

Sección 2.2.

Reforma a los partidos políticos mediante regulación legal ¹

Richard S. Katz²

*Ignoranti quem portum petat nullus suus ventus est*³
- Séneca, *Epistolae Morales ad Lucilium*, Epístola LXXI

El siglo XX fue testigo del triunfo de la democracia como principio político. A comienzos de siglo, pocos países habrían podido ser considerados como democracias según los estándares modernos y, por lo visto, había relativamente pocas naciones que se habrían querido identificar como tales. Hacia la década del cincuenta, la aceptación de la “democracia” como la forma preferida de gobierno era casi universal, al menos a nivel retórico (McKeon 1951), y hacia fines de siglo, después de “la tercera ola” de democratizaciones (Huntington 1991), la realidad parecía alcanzar a la retórica.

Aunque habían, y siguen habiendo, muchas nociones en conflicto con respecto al significado exacto de “democracia”, a nivel general existe un consenso razonable surgido en la comunidad académica --y un acuerdo esencialmente unánime entre políticos, gobiernos, organizaciones no gubernamentales, etc.—en cuanto que “democracia” quiere decir “democracia de los partidos” (o *party democracy*) y que, por lo tanto, los partidos políticos no son sólo un elemento *sine qua non* de la democracia, sino que, además, la salud y el carácter de los partidos se hallan entre los principales determinantes de la salud y el carácter de la democracia en la que éstos se encuentran. Hay pocas discrepancias frente a la máxima de Schattschneider (1942: 1) en cuanto que “los partidos políticos crearon la democracia y que la democracia moderna es impensable, salvo en términos de partidos. Los partidos, por tanto, no son simples apéndices del gobierno moderno; están en su propio centro y desempeñan un papel determinante y creativo en él”.

Con respecto a lo anterior, es fácil concluir que si hay un problema en la democracia de un país, probablemente algo relacionado con los partidos políticos sea una causa del problema; una reforma a los partidos sea probablemente una solución, y de esa forma, la promulgación de una reforma a la ley de partidos pueden ser el medio apropiado para alcanzar el fin de una democracia de mejor calidad. Es evidente que si la democracia se define y se evalúa en términos institucionales, el modo más directo de mejorarla es perfeccionando las instituciones democráticas, entre las cuales los partidos son esenciales. Además, de la tríada conformada por los objetivos individuales y grupales, la cultura y las instituciones que determinan la práctica política, las instituciones son el componente que se puede alterar de manera más fácil y directa, al menos en el corto plazo. Y el modo más directo de cambiar las instituciones es, por cierto, mediante la legislación.

¹ La única versión original de este artículo es su versión en inglés, publicada en las páginas web de ambos centros de estudio, www.cieplan.org y www.cepchile.cl.

² Profesor de Ciencia Política, Departamento de Ciencia Política, The Johns Hopkins University.

³ “Para el que ignora su puerto, ningún viento es favorable” (*N. del T.*)

Esto, por supuesto, simplifica en exceso dos aspectos importantes. Por un lado, no obstante el uso frecuente de frases referidas al “adecuado funcionamiento de la democracia” o de los partidos políticos (por ejemplo, OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia 2010: 7; también *Refah Partisi (Partido del Bienestar)* y *Otros contra Turquía* (40/1993/435/514)) (Corte Europea de Derechos Humanos, 13 de febrero de 2003, párrafos 87-89), aún falta mucho para lograr un acuerdo total sobre lo que significa en la práctica el “adecuado funcionamiento” de la democracia o de los partidos políticos. Pero como lo sugiere el epígrafe de este artículo, si la legislación vigente puede ayudar a perfeccionar el funcionamiento de la democracia o de los partidos, sería provechoso saber de antemano qué cambios constituirían, en los hechos, mejoras. Por otro lado, la historia es abundante en ejemplos que demuestran lo difícil que puede ser utilizar modificaciones legales para lograr los cambios deseados en el comportamiento político. Sólo por citar un ejemplo, en el año 1992, en respuesta a “una orgía pública sin precedentes de cambios de militancia política y vergonzosas negociaciones con partidos y legisladores que se peleaban por un lugar, por ascenso y por ventaja política” (Ottolenghi 2001: 109) durante la crisis del gobierno israelí de 1990, los israelíes modificaron la norma fundamental en lo que respectaba al gobierno, permitiendo que el Ejecutivo asegurara la selección del Primer Ministro en votación popular directa. La intención era debilitar a los partidos pequeños y fortalecer al Primer Ministro confiriéndole un mandato popular directo. La reforma permitió que los ciudadanos votaran por su candidato preferido a Primer Ministro sin tener que necesariamente votar por el partido de aquél. Sin embargo, el efecto logrado fue el de fortalecer a los partidos pequeños, al aumentar su votación y representación en el Knesset y, así, en los hechos se terminó debilitando al Primer Ministro (Hazan 2000).

Estos dos problemas –esto es, la identificación de los objetivos que se deben buscar en cualquier esfuerzo por reformar las leyes de partidos, y la elección de reformas apropiadas para conseguir dichos fines– subyacen en este artículo. Sin embargo, antes de poder abordarlos, hay un asunto principal a definir.

Aunque a primera vista su significado pudiera parecer evidente, el término "ley de partidos" es un tanto ambiguo. Si bien hay un número creciente de países que cuentan con leyes que se identifican específicamente como leyes de partidos --por ejemplo la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos de Chile (Ley 18.603 de 1987)-- la ausencia de una ley con una denominación tan explícita en otros países no quiere decir que en ellos los partidos no estén regulados por ley. Además, aunque exista “una ley de partidos”, ésta raramente incorpora todas las disposiciones legales que les son relevantes, en particular, las disposiciones relativas a la constitución, la ley electoral y las leyes que rigen la realización y el financiamiento de las campañas políticas, al igual que las disposiciones que rigen a los parlamentos, todas las cuales aportan al marco normativo en el que se desenvuelven los partidos. Por lo menos, cualquier consideración de la ley chilena de partidos tendría que incluir no sólo a la Ley 18.603, sino también a la Ley 19.884 (*Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral*) y a la Ley 18.700 (*Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios*), así como al artículo 19 de la Constitución de Chile. Más que acotar la atención a las leyes de partidos auto-

identificadas,⁴ el alcance de este artículo se define substantivamente. En particular, los principales temas son: estatus constitucional y legal de los partidos, junto con las reglas para su formación y reconocimiento oficial (qué considera la ley como un partido en forma genérica y qué debe hacer una organización específica para entrar en la categoría de partido reconocido oficialmente); normativas acerca de la organización interna y de sus funciones principales, incluidos el reclutamiento de integrantes y la selección de individuos para ocupar puestos dentro de la organización y para ser candidatos en elecciones públicas; normativas acerca de las actividades económicas, tanto sus actividades políticas y organizacionales en general, como al levantamiento y desembolso de recursos en campañas electorales; y finalmente, mecanismos para el cumplimiento y la fiscalización de estas normativas, para la administración de las elecciones y para la resolución de controversias relativas a los partidos y a sus actividades.

