltar más los rasgos democráticos en sus procesos internos, a manera de reforzar y legitimar, mediante dichas prácticas, sus planteamientos ideológicos.

## II. LA IMPORTANCIA DE LOS ACTORES Y LA ORGANIZACIÓN EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En las últimas décadas del siglo XX, a raíz de la proliferación de perspectivas explicativas sobre partidos políticos, se ha intentado categorizar su campo de análisis. En ese esfuerzo, se han afianzado enfoques históricos, estructurales, de comportamiento, ideológicos, racionalistas, organizativos y funcionales, sin lograr aún la pretendida teoría de rango medio que concilie las posturas analíticas.<sup>80</sup> De esos enfoques, es probable que la vertiente organizacional haya sido menos explorada al lado de lo que se ha trabajado con otras perspectivas analíticas. A inicios de los años noventa, Kenneth Janda (1993) contaba que los estudios organizacionales de los partidos políticos eran sumamente reducidos frente a la literatura general sobre partidos políticos. Y en la región latinoamericana, estudiar la vida interna de los partidos era, hasta hace poco, un terreno ignoto.

Los primeros trabajos sobre esta región fueron impulsados para cubrir un vacío académico en el estudio de los partidos como organizaciones y su modo de funcionamiento interno (Alcántara y Freidenberg, 2003[2001]; Freidenberg, 2003; Alcántara, 2004), pues anteriormente los estudios solían atender a los partidos en el entorno de la competencia electoral. También se ha dicho que los referentes y modelos teóricos organizacionales que prevalecían no podían ajustarse cabalmente al contexto latinoamericano, dado que esta región experimentó circunstancias distintas a Europa Occidental y América del Norte, como lo fueron las expresiones populistas, los personalismos, el presidencialismo, los levantamientos armados, el caudillismo y el clientelismo, peculiaridades que contribuyeron a la condición atípica del papel de los partidos políticos en América Latina (Alcántara, 2004).

78. Ver Lipset y Rokkan (2011[1967]).

79. Ver Freidenberg, García y Llamazares (2006).

80. Ver Montero y Gunther (2007[2002]).

Asimismo, debido a la escasez de estudios sobre el interior de los partidos, así como el hermetismo de sus propios miembros sobre los procesos internos, a estas organizaciones se las llegó a considerar como cajas negras en las que todo y nada podía ocurrir, por no existir datos, análisis y teorías que revelen los episodios de su vida interna (Freidenberg y Alcántara, 2009). Sin embargo, todo apunta a que en las dinámicas organizativas de los partidos están presentes un conjunto dilatado de interacciones políticas que los convierten en organizaciones complejas. Por ello, no es fortuito que se les asemeje como un minisistema político, en el que interactúan una variada gama de intereses, actores, grupos, reglas, órganos y procesos (Alcántara y Freidenberg, 2003[2001]); o como un sistema cuyas partes son las subunidades del partido (Sartori, 1976[2012]).

Como en toda organización, los partidos estarán notoriamente influenciados por las conductas de sus integrantes. Se ha reconocido que sus miembros buscan controlar e influir en la vida partidista, en donde compiten intereses particulares a menudo en función de motivaciones individuales (Alcántara y Freidenberg, 2003[2001]). La relevancia de los actores políticos, como agentes de influencia e interacción en las estructuras políticas, los lleva a ser vistos como unidades de análisis. Alcántara (2006) también ha destacado que las instituciones son impensables sin las personas, pues su actuar las modifica reiteradamente. Él observa a los actores políticos tanto como variables independientes, que explican problemas políticos diversos, a la vez que como variables dependientes, cuando son explicados de acuerdo a su propio proceso de profesionalización. Alcántara (2006, 2012) enfatiza que los políticos importan en la medida en que no hay proceso sin jugadores.

Estos planteamientos están encaminados a destacar la importancia del comportamiento de los actores políticos para moldear las instituciones, en este caso, los partidos políticos; por lo cual, las apreciaciones que tengan dichos actores sobre la organización política en la que participan serán relevantes en la medida en que ayudan a prefigurar una primera imagen del partido y su sistema organizativo.

### III. ELEMENTOS DE LA CONFIGURACIÓN IDEOLÓGICA PARTIDISTA

El origen partidista, tanto en lo ideológico como en lo organizativo, puede remontarse a partir de conflictos o divisiones sociales, denominados clivajes según la interpretación de Lipset y Rokkan (2011[1967]), cuyas oposiciones sociales posteriormente se institucionalizan y canalizan sus diferencias vía partidos políticos. Esta apreciación también se asocia con la noción de *path dependence* (trayectoria dependiente),<sup>81</sup> la cual establece que algún suceso —contundente o poco significativo— ocurrido en el pasado tiene efectos en las relaciones sociales durante un amplio trayecto temporal, y orienta ciertas pautas que permanecerán prolongadamente en ese ámbito social, en el que el peso de las tradiciones y dinámicas históricas prefijan cierta rigidez ante cualquier iniciativa de cambio. De tal forma, tanto los partidos políticos como sus perfiles ideológicos pueden tener un origen de naturaleza conflictiva y antagónica, que propicie, a la vez, trayectorias dependientes.

Otro factor que favorece la conformación, tanto del número de partidos como del perfil ideológico, se debe al diseño de reglas

81. Ver Paul Pierson (2004).

del sistema electoral. Ejemplo de ello es la afamada Ley de Duverger (2004 [1951]), según la cual un sistema de elección mayoritario conduce a una composición bipartidista, en donde los posicionamientos ideológicos de los partidos tienden a ser centristas. En cambio, un sistema electoral que fomente el multipartidismo tiene más posibilidades de generar un escenario de polarización ideológica (Sartori (2012 [1976]). Así también, la heterogeneidad ideológica puede ser explicada por elementos de carácter multinivel, como factores contextuales a nivel político institucional que varían entre los distintos niveles de gobierno de cada país (Freidenberg, García y Llamazares, 2006).

42 El factor ideológico en los partidos posee rasgos de influencia en las conductas de sus integrantes y, aunque se reconozca que los militantes de los partidos no son actores íntegramente unificados, estos tienden a converger en algunos aspectos sustantivos de carácter programático e ideológico —y no solo en el objetivo de ganar elecciones como se suele suponer (Ruíz, 2007) —. La importancia de la ideología, desde el espectro izquierda-derecha, llega a ser para Sartori (1992 [1976]) una de las cuatro dimensiones de la anatomía partidista,<sup>82</sup> por su utilidad para categorizar y diferenciar a los partidos. Además, la ideología permite dotar de identidad a la organización y es el motor de equilibrio frente a la contraparte que demanda al partido la satisfacción de intereses meramente individuales (Panebianco, 2009 [1982]).

Desde la interpretación racionalista, la posición ideológica que acoja un partido político en el espectro izquierda-derecha, será una medida instrumentada por esas organizaciones para facilitar la orientación política del elector (Downs, 1973 [1957]). Por tanto, al interior de los partidos políticos, los

elementos que definirán su perfil ideológico serán los establecidos en sus documentos internos (estatutos, códigos de ética, declaración de principios, plataformas políticas y electorales, entre otros); así también, tendrán incidencia en su prisma ideológico, sus propuestas, posicionamientos y decisiones políticas que adopten como gobierno u oposición. En el caso de este estudio, son los militantes quienes ubican a los partidos en las categorías del mapa ideológico.