Como último preámbulo, en el análisis de estas preguntas supongo que el objetivo final de una reforma a los partidos mediante una reforma legal es mejorar la calidad de la democracia.⁵ Por una parte, esto significa que muchos de los juicios que se emitan acerca de las reformas propuestas estarán teñidos por el énfasis relativo que se ponga en los diversos valores —no del todo compatibles entre sí— involucrados en la definición de democracia. Por otro lado, esto abre la posibilidad de que se deban descartar algunas reformas que siendo capaces de producir los resultados deseados, podrían quebrantar otras normas democráticas más básicas. Si bien este artículo no pretende identificar el equilibrio correcto entre los valores democráticos, sí identifica algunas de las disyuntivas que se deben enfrentar, además de sugerir que la atención excesiva a un conjunto de valores en perjuicio de los demás puede ser nociva para la democracia.

Partidos y democracia

Una vez que el foco de atención cambia de “¿democrático o no?” a “¿mejor o peor democracia?”, deja de ser adecuado el cuasi consenso según el cual la democracia es el resultado de múltiples partidos políticos que compiten por el poder en elecciones libres y justas.⁶ Entonces, más bien se debe abordar una serie de preguntas sobre la naturaleza y los propósitos específicos de las elecciones, los partidos, la representación y la democracia.

La primera de ellas concierne al sentido de la democracia misma. Incluso si aceptamos a Lijphart (1999:1) y su “definición más básica y literal de democracia --el gobierno del pueblo o, en una democracia representativa, el gobierno de los representantes del pueblo”—, persiste

⁴ Por ejemplo, el proyecto de la “Ley de partidos de la Europa Moderna” (www.partylaw.leidenuniv.nl/) sólo incluye constituciones y leyes identificadas como leyes de partidos o como leyes de financiamiento de partidos, no así leyes electorales, aunque aborden el mismo tema de fondo que, en otros países, se incluye en la ley de partidos.

⁵ Esto no pretende negar que muchas reformas han sido motivadas en su totalidad o en parte por el deseo de quienes detentan el poder de imponer reformas para beneficio propio, aunque sólo sea afianzando su permanencia en el poder (Ver, por ejemplo, Benoit 2004: 363, que plantea la hipótesis de que “las leyes electorales van a cambiar cuando exista una coalición de partidos tal que cada partido integrante de la misma espere ganar más escaños en una institución electoral alternativa y tenga también el poder suficiente para llevar a cabo esta alternativa a través de un decreto dadas las reglas para cambiar las leyes electorales”). Sin embargo, aun cuando la “verdadera” motivación de una reforma sea el interés propio, la justificación pública por lo general se da en términos del interés público y de la calidad de la democracia.

⁶ Esto, además del hecho de que el concepto de “libres y justas” en relación a las elecciones es en sí mismo más problemático de lo que se reconoce generalmente. Véase, por ejemplo, Katz 2005.

una de las preguntas más básicas de la teoría política, suavizada, pero no realmente abordada por la distinción de Lijphart entre democracia “de mayorías” y democracia “de consensos”. ¿Existe en principio, aunque no se descubra fácilmente en la práctica, “un interés común” unitario, o una *volonté générale*, en el sentido de Rousseau? ¿Existe algún conjunto de políticas que todos aceptarían como óptimas en el interés común y, *por tanto*, en el interés propio, en el entendido de que todos fueran suficientemente racionales, suficientemente visionarios y suficientemente informados?⁷ O, alternativamente, ¿son sólo intereses o preferencias reales los intereses privados separados o las preferencias de los individuos, los que pueden estar más o menos directamente en conflicto en cualquier momento dado o en cualquier asunto dado, y que pueden agregarse a una decisión colectiva de muchas formas diferentes, con los conflictos más o menos eficientemente contenidos, pero nunca eliminados por completo?

La segunda pregunta, también pasada por alto en la distinción entre democracia de mayorías y democracia de consensos, concierne a la justificación subyacente de la democracia. Si, como dice Schumpeter (1962:242), la democracia no puede ser valorada como un fin en sí mismo, sino sólo por los resultados que se espera que produzca, ¿cuáles son los valores que se supone promueve la democracia? Si bien hay muchas respuestas posibles a esta pregunta, aquí basta con centrarse en dos en particular (para una discusión más detallada sobre estos valores, entre otros, véase Katz 1997). Por una parte, se puede esperar que la democracia produzca acciones de gobierno que estén más y más fidedignamente de acuerdo con la “voluntad de la gente”, que bajo cualquier otro arreglo político.⁸ En este caso, la gente dirige lo que el gobierno *debe hacer*. Por otro lado, como la democracia le da poder a la gente, se puede esperar que le permita –y más específicamente, que les permita a grupos dentro del conjunto total de personas– protegerse frente al gobierno. En este caso, la gente *limita lo que el gobierno puede hacer*. El contraste entre estas dos visiones se hace aparente cuando se considera la posibilidad de “que una mayoría del todo tendrá un motivo común para invadir los derechos de otros ciudadanos” (Madison, El *Federalista* Nro.10: 61); en ese caso, el simple empoderamiento de la mayoría para dirigir al gobierno ofrece poca protección a una minoría que necesita protección frente a la opresión del gobierno, sea entendido como un interés separado y potencialmente explotador por derecho propio, o como un simple instrumento de una mayoría potencialmente explotadora.

La tercera pregunta concierne a la naturaleza de la representación y al papel de los representantes, particularmente en las asambleas representativas. Esto apunta a la distinción clásica entre los representantes como delegados y los representantes como fideicomisarios. De

⁷ En esta oración, el concepto de ‘óptimo’ es más fuerte que el de ‘óptimo de Pareto’. Para que una decisión sea óptima en el primer sentido, debe ser la primera preferencia por unanimidad; para que una decisión sea un óptimo de Pareto, sólo hace falta que no exista ninguna alternativa que sea preferida unánimemente. Además, la idea de un interés común va más allá de la posibilidad de que aquellos que saldrían perdiendo o estarían en desacuerdo con la decisión, simplemente sean compensados monetariamente .

⁸ Esta declaración, por supuesto, deja sin respuesta la engorrosa pregunta de cómo definir o identificar la “voluntad de la gente”. Aquí, primero asumo que la “voluntad de la gente” es una agregación de las voluntades individuales de los ciudadanos. Por una parte, si existiera la unanimidad, sería lo que Rousseau habría llamado “la voluntad de todos”, más que la “voluntad general”, mientras que por otra parte excluyo específicamente la idea de que, como en la teoría electoral del derecho canónico católico, las voluntades individuales de los ciudadanos (en el caso católico, los cardenales electores) sean simplemente un vehículo por el cual se puede llegar a una decisión “correcta” más elevada y extrínsecamente determinada (en el caso católico, la voluntad de Dios). Segundo, asumo que la “voluntad de la gente” se identifica con la voluntad de la mayoría.

los delegados se espera que promuevan y defiendan las preferencias de aquellos que los eligieron, sea que esto se entienda, según suele ser en Estados Unidos, como los votantes en sus distritos particulares o, según es más común en Europa, como los votantes de su particular partido. De un fideicomisario, por otra parte, se espera que use “su opinión imparcial, su juicio maduro y su conciencia iluminada” para contribuir al descubrimiento del interés nacional.⁹ Dentro de las convenciones de la política electoral moderna, en el curso de una campaña electoral el aspirante a delegado promete adherir a posiciones de políticas particulares, y se entiende que su elección confiere un mandato popular para hacer exactamente aquellas cosas. El aspirante a fideicomisario, por otra parte, promete como máximo una filosofía general y su elección confiere un mandato para hacer lo “mejor para todos, sin miedo ni favores, sin clase ni sesgo partidista, sin rencor ni resentimiento...”¹⁰

La cuarta y la quinta pregunta también conciernen al significado de la representación, en este caso (cuarta) la importancia relativa de la representación demográfica o descriptiva frente a la representación basada en preferencias de políticas o en ideología. Y (quinta), por una parte, la importancia relativa de la proporcionalidad en la representación de la demografía o ideología. Por la otra, la representación adecuada de una amplia gama de grupos e intereses (lo que para pequeños grupos sólo se puede conseguir mediante una sobrerrepresentación numérica¹¹) o el aseguramiento de una porción adecuada de los mandatos para que la mayoría gobierne con eficacia (incluso a expensas de una infrarrepresentación numérica de la minoría). A modo de ejemplo, para poner estas preguntas de manera simple en términos de género, (quinta) ¿qué importancia tiene que la proporción de mujeres en la legislatura o en el gabinete se acerque a la proporción de mujeres de la población? ¿Y (cuarta) las mujeres son mejor representadas por un hombre a favor del feminismo o por una mujer antifeminista?¹²

⁹ La frase citada, así como la idea de que aunque un fideicomisario debe estar atento a los intereses de los constituyentes su responsabilidad principal es el interés nacional, viene del discurso de Edmund Burke a los electores de Bristol del 3 de noviembre de 1774. También es posible pensar en un fideicomisario como quien usa su propio juicio, más que las preferencias expresadas de sus constituyentes, para identificar y buscar sus intereses particulares (sean definidos por el lugar o por el partido), más que "el interés común" nacional. Véase Wahlke et al 1962.

¹⁰ Winston Churchill en la Conferencia Anual de 1949 de la Unión Nacional Británica de Asociaciones Conservadoras y Sindicalistas, citado en Beer (1969: 99).

¹¹ Por ejemplo, si se requiere cierta masa crítica para una representación eficaz (quizás cinco miembros), entonces en una legislatura de 150 integrantes (otra vez a modo de ejemplo, en este caso el tamaño del Tweede Kamer holandés), entonces un grupo menor al 3% de la población sólo podría ser representado con eficacia si tuviera más del 3% de los escaños. La relevancia de este punto dependerá de cuántos grupos deban ser representados y de cuán detallada deba ser la clasificación de la población. Esto también depende del tamaño del cuerpo en el cual se desea la representación descriptiva. En particular, si se requieren incluso dos miembros de un grupo para una representación eficaz en un gabinete de 15 miembros (como los gabinetes de ocho países europeos), entonces cualquier grupo que represente a menos del 13,3% de la población tendría que ser sobrerrepresentado numéricamente a fin de ser representado con eficacia en este sentido demográfico.

¹² Esto, por supuesto, desconoce la posibilidad de que la composición real en la categoría demográfica sea tan constitutiva de la personalidad, los intereses y las opiniones que sólo la representación descriptiva a cargo de verdaderos miembros de esa categoría demográfica pueda conseguir el objetivo de la representación sustancial eficaz de sus propias perspectivas y sus propios intereses. Véase, por ejemplo, Phillips 1995.

La sexta pregunta se refiere a si una elección es correctamente entendida como una elección de representantes o como la elección de un gobierno. Puesto en términos del paradigma funcionalista, ¿las elecciones y la competencia de partidos y candidatos en ellas están implicadas primordialmente en la función de la articulación de intereses o bien en la función de agregación de intereses? Por una parte, los candidatos y los partidos articulan intereses como "voceros" por derecho propio mediante manifiestos y otras formas de propaganda; a través de sus organizaciones, proporcionan mecanismos a través de los cuales los ciudadanos interesados pueden "hablar" por sí mismos, a la vez que proporcionan "megáfonos" por medio de los cuales otros articuladores de intereses (por ejemplo, sindicatos o asociaciones de comercio) pueden dar a conocer sus posturas con mayor eficacia. Expresan o facilitan la expresión de los deseos y las demandas, las aspiraciones y los miedos de ciudadanos, grupos, empresarios, etcétera. Por otra parte, los candidatos y los partidos también desempeñan un papel central en la función de la agregación de intereses (proponiendo ofertas amplias en sus manifiestos y luego generando compromisos en el proceso de la formación de coaliciones) y después (al menos en la medida en que uno acepte la idoneidad del entendimiento de la democracia del tipo principal-agente) actuando y asumiendo la responsabilidad como agentes del electorado en el proceso de gobierno. Ellos deciden qué mezcla de deseos y exigencias intentará satisfacer el gobierno y cuáles se irán por la borda; en resumen, determinan quién gana y quién pierde. En un sentido más general, ¿las elecciones y las campañas electorales se relacionan con el debate (articulación) o con la decisión (agregación)? En términos más concretos, ¿la opción de gobierno (partidos y políticas) debe ser el resultado relativamente directo de la opción del electorado en el día de las elecciones o el propósito de una elección es simplemente establecer los pesos relativos de aquellos que tomarán esas opciones en las negociaciones posteriores a la elección? Aunque estos objetivos funcionales están en conflicto más directo en los sistemas parlamentarios, donde un solo voto popular elige a los representantes y establece los parámetros para la formación del gobierno, el conflicto también es relevante en los sistemas presidenciales, sobre todo en la medida en que los votos presidenciales y legislativos (del Congreso) están atados entre sí.