#### IV. ELEMENTOS DE DEMOCRACIA PARTIDISTA

Entre las dinámicas partidistas, existen varias que permiten entender el contexto de democracia interna en un partido político; pero entre esas fases, la correspondiente a la selección de candidatos a cargos de elección popular es la medular, puesto que es donde se pone en juego el destino del partido político de cara a la competencia electoral. Por tanto, la calidad democrática de un partido político estará notoriamente reflejada por las mecánicas selectivas que lleve a cabo.

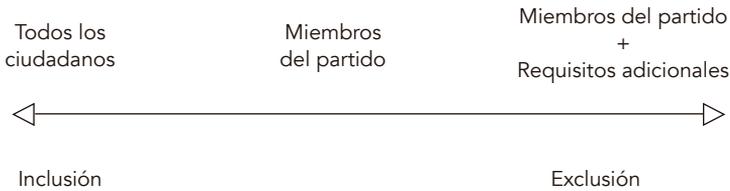
Algunas de las variables que influyen en los procedimientos de selección de candidatos son, de acuerdo con Field y Siavelis (2009[2008]), de carácter externo y formal (lo que comprende al marco institucional y legal del Estado), externo e informal (lo electoral, lo social y los momentos de gran incertidumbre política), interno y formal (el grado y la forma de organización partidaria), e interno e informal (luchas internas de poder y tipo de ideología). En cuanto al esquema electivo partidista, es previsible que cada partido político adopte variadas peculiaridades en sus procesos de selección

82. Las otras tres dimensiones corresponden a la de organización, de motivación y de ideología (Sartori, 1992[1976]).

de candidatos, pero seguramente serán a partir de modalidades electivas primarias. Varios autores han delineado algunos mecanismos típicos de elección partidista. Alan Ware (2004[1996]: 396) identifica cinco tipos de procedimientos electivos: 1) que en la selección se atienda a reglas y procedimientos diseñados e implementados por el partido mismo o el Estado; 2) que la selección se lleve a cabo por un órgano central del partido o unidades descentrali-

zadas; 3) el grado de influencia o no de los actores clave; 4) el número de cargos a seleccionar por la unidad decisora; 5) la facilidad de quienes tienen un cargo público para reelegirse. Acaso con mayor nitidez, Ware, Rahat y Hazan (2009[2006]) formulan dos distinciones básicas que comprende el proceso selectivo: quién puede ser el candidato y quiénes lo pueden elegir. Las siguientes figuras ilustran el planteamiento de estos autores:

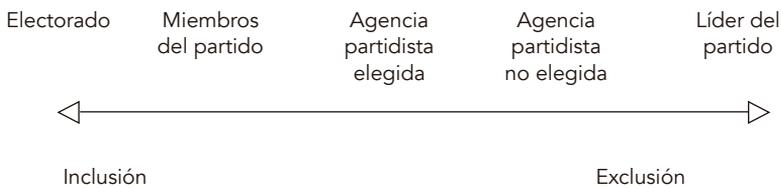
### GRÁFICO 1 ¿Quién puede ser candidato?



43

**Fuente:** Hazan y Rahat (2009 [2006])

### GRÁFICO 2 Selectorados del partido



**Fuente:** Hazan y Rahat (2009 [2006])

En las figuras 1 y 2 de Rahat y Hazan (2009[2006]) se aprecia claramente el grado de inclusión y exclusión entre quién puede ser electo candidato y quiénes lo van a elegir. Es importante tener presente esta distinción, pues a partir de los criterios que adopte el partido se pueden entender algunos rasgos que incidirán en el comportamiento político de sus militantes y del partido como organización; asimismo, los métodos de selección que acoja el partido estarán influenciados, a su vez, por las reglas institucionales formales, las situaciones contextuales y las variables a nivel partidista (Siavelis y Morgenstern (2009[2008])). La distinción de las modalidades selectivas se muestra como preámbulo de las percepciones de la militancia sobre los procesos democráticos partidistas.

## V. LAS PERCEPCIONES IDEOLÓGICAS Y DE DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

44

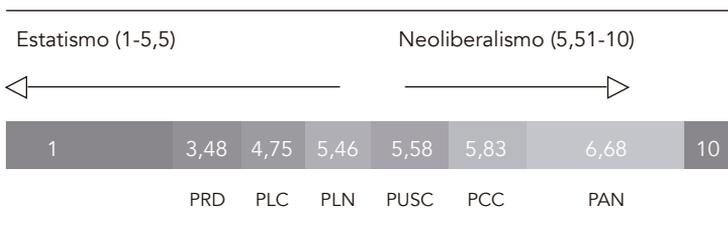
### V.I. PERCEPCIONES IDEOLÓGICAS

En esta sección se examinan las percepciones de carácter ideológico de los militantes de los partidos políticos que son objeto de estudio. El análisis comprende una dimensión programática (tendencia al neoliberalismo-estatismo y conservadurismo-progresismo) y otra ideológica (ubicación izquierda-derecha). La encuesta del PPAL (1997-2001) registra las siguientes apreciaciones:

#### Subdimensión neoliberalismo-estatismo

1. Indique en la siguiente escala la posición de su partido político respecto a la reforma del sistema de pensiones (1 solo planes de pensiones públicos – 10 solo planes de pensiones privados):

GRÁFICO 3

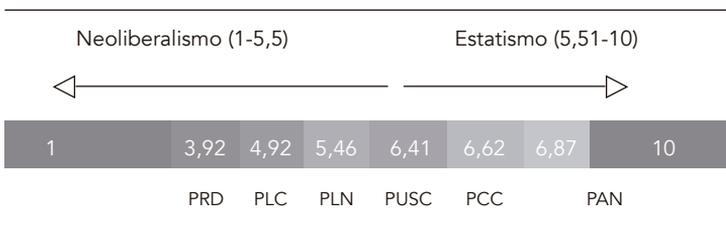


**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del PPAL (1997-2001) y Alcántara (2004).

Los militantes del PRD, el PLC y el PLN se sitúan en este punto con tendencia favorable al estatismo; mientras que los del PUSC, el PCC y el PAN tienen mayor inclinación hacia la política neoliberal. Aunque hay una inclinación a identificarse ya sea con la izquierda o la derecha política, lo llamativo es que en esta escala (1-10) la mayoría se sitúan más en el rango de una posición intermedia (4-7) que en las partes extremas (1-3 y 7-10), excepto el PRD con 3,48

puntos, pero cercano al núcleo intermedio.

2. *Pensando en términos generales, evalúe la filosofía política de su partido, desde las posturas más neoliberales hasta las posiciones más estadistas (1 el libre mercado debe ser encargado de determinar la producción y los libres ingresos – 10 el Estado debe ocuparse de determinar la producción y de redistribuir los ingresos):*



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del PPAL (1997-2001) y Alcántara (2004).

Aquí se repite el mismo patrón: los integrantes de los partidos considerados de izquierda tienden a situarse a favor de las políticas de Estado, mientras que los de derecha apoyan más las posiciones neoliberales. Pero la mayoría de las percepciones de los militantes está más próxima a una posición intermedia que a los extremos ideológicos.