Séptimo, ¿cuál es el papel apropiado de los ciudadanos en el proceso electoral ampliamente entendido? ¿Deben ser actores activos en la competencia, o más bien su papel principal debe ser el de jueces y jurados --escuchar los argumentos, quizás evaluándolos en un debate con otros ciudadanos, pero sin tratar de decirle a los interlocutores primarios qué tienen que decir? En relación directa con esto, y de particular relevancia para el contexto de la reforma de partidos, ¿cuál es la noción apropiada de "partido político" en primer lugar? ¿Se entiende mejor como un equipo de políticos que procuran controlar las palancas del poder ganando las elecciones (es decir, candidatos y funcionarios elegidos) con el apoyo de una penumbra de miembros y otros partidarios? ¿O es principalmente una asociación de ciudadanos, arraigados en la sociedad civil, y (como la diferencia principal entre un partido político y cualquier otra organización social) proponiendo candidatos para puestos de elección? Para usar una analogía del deporte, en la primera de las concepciones, los miembros del partido (en la medida en que se reconoce que tal categoría trasciende a los candidatos o funcionarios elegidos) son "los porristas" organizados del equipo partidista (Mayhew 1974); en la segunda, son "los dueños corporativos" del equipo. Finalmente, ¿las elecciones deberían ser vistas como una competencia entre partidos o entre candidatos? O planteado con un poco menos de crudeza y más realismo, ¿se entiende en forma correcta que los votantes eligen entre partidos, cada uno de los cuales cuenta con individuos particulares como portaestandartes o más bien que eligen entre candidatos individuales, cada uno (o en su mayoría) con una afiliación a un partido político?

Todas estas preguntas han sido presentadas como dicotomías duras, pero definen algo que se entiende mejor como los extremos de unos continuos. En la práctica, ningún extremo sería una respuesta satisfactoria en sí. Es difícil imaginar una sociedad con intereses y deseos tan unánimes y conformada por ciudadanos tan fuertemente cohesionados por la identificación recíproca que acepten universalmente un único interés nacional, a menos que el acuerdo sea impuesto por la fuerza¹³, pero por otra parte, es difícil imaginar que una sociedad sin intereses comunes o lazos de afecto para estimular el autocontrol en aquellos que ostentan el poder pueda perdurar mucho tiempo como una democracia. Es probable que la democracia mayoritaria desenfrenada degenere en una tiranía populista, pero un exceso de protección ante la privación de derechos por parte del gobierno puede simplemente afianzar la explotación privada.¹⁴ Los partidos de cada sistema deben articular y agregar intereses, aunque puede variar la prioridad relativa que se dé a estas funciones en la elaboración de una ley de partidos políticos. Cada representante individual desempeña en efecto muchos papeles y representaciones desde muchos puntos de vista; e incluso el funcionamiento eficaz de la democracia requiere la coexistencia de una mezcla de tipos de representación, en lugar de que sólo uno predomine, etc.

Leyes de partidos

Durante gran parte de su historia, los partidos políticos fueron entendidos en la teoría política por los politólogos y en el derecho público o constitucional como algo externo al estado. En los estados pre-liberales, los partidos eran vistos como una subversión al orden político institucionalizado en el arreglo constitucional existente. En los primeros regímenes liberales, los partidos eran generalmente vistos como siniestras agrupaciones o facciones, es decir, como el intento de grupos u organizaciones de ciudadanos por procurar su ventaja personal a costa de los conciudadanos y del interés común, cuya protección era tarea del estado. Con el aumento en la importancia de las asambleas representativas, por una parte, y la ampliación del sufragio, por otra, la legitimidad y la necesidad de contar con una clase de organización encarnada en los partidos políticos, tanto en el parlamento como en el electorado, logró una extensa aceptación. Pero aunque ya no se veía a los partidos como antitéticos al estado existente, todavía se concebían separados del mismo. Se entendía a los partidos como organizaciones firmemente arraigadas en la sociedad civil: articulando y agregando demandas de la sociedad; canalizando la participación política de los ciudadanos; reclutando y certificando contendores para los cargos representativos --pero aún como asociaciones claramente privadas. Con el advenimiento de la representación proporcional, los partidos necesariamente fueron reconocidos en la ley, pero generalmente sólo como organizaciones de candidatos, y como tales se podría suponer que desaparecerían inmediatamente después de determinar los resultados de una elección.

Los partidos lograron ser reconocidos en la práctica, pero no necesariamente en las reglas formales de los parlamentos, a principios del siglo XIX. Por ejemplo, la "posición" de Líder de la Oposición surgió en la Cámara de los Comunes británica en el Parlamento de 1807 --aunque no fue reconocida por la ley sino hasta el *Ministers of the Crown Act* de 1937. En Estados

¹³ La situación de la cual James Madison escribió que "Nunca se podría decir con más verdad que [esto], era peor que la enfermedad".

¹⁴ Por ejemplo, la atención excesiva a los derechos de propiedad individuales (limitaciones a las "ocupaciones" públicas en jerga estadounidense) podría impedir que el gobierno proteja a las poblaciones de río abajo de los costos de tener un vertedero río arriba.

Unidos, los bloques partidarios en el Congreso definían a los precandidatos presidenciales ya en 1796, y el primero de los comités de campaña congresista de los partidos (Comité Congresista de la Unión –el actual Comité de Campaña Nacional Republicano) surgió hacia 1866 (Kolodny 1998: 17), pero el primer reconocimiento oficial a los partidos en las reglas de la Cámara de Representantes no parece haber surgido sino hasta 1909 (Sarah Binder, comunicación personal). Incluso una vez reconocidas las agrupaciones de partidos en los parlamentos, en general aún se entendía que seguían siendo asociaciones voluntarias de miembros del parlamento independientes, responsables sólo ante sus propias conciencias o constituyentes, o ante la nación como un todo, más que ante sus partidos.

Por otra parte, para que los partidos existieran en algún sentido formal fuera del gobierno, como todas las asociaciones o corporaciones, deben tener una personalidad jurídica para poder acceder a cuentas bancarias, formalizar contratos de servicios, poseer locales propios o de alquiler, etcétera. Hasta bien avanzado el siglo XX (un poco antes en Estados Unidos), los partidos en general eran considerados simplemente como otro tipo de asociación privada, sin ningún estado o reconocimiento especial --a menos que fuera para limitarlos como fuentes potenciales de subversión o corrupción. Como lo indica Van Biezen (2008), por ejemplo, las constituciones de la República de Weimar y de Austria antes de la guerra mencionan a los partidos, pero principalmente con el fin de asegurar la neutralidad política de los funcionarios civiles y jueces. Las prohibiciones constitucionales de un “mandato imperativo” se pueden entender razonablemente como un reconocimiento negativo de los partidos.¹⁵ Otras referencias constitucionales tempranas a los partidos eran esencialmente sub-productos del hecho de constitucionalizar la representación proporcional como el sistema electoral del país (por ejemplo, el artículo 31 de la Constitución de Islandia de 1944), aunque el ejemplo finlandés muestra que es posible implementar la representación proporcional sin reconocer legalmente la existencia de organizaciones duraderas que nominan o apoyan listas de candidatos, es decir, sin haber usado nunca la frase “partido político” (Törnudd 1968: 36).

En Estados Unidos se promulgaron de manera extensa leyes de partidos identificables en forma específica, es decir, “leyes designadas expresamente para normar la vida de las organizaciones de un partido” (Müller y Sieberer 2005: 435), durante la era Progresista (aproximadamente 1890-1930), aunque una vez compiladas, fueron clasificadas bajo el título de “ley electoral”; en Europa se adoptaron extensas leyes partidarias en unos pocos países en las décadas de los sesenta y los setenta (Alemania: 1967; Finlandia: 1969; Austria: 1975; España 1978 [Avnon 1995: 287], como también en Portugal: 1977) y otra vez en los años que siguieron a la caída del Muro de Berlín (Bulgaria: 1990; República Checa: 1991; Estonia: 1994; Hungría: 1989; Lituania: 1990; Macedonia; Polonia: 1990; Rumania: 1996; Rusia: 2001, pero también en Israel en 1992 y en el Reino Unido en 2000 [Karvonen 2007: 451-453]). Entre las primeras leyes de partidos de América Latina se cuentan las de Venezuela (1965) y Argentina (1982).

Karvonen (2007: 442-443) señala que la asociación que hace Avnon (1995:296) entre promulgación de leyes de partidos y colapso democrático es cuestionable (con dos excepciones en siete casos), y es claramente inadecuada a la luz de la rápida extensión de tales leyes a fines del siglo XX y a principios del siglo XXI. Si bien el deseo de impedir (la repetición de) un

¹⁵ Del otro lado, el llamado mandato imperativo (Імперативний мандат) de la Constitución de Ucrania desde 2006 a 2010 exigía que los miembros del parlamento siguieran siendo miembros de la facción parlamentaria por la cual fueron elegidos.

colapso democrático mediante la limitación en la variedad y en las actividades de los partidos políticos ha sido claramente un ímpetu para la promulgación de leyes partidarias, el otro ha sido la necesidad de construir y regularizar rápidamente las instituciones democráticas en países con limitada o ninguna experiencia en gobiernos democráticos. En las democracias establecidas, la institución de las subvenciones estatales a los partidos y, en algunos casos (por ejemplo, el Reino Unido o Canadá), la decisión de incluir designaciones de partido oficiales en las votaciones, requiere que se especifique quién tendría derecho a las subvenciones a los partidos o a controlar el uso de los nombres de éstos --en otras palabras, se requiere definir al partido como una categoría distinta de las otras asociaciones. En efecto, con la aceptación extendida del principio general de que las instituciones importantes se deben regir por una legislación adoptada explícitamente, las leyes de partidos se pueden ver cada vez más como una parte de los cuerpos legislativos “normales”, algo que todo país que se respete debería tener.¹⁶ Las organizaciones que brindan ayuda a países que intentan establecer regímenes democráticos o asegurar que sus leyes se alineen con las normas internacionalmente aceptadas de la práctica democrática han añadido crecientemente leyes de partidos a sus carteras.

La definición legal y el estado de los partidos

El elemento más básico en cualquier ley de partidos es una definición de “partido político”, es decir, la especificación de los fenómenos a los cuales se debe aplicar la ley. Se puede considerar que estas definiciones tienen dos aspectos. Por una parte, de manera explícita o implícita (en particular según el contexto), identifican la naturaleza general del partido --cómo se distingue el género "partido" de los otros tipos de organizaciones. Por otra parte, establecen criterios que cualquier organización particular debe satisfacer a fin de ser reconocida legalmente como un partido (con criterios a menudo más estrictos que los del reconocimiento simple) y recibir beneficios o someterse a extraordinarias exigencias o limitaciones.¹⁷

En cuanto a la naturaleza general de un partido, se pueden identificar dos dimensiones básicas. La primera concierne a si se entiende que los partidos son organizaciones exclusivamente privadas, firmemente arraigadas en la sociedad civil y totalmente separadas del estado, o si son, al menos en algunos aspectos, instituciones estatales o cuasi-estatales. La segunda dimensión se refiere a "los elementos" que conforman un partido --en particular, si los partidos son entendidos, por una parte, como asociaciones de ciudadanos o, por otra, si son principalmente asociaciones de políticos, o aún de manera más acotada, asociaciones de funcionarios públicos más (quizás) candidatos activos. Las definiciones legales de partido en

¹⁶ Por ejemplo, en agosto de 2011, el proyecto de la “Ley de partidos de la Europa moderna” había identificado una “Ley de partidos” o una “Ley de financiamiento partidario” en 32 de los 38 países considerados (las excepciones eran Islandia, Irlanda, Italia, Malta, Países Bajos y Suiza).