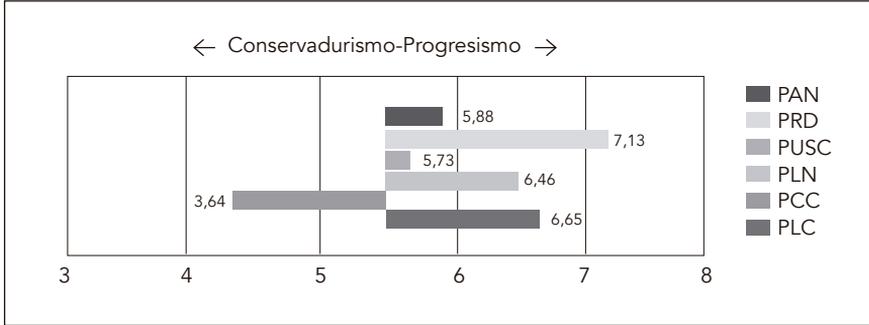
*En este punto los encuestados de todos los partidos, excepto el PCC, manifiestan una tendencia progresista; pero al igual que en los ejemplos anteriores, las posturas están más próximas al puntaje intermedio que a los extremos, excepto nuevamente el PRD, que se inclina un poco más a la posición progresista; en menor medida lo hacen el PLC y el PLN.*

### Subdimensión conservadurismo-progresismo

1. *Indique en la siguiente escala la posición de su partido respecto a la lucha contra la delincuencia (1 es necesario endurecer las penas por los delitos – 10 es necesario enfatizar la defensa de los derechos civiles si esto supone ser menos severo en el proceso judicial):*

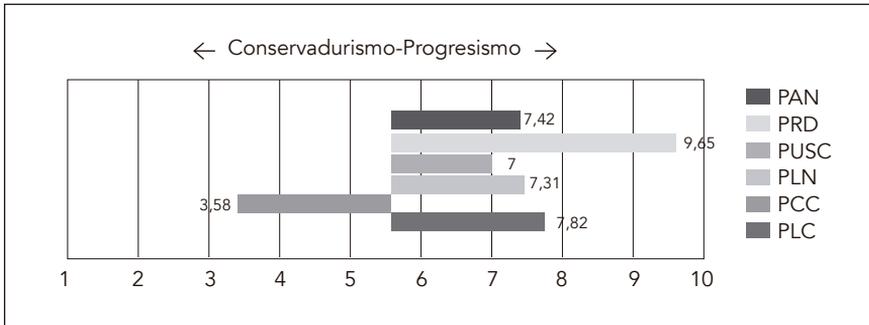
2. *Indique en la siguiente escala la posición de su partido sobre el tratamiento de las minorías culturales (1 las minorías deben asimilar y acatar las leyes que requiere la cultura mayoritaria. 10 – las minorías tienen derecho a preservar su estilo de vida, incluso si este requiere la definición de leyes específicas):*

GRÁFICO 4  
Lucha contra la delincuencia. Posicionamiento de partidos



Fuente: elaboración propia a partir de datos del PPAL (1997-2001) y Alcántara (2004).

GRÁFICO 5  
Minorías culturales. Posicionamiento de partidos

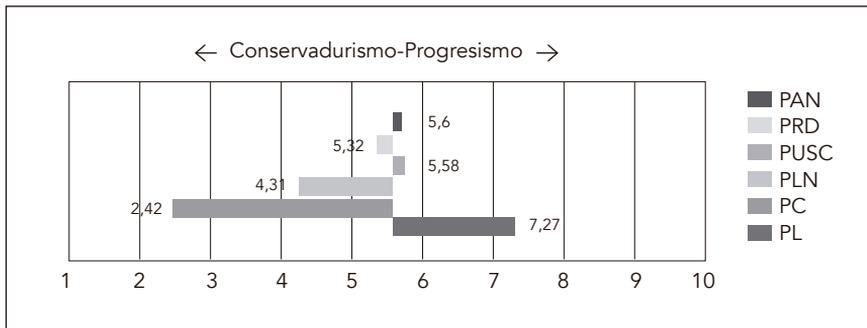


Fuente: elaboración propia a partir de datos del PPAL (1997-2001) y Alcántara (2004).

Ante este planteamiento, prácticamente todos los encuestados de los partidos registran la misma tendencia, en la que se inclinan más hacia la valoración progresista, excepto de nuevo el PCC. Los militantes de todos los partidos incrementan el puntaje de valoración. Es llamativo el caso de los integrantes de los partidos mexicanos PAN y PRD, que lo hacen por dos puntos más.

3. Indique en la siguiente escala la posición de su partido sobre el conflicto entre los valores tradicionales y los valores individualistas (1 es necesario inculcar mayor respeto por los valores tradicionales – 10 se deben fomentar los valores que promueven la libertad personal):

GRÁFICO 6  
Valores tradicionales e individualistas. Posicionamiento de partidos



47

**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del PPAL (1997-2001) y Alcántara (2004).

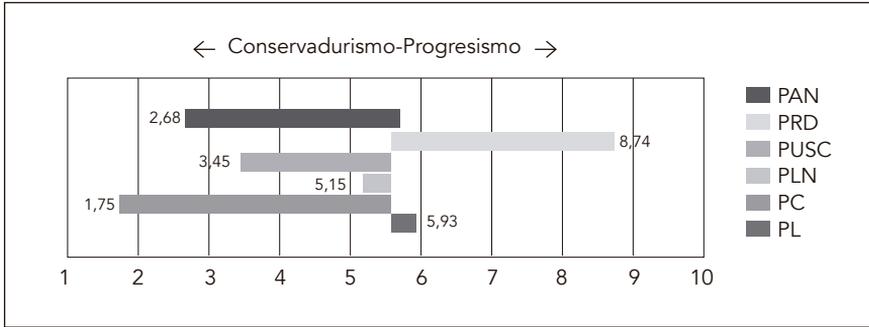
Los únicos partidos que conservan sus posicionamientos son los partidos de Colombia, el PLC y el PCC. En el caso de los de Costa Rica, es relevante observar un cambio opuesto en el patrón de percepciones: los del PLN ahora manifiestan una posición conservadora, mientras que los del PUSC también revierten su posicionamiento para expresar una prioridad progresista en este punto. En cambio, los encuestados de los dos partidos mexicanos, el PAN y el PRD, tienen un posicionamiento interme-

dio; pero en el caso del PRD esto es llamativo, porque es la primera ocasión que se posiciona en el núcleo central.

4. Indique en la siguiente escala la posición de su partido respecto al aborto (1 el Estado debe declarar ilegal el aborto y penalizarlo como cualquier otro delito – 10 la mujer embarazada es la única que tiene derecho a decidir sobre la moralidad del aborto y su práctica):

## GRÁFICO 7

### El aborto. Posicionamiento de partidos



**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del PPAL (1997-2001) y Alcántara (2004).

48

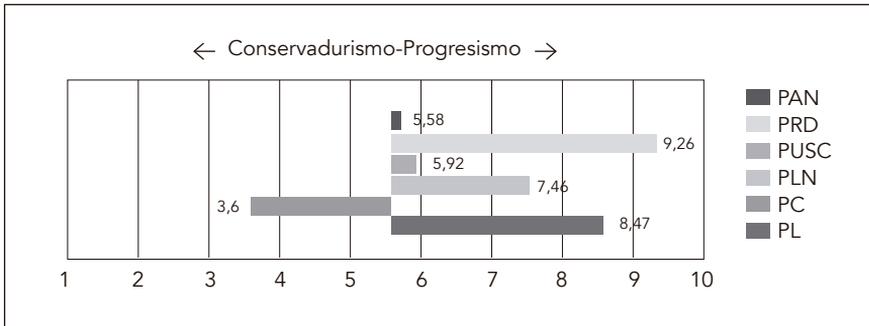
Este es uno de los temas que refleja con mayor claridad la postura de los miembros de los partidos, pues aunque no deja de ser un asunto polémico, es un cuestionamiento concreto y quizá exento de ambigüedades. En este punto, los militantes de los partidos identificados con la izquierda política tienen una posición intermedia, excepto los del PRD, que se muestran a favor de que la mujer embarazada decida sobre la práctica

del aborto. En cambio, quienes son parte de los partidos próximos a la derecha política conservan el rechazo a este posicionamiento. El más constante es el de los miembros del PCC de Colombia, que refuerzan así aún más su perfil conservador.

5. ¿Dónde situaría a su agrupación política según sus posturas morales y culturales? (1 conservadores – 10 progresistas):

## GRÁFICO 8

### Posturas morales y culturales



**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del PPAL (1997-2001) y Alcántara (2004).

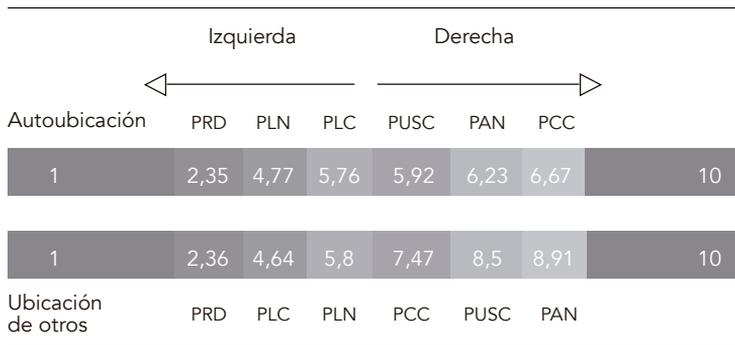
Esta pregunta sintetiza las posturas anteriores de los militantes encuestados que los asocian con la izquierda o con la derecha política. Los integrantes de partidos políticos que se asumen como progresistas en sus posturas morales y culturales son los del PLC, el PLN y el PRD (dentro de la escala 7-10). Los militantes que muestran una posición intermedia, y así se ubicaron en algunos puntos anteriores, son los del PUSC y el PAN (ubicados en el punto 5-6 de la escala), mientras que los únicos consisten-

tes en situarse en posiciones conservadoras son los miembros del PCC (posicionado en el punto 3-4 de la escala).

### Subdimensión ideológica

En este apartado se muestra la ubicación en el plano ideológico de los partidos realizada por sus militantes, y la ubicación de esos mismos partidos efectuada por los integrantes de otros partidos políticos representativos del sistema de partidos de su país.

GRÁFICO 9  
Autoubicación y ubicación ideológica (media aritmética)



49

**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del PPAL (1997-2001) y Alcántara (2004).

Lo significativo en este cuadro es que con la autoubicación ideológica se constata la tendencia de los posicionamientos que los militantes habían manifestado en los apartados de estatismo-neoliberalismo y de conservadurismo-progresismo. Si bien los del PRD, el PLC y el PLN se orientan hacia la izquierda ideológica, el PRD es el único partido que se localiza en el núcleo fuerte de la izquierda (puntaje 1-3) a partir de las percepciones de sus militantes; mientras que los del PLN y el PLC se aproximan más

al perfil de centro (4-7). Igual pasa con los integrantes de los partidos identificados con la derecha, el PUSC, el PAN y el PCC; su tendencia es a ubicarse en este sector, pero lo hacen dentro una posición moderada de la escala (4-7), no tan próximos al extremo ideológico de la derecha (7-10).

En cambio, en relación con la ubicación ideológica que hacen los militantes de los demás partidos, el único que no se mueve y que además tiene una calificación casi idéntica a la de autoubicación, es el PRD. Al

PLC, sus adversarios lo ubican más a la izquierda, lo recorren un solo punto, de 5,76 a 4,64; al PLN lo colocan en un plano más próximo a la derecha, pues pasa de autoubicarse con 4,77 puntos a ser localizado por los otros en el lugar 5,8 de la escala, pero aún dentro de una posición intermedia de la escala ideológica. El PCC se situaba asimismo en una posición de centro-derecha (6,67), para ahora ser recorrido por sus contrincantes casi un punto más próximo a la derecha política (7,47). Con el PUSC pasa igual, sus miembros lo situaron en la derecha moderada y los integrantes de los demás partidos lo ubicaron más cercano de la extrema derecha, con 8,5 puntos. Caso similar ocurrió con el PAN, que de ser autocalificado con 6,23, los actores de los demás partidos lo ubican en la derecha política más extrema, con 8,91 puntos.

50

Si algo nos permite constatar el análisis de esta sección es que los partidos políticos, a través de las percepciones de sus militantes, suelen ser consistentes en sus posicionamientos ideológicos, que los sitúan en una zona concreta del espectro izquierda-derecha (1-10). A partir de la serie de preguntas de las subdimensiones estatismo-neoliberalismo, conservadurismo-progresismo e izquierda-derecha política, que intentan asir una parte de la dimensión ideológica de los partidos políticos, se concluye que el PRD es el único organismo político posicionado en el núcleo de la izquierda (1-4), pues del conjunto de tópicos abordados (9), solo en uno (tradicionalismo-individualismo) no se le ubicó en esta zona. Por su parte, tanto los encuestados del PLC como del PLN se ubicaron en dos terceras partes de los cuestionamientos (6) dentro de la franja intermedia (4-7), pero del lado de centro-izquierda (4-5); por lo tanto, se asumen como partidos de centro-izquierda. En el caso del PUSC, en cinco de las nueve ocasiones sus miembros lo situaron en el centro de la escala (5,1-5,9), una vez en el centro-izquierda, una en el centro-derecha y dos más en la

derecha, por lo cual se puede identificar como un partido de centro, con ciertas preferencias hacia la derecha política. Los integrantes del PAN distribuyeron sus preferencias entre el centro (3 veces), el centro-derecha (3 veces), la derecha (2 veces) y el centro-izquierda (1 vez), por lo que su tendencia oscila entre el centro y la derecha política. El PCC, después del PRD, fue el partido más consistente, pues en siete tópicos sus miembros lo ubicaron en el área de la derecha política (7-10), mientras que en los dos puntos de la subdimensión estatismo-neoliberalismo lo situaron en la parte intermedia y la de centro-derecha; pero por la reiteración de su posicionamiento se tiende a ubicarlo como un partido de derecha.

## V. 2. PERCEPCIONES DEMOCRÁTICAS AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los militantes de los partidos analizados tienen diferentes percepciones sobre el grado de democracia interna. Se les clasificó de acuerdo al puntaje en sus respuestas: de 1 a 1,8 es muy bajo/muy diferente, de 1,81 a 2,6 es bajo/diferente, de 2,61 a 3,4 es medio/algo diferente-parecido, de 3,42 a 4,2 alto/parecido, y de 4,21 a 5 muy alto/muy similar. Los tópicos de los cuestionamientos que los vinculan con prácticas democráticas internas tienen que ver con el grado de independencia en la elección de candidatos, la autonomía de los liderazgos regionales, la pluralidad de corrientes, la intensidad del debate ideológico, las relaciones verticales/horizontales y el nivel de democracia intrapartidista. Los datos siguientes también proceden del estudio PPAL (1997-2001) y Alcántara (2004).

1. Piense en el modo en que su partido designa a sus candidatos para las elecciones nacionales al Congreso e indique cuál de los siguientes procesos coinciden con el modo de nombrar a los candidatos que utiliza su partido: los líderes nacionales son los que nombran los candidatos. (1= casi nunca; 2 = a veces; 3 = muy a menudo.)