¹⁷ Esta distinción se puede ilustrar en el caso de Canadá. Según la Ley Electoral de Canadá, “partido político” significa una organización que tenga entre sus propósitos fundamentales la participación en los asuntos públicos mediante el respaldo a uno o más de sus integrantes como candidatos y que apoya su elección. Para ser un “partido registrado” y recibir, entre otras cosas, “protección de marca registrada” a su denominación, un partido debe cumplir con una serie de requisitos adicionales y puede perder su condición de partido registrado si, entre otras cosas, no nombra a ningún candidato en una elección general federal o si su composición es inferior a 250 inscritos. Más allá de esto, un partido registrado cuyos candidatos reciben por lo menos 2% de los votos nacionales o por lo menos 5% de los votos en los distritos electorales en que tenía candidatos, puede postular a subsidios federales periódicos.

las democracias modernas tienden a agruparse en torno a la primera alternativa en cada una de estas dimensiones –el "partido estatal" verdadero está asociado al autoritarismo, mientras que el partido de los funcionarios es en gran medida una reliquia de la era pre-democrática,¹⁸ aunque persiste una variación sustancial incluso dentro de esta restringida gama, como lo ilustran los ejemplos de la Tabla 1.

Tabla 1: Dimensiones que separan a las especies del género "Partido Político"

	Organizaciones de políticos y candidatos –más sus partidarios	Organizaciones de ciudadanos –más los candidatos que han nominado
Organizaciones (no gubernamentales) puramente privadas	PVV holandés	Unión Nacional de Asociaciones Conservadoras y Sindicales (Reino Unido) antes de 1998
Entidades considerablemente públicas o cuasi-públicas	Demócratas y Republicanos estadounidenses	CDU y SPD alemanes

Los dos indicadores más reveladores de la dimensión privada y pública son el grado en que los partidos se adjudican funciones por ley explícitamente reconocidas como públicas, y el grado en que los arreglos internos de los partidos dependen de detalladas normativas legales parecidas a lo que se podría esperar de los organismos enteramente públicos. En cuanto al primero, por ejemplo, la Constitución Alemana (Artículo 22) asigna a los partidos ("los partidos deberán") el deber "de participar en la formación de la voluntad política del pueblo"¹⁹ mientras que el Tribunal Constitucional Alemán los ha reconocido como "instituciones de derecho constitucional" (*verfassungsrechtliche Institutionen*). La ley de partidos de Alemania va incluso más lejos, al confiar en los partidos las funciones de inspiración y fomento de la educación política; promoción de la participación activa en la vida política; capacitación de personas capaces de asumir responsabilidades públicas; participación en las elecciones de los gobiernos federales, nacionales y municipales mediante la nominación de candidatos y la influencia en los avances políticos del parlamento y el gobierno; incorporación de los objetivos políticos definidos por los partidos políticos en el proceso de toma de decisiones nacionales; y garantía de relaciones continuas y vitales entre el pueblo y los instrumentos del estado (artículo 1.2). Acá el punto es que al enumerar estas funciones, la ley no está simplemente reconociendo la importancia del quehacer de los partidos, sino que también los identifica explícitamente como una función *pública*. Incluso más, al derogar el sistema de "primaria blanca" para elegir a los nominados por el partido, en *Smith contra Allwright* (321 U.S. 649, 1944) la Corte Suprema de Estados Unidos dictaminó que "el sistema estatutario de Texas para la selección de

¹⁸ Aunque el Partij voor de Vrijheid holandés contemporáneo, PVV, se estructura expresamente para tener sólo un "miembro" - su líder, Geert Wilders.

¹⁹ Del mismo modo, la Constitución de Austria estipula que "una de las funciones de los partidos políticos es participar en la formación de las decisiones políticas".

precandidatos del partido con el fin de ser incluidos en la votación de elecciones generales hace del partido... *una agencia del Estado...*" (Página 663, cursiva añadida).

En cuanto a la organización, Estados Unidos también ilustra el grado en que las estructuras organizacionales pueden ser el resultado del derecho público, más que de la decisión de un partido. Por ejemplo, la ley del estado de Vermont exige que la unidad base de un partido político sea el comité de la ciudad, elegido por un comité electoral de la ciudad que se debe organizar en cada año impar, y en que todos "los votantes del partido que residan en la ciudad" puedan participar (17 V.S.A. §§ 2301-2320). La ley especifica que el comité de la ciudad debe elegir a cinco funcionarios oficiales (presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, protesorero), así como al menos dos miembros del comité del condado (el número se basa en la votación de la ciudad por el candidato a gobernador del partido en la última elección, no en cualquier opción del partido). Los comités del condado deben elegir a sus propios cinco oficiales así como al menos a dos delegados (un varón y las otras, mujeres) para conformar el comité estatal, junto con los presidentes del condado. Aunque con mucho menos detalle, la ley de partidos alemana también especifica que los partidos deben tener, por ejemplo: ramas regionales (artículo 7); un comité ejecutivo con un mínimo de tres integrantes elegidos al menos cada dos años (artículo 11); una asamblea donde por lo menos la mitad de los integrantes deben ser asignados sobre la base de sus integrantes y el resto se asigna en proporción a los votos obtenidos en la última elección parlamentaria; los tribunales de arbitraje del partido, cuyos miembros deben ser elegidos al menos cada cuatro años y no pueden ser "miembros del comité ejecutivo del partido o de una rama regional, empleados del partido o de una rama regional, ni recibir ingresos regulares de parte de ellos" (artículo 14). En el otro extremo, las decisiones organizacionales del partido pueden quedar por completo en sus manos, siendo reconocido como una organización que apoya a los candidatos, pero que por otra parte no cumple ninguna función pública directa. Aunque la retórica de la organización privada sigue siendo prominente, la tendencia empírica apunta claramente hacia alguna variante de lo que Epstein (1986) y Van Biezen (2004) identificaron como un modelo de "servicios públicos", en el cual se reconoce que los partidos realizan funciones públicas esenciales y, por tanto, gozan de una condición especial y de privilegios a cambio de niveles crecientes de normativa.²⁰

En cuanto a la dimensión militantes/políticos, la pregunta no es el número de militantes (aunque la ausencia total de integrantes, como en el PVV o como era en un principio el caso de *Forza Italia*²¹ indicaría con certeza que el partido es una organización de políticos), sino el equilibrio esperado de la influencia entre políticos y no políticos. Otro indicador sería si se otorgan subvenciones en elecciones estatales a una organización de partido permanente sobre la base de su composición o a comités sobre la base de candidatos. Por ejemplo, la "contribución de las campañas electorales" de Austria se paga al partido, mientras que el apoyo público de campaña presidencial de Estados Unidos se paga al comité del candidato. En términos legales, a excepción de Estados Unidos, la tendencia clara ha sido pasar de una definición de partido de

²⁰ Se debe destacar que Epstein y Van Biezen difieren bastante en su entendimiento de la frase "servicio público."