PARTIDO POLÍTICO	PAN	PRD	PLC	PCC	PLN	PUSC
MEDIA	1,2	1,22	2	2,08	2,08	2,08

2. ¿Cuál de las siguientes descripciones coincidiría más con la práctica real interna de su partido? Una organización en las que los políticos regionales gozan de gran nivel de autonomía a la hora de enfocar sus actividades. (Escala: 1 – Muy diferente de lo que ocurre en mi partido / 5 – Muy similar a lo que ocurre en mi partido.)

PARTIDO POLÍTICO	PLN	PUSC	PRD	PCC	PAN	PLC
MEDIA	2,23	2,42	3,52	3,69	3,92	4,24

51

3. Una organización configurada por un sistema de diferentes liderazgos, que encabezan las distintas corrientes intrapartidistas. (1 – Muy diferente de lo que ocurre en mi partido / 5 – Muy similar a lo que ocurre en mi partido.)

PARTIDO POLÍTICO	PUSC	PAN	PCC	PRD	PLN	PLC
MEDIA	2,75	2,92	3	4	4	4,24

4. Un partido caracterizado por un debate ideológico intenso, y una fuerte competitividad entre los diferentes grupos que lo conforman. (1 – Muy diferente a lo que ocurre en mi partido / 5 – Muy similar a lo que ocurre en mi partido.)

PARTIDO POLÍTICO	PUSC	PCC	PLC	PLN	PAN	PRD
MEDIA	2,42	2,77	2,88	3,31	3,4	4,17

5. ¿En su partido, los órganos internos se vinculan entre sí principalmente a través de relaciones verticales o de relaciones horizontales? (Escala: 1 – Privilegian las relaciones verticales, 5 – Privilegian las relaciones horizontales.)

PARTIDO POLÍTICO	PCC	PLN	PLC	PUSC	PAN	PRD
MEDIA	1,92	2,15	2,29	2,75	2,8	3,22

6. Las bases de los partidos se quejan frecuentemente de la falta de participación en la toma de decisiones de los mismos. ¿Cómo evaluaría usted el grado de democracia interna en su partido: muy alto (5), alto (4), medio (3), bajo (2) o muy bajo (1)?

52

PARTIDO POLÍTICO	PLC	PCC	PUSC	PLN	PRD	PAN
MEDIA	2,47	2,83	3,25	3,38	3,57	4,12

En el primer planteamiento, los militantes encuestados del PAN y del PRD consideran que los líderes de su partido casi nunca intervienen en el nombramiento de candidatos; el resto de los integrantes de los partidos políticos (PLC, PCC, PLN y PUSC) creen que la designación de candidatos por parte de las élites partidistas solo es ocasional. Cuando se les cuestiona sobre el grado de autonomía que poseen los liderazgos regionales para realizar actividades, los integrantes del PLN y del PUSC confirman que es una práctica poco habitual; los del PRD, PCC y PAN creen, en mayor medida, que la autonomía regional de líderes

partidistas es posible; mientras que los del PLC consideran que es una práctica partidista consuetudinaria. En la interrogante que versa sobre la pluralidad de liderazgos y sus posibilidades de que encabecen corrientes intrapartidistas distintas, los encuestados del PUSC, PAN y PCC —partidos con perfil de centro-derecha— manifiestan una posición intermedia, en la que, quizá, tratan de expresar que sí hay liderazgos, pero no suelen ser tantos; en cambio, los integrantes de los partidos con mayor cercanía a la izquierda política, PRD, PLN y PLC, consideran que la posibilidad de que incursionen distintos liderazgos en su partido es alta.

Otro punto orientado a evaluar la pluralidad es el debate ideológico y la competitividad intergrupala en los partidos. Los miembros del PUSC, el PCC y el PLC valoran que esta sí ocurre, pero de manera moderada; los del PLN y el PAN, estiman que hay mayores posibilidades de debate ideológico y competitividad intergrupala; en tanto que los militantes del PRD afirman que es una dinámica ampliamente recurrente en su partido. En el aspecto que refleja el tipo de relaciones al interior de los partidos, siendo los extremos las relaciones verticales o las horizontales, los activistas del PCC, el PLN y el PLC expresan que las relaciones tienden a ser de carácter vertical; mientras que los del PUSC, el PAN y el PRD evalúan que las relaciones son de los dos tipos y se sitúan en una posición intermedia. Por último, cuando evalúan el grado de democracia interna, el PLC es el único partido cuyos militantes consideran que su democracia interna es baja; los del PCC, el PUSC y el PLN, la perciben como moderada; en cambio los del PRD y el PAN destacan que el nivel de democracia intrapartidista es alto.

Los militantes del PLN en la mitad de las ocasiones (tres veces) situaron a su partido en un punto medio de democracia interna, dos veces en una posición baja y una ocasión en el lugar alto; por lo cual se le puede ubicar con un grado medio de democracia interna, con tendencia a ser baja. El PUSC fue posicionado en cuatro ocasiones en el lugar intermedio y dos en el lugar bajo, por lo que sus integrantes lo identifican con un grado de democracia moderado. El PLC fue un caso atípico porque fue el más inconsistente: en dos ocasiones lo calificaron en un nivel bajo, otras dos en un nivel medio, y otras dos en un nivel alto de prácticas democráticas al interior del partido. El PCC, al igual que el PUSC, se estableció en el punto medio de democracia interna durante cuatro ocasiones,

una vez en el lugar bajo y otra más en el lugar alto, pero su tendencia es mantenerse en el lugar intermedio. Al PAN sus militantes los posicionaron tres veces en el lugar medio, dos en el nivel alto y una en el grado más elevado de democracia interna; por lo cual se puede decir que es un partido con prácticas democráticas moderadas con tendencia a conducir las a un nivel alto. Los militantes del PRD registraron las percepciones más elevadas de democracia interna, cuatro veces calificaron las prácticas del partido como democráticas, una vez como moderada y otra más con un grado altamente democrático.

## VI. CONCLUSIONES

Al inicio de este trabajo se presuponía que los partidos seleccionados eran identificados ya sea con la izquierda o con la derecha política. Ahora se observa que eso solo se constata parcialmente, pues según las percepciones de sus militantes, el PRD es el único partido identificado en la izquierda, el PLC y el PLN tienden a establecerse en el área de centro-izquierda, el PUSC en el centro, el PAN en la parte de centro-derecha, mientras que el PCC se le identifica claramente en la derecha. Y en el caso primordial de este estudio, que es conocer si los partidos políticos con tendencia a posicionarse en la izquierda o la derecha política suelen ser más o menos democráticos en sus prácticas internas desde el punto de vista de sus integrantes, solamente en el PRD se demostró la hipótesis inicial, ya que a este organismo político sus miembros lo identificaron como partido de izquierda y lo calificaron como un partido con procesos internos democráticos de alto nivel. En el caso del PCC, cuyos militantes posicionaron como un partido de derecha política, sus prácticas internas fueron calificadas con un nivel medio de democracia. Los afiliados del

PAN fueron consistentes en localizarlo como partido de centro-derecha, y también reiteraron que sus prácticas internas suelen gozar de buen nivel democrático. Al PLN sus militantes lo situaron como un partido de centro-izquierda y sus prácticas democráticas las calificaron como moderadas. El PUSC fue posicionado como un partido de centro y el grado de democracia interna fue evaluado, igualmente, con un nivel medio. En el caso del PLC, sus miembros lo situaron como un organismo político con perfil de centro-izquierda, pero en sus prácticas internas mostraron calificaciones escasamente consistentes, distribuidas entre un nivel bajo, un nivel medio y un nivel alto de democracia interna. Por lo anterior, los seis partidos estudiados registran patrones distintos en las percepciones de sus militantes, que impiden asociar un vínculo directo entre el perfil ideológico partidista y el grado de democracia interna.

54 Así también, a partir de lo expuesto en este estudio surgen varias inquietudes e interrogantes por discernir. Desde la realización del proyecto PPAL (1997-2001), las condi-

ciones políticas en la actualidad evidentemente ya no son las mismas en cada país. ¿Qué tanto pueden haber cambiado las percepciones de quienes participan en partidos al día de hoy? ¿Sus motivaciones, valores y actitudes políticas seguirán manifestándose de la misma manera? ¿Representan patrones semejantes de comportamiento político quienes en la actualidad participan en partidos? Es importante tener estas interrogantes presentes porque al interior de los partidos compiten grupos o facciones por el control del partido y la obtención de candidaturas; y además de la competencia política, los antagonismos de las facciones también se expresan por rivalidades ideológicas, los posicionamientos políticos que debe adoptar el partido como gobierno u oposición, así como las prácticas democráticas o no de sus procesos intrapartidistas. De ser así, es probable también que la clase dirigente en los partidos políticos sea distinta a la de entonces y que tanto las percepciones ideológicas como de democracia interna sean parte, igualmente, de un proceso de cambio y de diversificación.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia. 2003 (2001). "Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina" En Alcántara Manuel y Freidenberg, Flavia (coord.). *Partidos políticos de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Alcántara Sáez, Manuel. 2004, *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. Universitat Autònoma de Barcelona.

(ed.) 2006, *Políticos y política en América Latina*. España: Siglo XXI editores.

2012, *El oficio de político*, Madrid: Editorial Tecnos.

Almond, Gabriel y Verba, Sidney. 1970 (1963). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Ed. Euramérica.

Downs, Anthony. 1973 (1957). *Teoría Económica de la democracia*. Madrid: Ediciones Aguilar.

Duverger, Maurice. 2004 (1951). *Los partidos políticos*. 19ª reimpresión. México: FCE

Field, Bonnie y Siavelis, Peter. 2009 (2008). "Procedimientos de selección de candidatos en las democracias nacientes". En: Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel (coord.). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, UNAM, TEDF.

55

Freidenberg, Flavia. 2003, *Selección de candidatos y democracia en los partidos de América Latina*. Lima: Ed. Asociación Civil Transparencia e Internacional IDEA.

Freidenberg, Flavia; García Díez, Fátima y Llamazares Valdivieco, Iván 2006. "Instituciones políticas y cohesión ideológica. Un análisis multinivel de la heterogeneidad ideológica en los partidos latinoamericanos". En Manuel Alcántara Sáez (ed.). *Políticos y política en América Latina*. España: Siglo XXI editores.

Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel. 2009, *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: una introducción*. En Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel (coord.). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, UNAM, TEDF.

Hazan, Reuven y Rahat, Gideon. 2009 (2006). "Selección de candidatos: Métodos y consecuencias". En Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel (coord.). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica. UNAM, TEDF.

Janda, Kenneth. 1993. "Comparative Political Parties: Research and Theory". En Finifter, Ada W. (ed.) *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science Association. Chapter 7: 163-191.

Lipset, Seymour Martin y Rokkan, Stein 2011 (1967). "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales". En *Diez textos básicos de ciencia política*. 3ª impresión. Barcelona: Ed. Ariel.

Montero, José Ramón y Gunther, Richard. 2007(2002). "Introducción: los estudios sobre los partidos políticos". En José Montero, Ramón; Gunther, Richard y Linz Juan (eds.). *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta. 15-47.

Panbianco, Angelo 2009 (1982). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial.

Pierson, Paul 2004. *Politics in time*. Princeton: University Press.

Ruiz Rodríguez, Leticia 2007. *La coherencia partidista en América Latina. Parlamentarios y partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

56 Sartori, Giovanni 2012 (1976). *Partidos y sistemas de partidos*. Tercera reimpresión. Madrid: Alianza Editorial.

Siavelis, Peter y Morgenstern, Scott 2009 (2008). "Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina: un marco para el análisis". En Freidenberg Flavia y Alcántara Manuel (coord.). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, UNAM, TEDF.

Ware, Alan 2004 (1996). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Ediciones Istmo.

## BASE DE DATOS

Partidos políticos de América Latina (PPAL, 1997-2001). Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Salamanca, España.

# DEMOCRATIZACIÓN INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EQUIDAD<sup>83</sup>

*Rotsay Rosales Valladares*

En las últimas décadas, los procesos de cambio han afectado a todas las instituciones de la democracia representativa, y en particular a los partidos políticos que han sido emblemáticos de esta forma o de este tipo de gobierno.

Los cambios más importantes se refieren fundamentalmente a su funcionalidad, legitimidad y representatividad. Los partidos siguen siendo aún indispensables, a mi juicio, para la formación de gobiernos en democracia; pero esto no significa que sean las exclusivas, únicas o monopólicas instancias de mediación, movilización, socialización política y representación de intereses en las sociedades contemporáneas. Diversos enfoques teóricos, como los llamamos en Ciencias Sociales, o doctrinales, como los llaman en Derecho, coinciden en vincular estrechamente a la democracia y a los partidos políticos. Lo cierto es que los regímenes democráticos no existen en ausencia de elecciones y las elecciones son tradicional, legal, formalmente y de manera práctica activadas por esas organizaciones de representación llamadas partidos. He aquí, quizás, la primera razón de su importancia, de su vigencia. Hasta la fecha no conocemos ninguna experiencia histórica, empírica, relativamente exitosa, que prescindiera de los partidos políticos en los procesos eleccionarios, y mucho menos si estamos hablando en democracia. Esta valoración también está arraigada, a mi juicio, en el

imaginario colectivo latinoamericano. Por ejemplo, los estudios de opinión pública continúan mostrando que, a pesar de la erosión en el apoyo, la ciudadanía acepta la existencia de los partidos políticos para la supervivencia democrática.

El último Latinobarómetro hace un recorrido de la tendencia de la legitimidad de los partidos políticos desde 1997 a la fecha, al año 2014. En la gran mayoría de los países de América Latina, de hecho, el promedio está en 58%, lo que significa que los latinoamericanos siguen considerando que no puede haber democracia sin partidos políticos; y la gran mayoría de los países de América Central se encuentran por encima del promedio, o cercano al promedio latinoamericano.

Hay una mayoritaria aceptación en América Latina de que sin Congresos tampoco puede haber democracia; y los Congresos están básicamente conformados, o mayoritariamente conformados, por los partidos políticos.

Sin embargo, la situación actual de los partidos es calificada como crítica o decisiva. A pesar de estos indicadores, o de estos datos, podemos decir que los partidos están en esa situación. Se advierte que los partidos deben adaptarse, evolucionar y superar la crisis, o seguir en la peligrosa ruta de la deslegitimación, disfunción y virtual desaparición.

57

83. Artículo publicado en la Serie Cuadernos de CAPEL: *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*. No. 57. San José, IIDH/CAPEL. 2012: 235-246.

A pesar de la aceptación y el reconocimiento de que sin partidos y sin Congreso no hay democracia, también hay una erosión en la confianza y en la legitimidad en los partidos políticos. De hecho es interesante el reto que representan estos datos para todas las instancias de representación política, formal e institucional; o sea, los poderes legales. Nótese como en la mayoría de los países de América Latina los partidos políticos y los Congresos y Parlamentos mantienen promedios y porcentajes de aceptación bastante bajos.