²¹ Originalmente había una distinción tajante entre el partido *Forza Italia* y los clubes *Forza Italia*, que eran organizaciones de partidarios sin ninguna autoridad de toma de decisiones con respecto al partido (Paolucci 2006). Había una distinción similar entre el Partido Conservador británico (los políticos) y la Unión Nacional (la organización con militantes).

"lo reconozco cuando lo veo"²² a una definición que identifica explícitamente al partido como una organización basada en sus integrantes. En Estados Unidos, por otra parte, quizás porque los partidos estadounidenses no tienen integrantes formales en el sentido de militancia partidista que existe en otros países, el partido como entidad legalmente reconocida se ha identificado con diversos comités nacionales, estatales y locales, generalmente elegidos en elecciones públicas en las que puede participar cualquier votante calificado, lo que equivale a decir que los miembros de un comité de partido son igualmente funcionarios públicos y del partido.²³

Registro/reconocimiento de los partidos

Frente a estos antecedentes generales, el problema más particular para la legislación de partidos es especificar los criterios y procedimientos que debe satisfacer una organización a fin de ser reconocida como un partido y, sobre todo, para ser reconocida como un partido con derecho a acceder a recursos o beneficios públicos. Aunque varíen enormemente las combinaciones específicas de exigencias, la mayoría se puede dividir aproximadamente bajo tres títulos generales: regularidad organizacional; tamaño y seriedad; y compromiso democrático.²⁴

Las exigencias mínimas de regularidad organizacional son que el partido debe tener una constitución o instrucciones permanentes, y que cuente con dirigentes públicamente identificados. En particular, si hay alguna ventaja financiera a favor de los partidos, sobre todo subvenciones estatales o tratamientos fiscales preferentes en donaciones o normativas acerca del financiamiento político, también se puede requerir que el partido publique sus cuentas y que uno de los dirigentes se identifique como el responsable de las mismas. También se puede exigir que los partidos publiquen una declaración con su ideología u objetivos políticos. Dentro de esta categoría, la variación entre los países se refiere principalmente a la precisión de las exigencias sobre la organización. Entre el extremo de carecer de exigencias específicas, por una parte, y, por la otra, el de contar con una completa pormenorización de la estructura organizacional especificada por ley (como en el ejemplo ya citado de Vermont), se pueden encontrar exigencias: de una base territorial (por ejemplo, en oposición a una base ocupacional); que exista una conferencia nacional ya sea abierta a todos los miembros o sobre la base de la elección de representantes en que puedan participar todos los miembros, así como posibles exigencias acerca de la frecuencia con que se deben reunir; la fijación de límites al nivel permisible de cuotas de militancia u otras barreras de incorporación; especificando cómo se deben elegir los candidatos del partido a los cargos electivos.

Las exigencias básicas de tamaño para el reconocimiento inicial de un partido pueden ser extremadamente mínimas –no más que unos pocos cientos de firmas en una petición o registro

²² Esta frase le pertenece al Juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos Potter Stewart, en su definición de la pornografía. *Jacobellis contra Ohio* 378 U.S. 184 (1964).

²³ Por ejemplo, para que el Club Democrático del Condado de Baltimore Central (Maryland), una organización basada en integrantes, pero que legalmente *no* es parte del Partido Demócrata de Maryland, contribuya con dinero a los candidatos demócratas es necesario que forme un comité de acción política por separado (PAC) del mismo modo en que lo haría cualquier organización independiente.

²⁴ Además, muchos sistemas imponen una serie de exigencias técnicas, como que el nombre del partido no se confunda fácilmente con el nombre de un partido existente o que su símbolo no incluya iconografía patria o religiosa. Aunque como con todas las exigencias, estas pueden ser objeto de abusos, que aquí no están considerados.

de integrantes— pero también pueden ser bastante sustanciales, y con la intención, ya sea abierta o por un efecto inequívoco, de limitar tanto el número de partidos (sobre todo para limitar el número de partidos con los requisitos necesarios para obtener apoyo público), como los tipos de partidos que pueden recibir reconocimiento (por ejemplo, para dificultar o imposibilitar el reconocimiento de partidos regionalistas). Estas exigencias más sustanciales se pueden presentar en varias formas. Una es la exigencia de una presencia organizacional o de un número mínimo de miembros, en alguna fracción sustancial de las unidades de segundo orden (como estados o provincias) en que se divide el país. Por ejemplo, en Turquía se requiere que los partidos tengan organizaciones en al menos la mitad de las provincias del país y en al menos un tercio de los distritos de aquellas provincias; ello con la clara intención de minimizar la probabilidad de reconocimiento de un partido kurdo. Una segunda posibilidad es la exigencia de que el partido concentre un porcentaje mínimo de los votos o que al menos compita en un número mínimo de elecciones o distritos electorales. Por ejemplo, en Canadá hasta 1999-2003²⁵ se exigía que un partido nacional tuviera candidatos (y pagara un depósito que se perdía si el candidato no conseguía al menos 15% de los votos) en al menos 50 distritos electorales en cada elección general federal, a fin de conservar su condición de partido registrado y los beneficios financieros que ello concede. Desde entonces, los partidos canadienses sólo tienen que llevar un candidato en cada elección federal para conservar su condición de partido registrado, pero a fin de tener derecho a subvenciones trimestrales por votación, debe haber captado ya sea un 2% del voto nacional o un 5% del voto en los distritos electorales en que compitió en la elección anterior.