Este es un marco general de la situación de los partidos políticos. Son necesarias algunas reflexiones sobre la relación entre el desafío del fortalecimiento o mejoramiento partidario y la constitución de condiciones de equidad en los procesos electorales; ilustrando esta relación básicamente en tres dimensiones de la vida alterna partidaria, en la transparencia, petición y rendición de cuentas y democracia interna.

58 Hay que precisar qué, cómo y, sobre todo, cuánto deberían cambiar los partidos políticos. Estas preguntas han hecho reverdecer los estudios de la vida y de la estructura interna de los partidos y su análisis como organizaciones. Si hoy se reconoce que parte de los principales problemas de las instituciones de participación y representación política es que son menos representativas e inclusivas, estos enfoques propugnan por los valores democráticos de mayor pluralismo e inclusión y rendición de cuentas, de modo que sean asumidos como retos ineludibles que deben afrontar e incorporar los partidos políticos; y nos preguntamos al respecto por dónde comenzar.

La política y el derecho comparado parecen iniciar por donde indica el "ideario democrático", es decir, por los procedimientos y las reglas del juego. Esto significa apostar a

una visión igualmente minimalista de ciudadanía. Dos áreas típicas donde se pretende concretar estos lineamientos en los partidos políticos y en el régimen electoral son:

En primer lugar, la inclusión de grupos poblacionales tradicionalmente excluidos o marginales de los procesos de toma de decisiones al interior de las estructuras de dirección partidaria y en los cargos de elección popular. Ese es un primer ámbito tradicional, que es conocido como "cuotas de representación política"; fundamentalmente, tanto en las autoridades partidarias como en los cargos de elección popular.

Y la segunda es la intervención directa del sistema electoral, en términos amplios, para generar condiciones en que la competencia entre partidos sea menos desigual.

La equidad supone el reconocimiento de la desigualdad, pero lo que soslaya, a mi juicio, es la renuncia o, al menos, la postergación de la igualdad y eso hay que decirlo con toda claridad.

Lo que interesa es crear las condiciones para tener una oportunidad igualitaria de participar en la contienda, más que compensar condiciones de desigualdad. En síntesis, de lo que se trata, al parecer, es de la búsqueda de igualdad de oportunidades vía derecho —una versión muy rousseauniana, dicho sea de paso—, y de esta forma avanzar gradualmente hacia la utopía de una competencia electoral y política menos discriminatoria, donde ya no hagan falta la imposición de normas jurídicas, pues la praxis nos irá haciendo más igualitarios.

Ante esa perspectiva o posibilidad yo me confieso cauteloso, ansioso y hasta escéptico. Pero ese escepticismo, digamos, no se deriva de la nada, o de un pesimismo existencial, sino que se sustenta fundamen-

talmente en los avances todavía incipientes y débiles, a mi juicio, que los partidos políticos centroamericanos han logrado efectivamente hasta la fecha para que la equidad se constituya en un valor operando en el interior de estas organizaciones partidarias.

Algunos hallazgos y conclusiones que pueden reforzar este escepticismo, estas reflexiones, se encuentran en los resultados de los propios estudios de investigación aplicada de IIDH-CAPEL que hemos desarrollado en el marco del proyecto "Fortalecimiento de partidos en América Latina".

Primero, lo que podríamos llamar las buenas noticias, cinco buenas noticias; y posteriormente, y en contraste, vamos a hablar de seis malas noticias.

Las cinco noticias que podríamos considerar positivas:

Primero, las reformas organizativas o institucionales y las disposiciones internas, estatutarias, orientadas a ampliar la democracia y transparencia interna de los partidos políticos en Centroamérica están condicionadas. Cuando hablamos de condicionadas queremos decir influenciadas, inducidas, compelidas de algún modo; promovidas por normas y disposiciones jurídicas derivadas de ordenamientos suprapartidarios, es decir, por normas nacionales, constituciones y leyes. Esto significa que las reglas del juego sí, efectivamente, impactan e inciden en lo que en la práctica ha sucedido, acontece actualmente y puede suceder en el futuro en estas tres dimensiones de la organización partidaria. A pesar de la relativa autonomía organizacional de los partidos políticos en Centroamérica, estos son afectados de algún modo por y con las reglas del juego. Aunque nos mostremos escépticos con el Estado de Derecho, lo cierto es que las reglas de juego de algún modo sí inducen a la democratización y a la equidad en la competencia electoral.

La segunda buena noticia. En la actualidad las ciudadanas y los ciudadanos centroamericanos muestran un interés mayor y demandan de los partidos políticos avanzar en inclusión, pluralismo y rendición de cuentas. La presión ciudadana —con esto estamos hablando del pueblo, de las organizaciones sociales, de la sociedad civil, cualquiera categoría que queramos utilizar—ha contribuido a posicionar estos temas recientemente en las agendas partidarias, y hay que reconocerlo así. Asimismo, con frecuencia, las propias dirigencias de los partidos mencionan el papel de la presión externa que tienen los medios de comunicación colectiva.

Sin embargo, para las dirigencias, los partidos políticos no solo han actuado reactivamente, sino que han tomado algunas decisiones y han ejecutado algunas acciones para democratizarse y para mejorar la transparencia interna, también como un efecto más de la voluntad política o de la voluntad por auto transformarse internamente. Por tanto, no solo el pueblo, o la sociedad civil y los medios de comunicación, sino que también en las dirigencias partidarias se reconoce mucha voluntad interna para cambiar y adaptarse.

Tercera buena noticia —podríamos verla así—. Un tema donde podemos sentirnos un poco más optimistas es en los leves avances —y quién sabe si firmes, perdón otra vez mi escepticismo— en la representación y participación política de las mujeres. Pero se trata de un avance inducido, forzado y no necesariamente tomado con buen gusto, especialmente por nosotros los hombres. Resultado de los efectos de la legislación, fundamentalmente, y de las normas jurídicas nacionales y partidarias. Sin embargo, a pesar de que es una buena noticia, a mí me interesa ver estos datos (que son del año 2009): podemos encontrar

aquí algunos datos interesantes de la participación política, o de la representación política, más bien, en los Congresos latinoamericanos. Aquí los países que son bicamerales están sumando la representación en las dos cámaras; y los que son unicamerales, pues obviamente solamente en una cámara. Nótese que es interesante que países como Argentina o Costa Rica, y los países que han tenido mayor avance en la representación, fundamentalmente están asociados a la aprobación en la legislación nacional de una ley de cuotas; es decir, volvemos a la tesis mencionada en el punto uno: finalmente las reglas del juego compelen de algún modo la participación política de las mujeres. Tengo entendido que también hay aprobación de este tipo de leyes, o marcos existentes así, en Bolivia y en Ecuador; y la Comisión de Reformas Electorales de Panamá también ha recomendado la paridad. En Costa Rica existe la paridad desde el año 2009. Aquí podemos notar cómo se ha incrementado la participación política de las mujeres en los países centroamericanos, incluido República Dominicana, y aumenta fundamentalmente en los países que tienen marcos jurídicos que los promueven.

Cuarta buena noticia. En la mayoría de los países latinoamericanos se brinda a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatal o privados (ya no estoy solo hablando de Centroamérica, estoy hablando de toda América Latina), aunque hay un claro predominio de otorgar esta facilidad en los medios de comunicación del Estado, como en el caso panameño del SERTV. Algunos países como Brasil, Chile y más recientemente México, han legislado para prohibir la compra privada de espacios públicos. El argumento a favor de esta medida consiste en la necesidad de equilibrar la balanza de la competencia electoral, es decir, promover una mayor equidad y evitar el poder excesivo de los

medios de comunicación. Eso es lo que se argumenta. Sobre todo en la época actual en que la mayoría de las campañas se desarrollan mediante el uso masivo de la televisión.

La quinta buena noticia es que la mayoría de los países latinoamericanos ya establecen restricciones al origen de las contribuciones privadas y al monto máximo permitido, o lo que llamamos comúnmente al tope. Ya se establecen regulaciones al respecto. En cuanto al origen, la tendencia predominante es a prohibir las fuentes extranjeras, anónimas y de contratistas del Estado. La mayoría prohíben las donaciones anónimas y extranjeras. Sin embargo, llama la atención que Costa Rica en la reforma del año 2009, y tengo entendido que Panamá también, se separan de esta tendencia regional porque han quitado las restricciones o el tope máximo a las contribuciones privadas.

Ahora veamos seis noticias, llamémoslas así, no tan buenas o malas.

Primera. En los países centroamericanos y en sus partidos políticos todavía subsiste una enorme dependencia hacia los liderazgos personales, y eso todavía se acentúa más en el ámbito local o subnacional.

Segunda. Los partidos políticos —esto no es ninguna novedad— actúan básicamente como maquinarias electorales. En la gran mayoría de los países de Centroamérica tienen escasa actividad extra electoral y carecen de actividades como capacitación política permanente.

Tercera. Hay problemas graves en los programas sistemáticos de reclutamiento y de renovación de cuadros. No hay registros fiables de membresía, de simpatizantes, o de militancia. En el mejor de los escenarios estos registros están desactualizados, sub o sobredimensionados incluso en países de larga tradición de organización electoral como es el caso de Costa Rica.

Cuarta. Más allá del tema de la representación política de las mujeres, en la dimensión de democracia interna se notan leves y dispares avances en toda la subregión. Hay mínimos avances en la representación de grupos étnicos, de jóvenes y aún menos representación política de las personas con discapacidad, salvo casos aislados como el del PASE en Costa Rica o el de la gestión que llevó adelante la legisladora Dayana Martínez en Honduras. Pero son, repito, más bien excepciones que confirman esta regla.

Quinta. Hay enormes vacíos en general en la promoción de una cultura de petición y rendición de cuentas. Yo creo que eso no va a cambiar sino cambiamos en todos nuestros ámbitos vitales y en la forma en que nos involucramos en la cosa pública, no solo al interior de los partidos políticos sino como una actitud y conducta cotidiana de nosotros como ciudadanos y ciudadanas en regímenes democráticos. ¿Qué tanto exigimos cuentas al interior de los partidos políticos, y qué tanto lo hacemos primero como ciudadanos?

Sexta. Es evidente que una intervención del Estado de Derecho para procurar mayor equidad alimenta la polémica sobre el principio de la autoregulación partidaria. ¿Hasta dónde?, se preguntan los partidos y nos preguntamos todos: hasta dónde intervenir en la vida interna, autoorganización y autodeterminación de la voluntad de los partidos políticos. Es previsible que la mayoría de los integrantes de los partidos defiendan la posición de la mínima imposición externa.

Entonces, ¿qué hacer? El análisis de la cultura política intrapartidaria es indispensable y lo estamos subestimando en los procesos de reingeniería electoral en Centroamérica. En los partidos políticos en nuestra subregión prevalecen normas, prácticas y

actitudes que provocan retrasos u obstáculos para los avances en institucionalización, democracia y transparencia interna. Los objetivos que se logren alcanzar en estos tres temas dependen en gran medida del trabajo que se haga en la formación, educación, capacitación política y partidaria. Se estima como necesario y urgente, más allá de instrumentos, mecanismos y normas jurídicas, la conformación de una nueva cultura que supere situaciones y conductas contraproducentes para mejorar la democracia y la transparencia, pero que no obstante están muy arraigadas como costumbres. Aún prevalecen conductas y mecanismos informales internos que tienen una influencia decisiva en el cambio y orden político, y que actúan como dispositivos de una relativa autonomía organizativa y de adaptación partidaria.

Centroamérica es un ejemplo contrario al evolucionismo lineal en el que hemos llegado a la etapa de la consolidación democrática. Más bien considero que hemos pasado de la segunda etapa del proceso de democratización. Tenemos que revisar otra vez el concepto de instauración democrática antes que pensar de manera ilusa en la profundización y el mejoramiento de nuestras democracias. Los hechos recientes, el golpe de Estado en Honduras en el año 2009, o los últimos procesos electorales en Nicaragua, lamentablemente siguen revelando en la actualidad que en la mayoría de nuestros países la instauración se sostiene sobre pies muy frágiles. Centroamérica, siendo la región más pequeña del continente es la más explosiva históricamente. Creo que eso es absolutamente indispensable para entender qué pueden hacer los partidos políticos hoy en nuestros países. Debemos superar una hipótesis o premisa de trabajo alejada de la realidad, como que la democracia está instaurada en nuestros países.

En términos generales, Manuel Rojas Bolaños y yo hemos coincidido con autores como Terry Lynn Karl y Carothers al entender a los regímenes en Centroamérica como “regímenes híbridos”: tenemos democracias formales, reglas de juego instauradas, pero sustentadas en bases absolutamente autoritarias o mayoritariamente autoritarias, y eso hace insostenible en sí la democracia como régimen político y a la equidad como posible vehículo aspiracional.

Es una suerte de mito urbano decir que los regímenes democráticos deben operar con partidos políticos democráticos. Lamentablemente nos damos cuenta de que esto no es necesariamente una premisa que se sostiene en la realidad. Debo expresar aquí mi posición, sobre la base también de muchos de los estudios que hemos hecho. Para muchos casos, y no es la excepción Centroamérica y la región del Caribe, coexisten democracias formales con partidos políticos muy poco democráticos internamente.

62

Aquí cabe una pregunta de puro realismo político: ¿qué importancia puede tener para los partidos políticos promover que el proceso de competencia electoral sea transparente, democrático y equitativo?

Para los partidos debe ser importante en la medida en que sus esfuerzos de reforma interna para captar partidarios y votantes se potencien con un entorno nacional de competencia confluyente y no de obstácu-

los. Es importante en la medida en que los resultados sean tanto favorables en términos electorales, como legítimos, claros y aceptados por toda la ciudadanía. De este modo es posible facilitar también el ejercicio del gobierno, la formulación y ejecución de políticas públicas, las funciones de control político y oposición, y el cumplimiento de objetivos y promesas de campaña mediante acuerdos negociados con la oposición. Los avances que logren alcanzar los partidos políticos en democratización, equidad y transparencia internas no son perceptibles aún como valores en sí mismos, pero pueden contribuir a mejorar la representatividad, la percepción de amplitud y pluralismo en la articulación de intereses, la claridad y la legalidad en la toma de decisiones y en la gestión pública. En fin, es previsible que los partidos políticos apoyen reformas internas en tanto vean resultados positivos para la gobernanza, y consecuentemente logren verse beneficiados en su legitimidad social que es justamente, uno de los principales elementos de la crisis actual.

El reto de los partidos políticos de Centroamérica, y probablemente más allá, tiene que ver con que se conviertan nuevamente, o logren recuperar, o se transformen en instituciones de representación que sean relevantes para la ciudadanía. Es decir, que produzcan efectos en las expectativas que con respecto a ellos se tienen.