Cuando son impuestas, las normas de compromiso democrático adoptan dos formas básicas. Una es el apoyo a los principios básicos del gobierno democrático, a veces en conjunto con el compromiso por la integridad territorial y/o las estructuras constitucionales del estado existente. En el incumplimiento de la primera forma se encuentran: la prohibición de los partidos comunistas en algunos estados americanos; la prohibición del Partido Socialista del Reich en Alemania por anticonstitucional; o la sanción a los partidos que aboguen por la revolución u otro uso de violencia. La prohibición de partidos islamistas en Turquía (como el Partido de la Virtud, prohibido en 2001) por ser incompatibles con el gobierno democrático secular también corresponderían a este rótulo.²⁶ Un ejemplo basado en lo anterior fue la prohibición del *OMO Ilinden Pirin* por el Tribunal Constitucional Búlgaro (más tarde condenado por la Corte Europea de Derechos Humanos) sobre la base de percepción de demandas separatistas. En algunos casos, se amplía el entendimiento de democracia, de modo que se puedan prohibir partidos por abogar por inclinaciones étnicas o religiosas (o por exclusividad). La otra forma abarca exigencias de que el partido sea "democrático" en sus

²⁵ El primer año es cuando se declaró nulo el umbral de 50 distritos electorales y fue rebajado a 2 distritos electorales por el juez del tribunal de peticiones (Figuroa contra Canadá (Ministerio de Justicia)), 43 O.R. (3d) 728]; el segundo es el año en que la Corte Suprema de Canadá dictaminó que cualquier umbral mayor a 1 infringía el Estatuto canadiense de derechos y libertades (Figuroa contra Canadá (Ministerio de Justicia)), 1 S.C.R. 912 [2003]

²⁶ Otro ejemplo prominente de la prohibición de un partido separatista es la prohibición en España del partido vasco Batasuna. En este caso, sin embargo, la prohibición se basaba en los lazos del partido con la ETA terrorista, más que en su programa secesionista.

arreglos internos, aunque a menudo esto queda indeterminado, aparte de la posible exigencia de que los líderes del partido sean electos por los miembros del partido. El supuesto es que el compromiso con los principios democráticos del gobierno llevará inevitablemente a la democracia interna del partido --de modo que se puede concluir que la falta de democracia interna debe indicar la ausencia de compromiso con los principios democráticos a nivel del sistema. Aunque generalmente este supuesto se considera como obvio, más que estar apoyado por evidencias, no es universalmente aceptado; Giovanni Sartori (1965:124), por ejemplo, es bastante claro en su aseveración de que “la democracia a gran escala no es la suma de muchas pequeñas democracias”. En el próximo apartado se debate más detalladamente este aspecto de la ley de partidos.

Funcionamiento interno de los partidos

Las normativas legales acerca del funcionamiento interno de los partidos tienen una variedad de objetivos o justificaciones. Un propósito, como se acaba de sugerir, es exigir democracia interna partidaria. Otro se puede describir como la conveniencia administrativa. Si al partido se le otorga el derecho legal de controlar el uso de su nombre en la votación, se puede exigir que identifique a un solo funcionario con la autoridad de certificar a los candidatos del partido, aun si las reglas del propio partido le otorgan esa autoridad a un consejo del partido; del mismo modo, la ley puede requerir que el partido tenga un tesorero que certifique sus informes financieros; en ambos casos, sin embargo, aunque la identificación de un solo individuo pueda parecer una conveniencia administrativa, también puede alterar considerablemente el equilibrio de fuerzas dentro del partido, otorgando un control final eficaz sobre las nominaciones o el financiamiento a los individuos, aun si el partido prefiere una mayor difusión de la autoridad. Otras normativas de este tipo pueden incluir la identificación de un domicilio fijo, tanto para el partido como para determinados dirigentes, a quienes se les puede exigir que residan en el país.²⁷

Las normativas destinadas a asegurar la democracia interna, por supuesto, requieren la elaboración de la definición de democracia. Ya se han mencionado algunos posibles temas de normativa en cuanto a la regularidad organizacional. En forma más directa, la ley podría especificar algunos o todos los contornos organizacionales del partido, incluso, por ejemplo, el número y las funciones de los dirigentes del partido y de los comités o la composición y frecuencia de reunión del congreso nacional (o simplemente requerir que se tenga un congreso nacional). Las normativas pueden requerir (o estimular mediante incentivos selectivos) medios particulares de toma de decisiones del partido. Por ejemplo, el gobierno noruego paga los gastos de viajes y alojamiento de las reuniones de selección de candidatos, pero sólo si cumplen con las normas de proporcionalidad (Svåsand 1994:318). Incluso más, los modos de selección de candidatos en los partidos estadounidenses están dictados esencialmente por el derecho público; en algunos casos, los partidos pueden tener una gama limitada de opciones, pero en la mayoría de los casos tanto el uso de primarias directas como de calificaciones para candidatos y para

²⁷ Mientras esta última exigencia puede tener pocas consecuencias en democracias estables, en países menos seguros se podría usar para deslegitimar a partidos cuyo líder ha sido forzado al exilio. Por ejemplo, el fundador del MQM paquistaní (Muttahida Qaumi Movement), Altaf Hussain, ha estado en exilio autoimpuesto residiendo en Londres desde 1992.

electores en esas primarias se encuentran normados por leyes de elección estatales.²⁸

También en nombre de la democracia perfeccionada, se puede requerir que los partidos adopten “medidas especiales” para promover la inclusión de mujeres u otros grupos tradicionalmente desfavorecidos. Una forma en que se pueden materializar tales medidas es con la imposición de cuotas de género en las decisiones sobre nominaciones del partido; si bien generalmente son consideradas como parte de la ley electoral más que como parte de la ley de partidos, reprimen la libertad de decisión de un partido y, además representan la imposición legislativa de lo que en otras circunstancias se podría considerar como la estipulación de las reglas internas de un partido (véase Krook 2009).²⁹ En particular, en aquellos casos en que las oficinas del partido están prescritas legalmente, también es posible que se impongan cuotas de género. Por ejemplo, la ley de partidos de Indonesia (Ley 2/2008) impone la obligación de que todos los partidos pongan en práctica una cuota de 30% para la elección de mujeres en la estructura partidaria de toma de decisiones. Más común es que los partidos tengan la prohibición legal de discriminar en sus opciones de candidatos o funcionarios del partido por consideraciones de género o raza.³⁰

En la misma línea, se le puede prohibir legalmente a los partidos que discriminen en sus criterios de admisión de miembros. Claramente es ilógico prohibir que los partidos discriminen sobre bases ideológicas, dado que se entiende generalmente que los partidos son asociaciones de personas (políticos o ciudadanos comunes y corrientes) que comparten una perspectiva política u objetivos comunes,³¹ pero en varios países existen prohibiciones de discriminación por género u origen étnico. En particular en cuanto a origen étnico³², la prohibición puede ser en contra de la discriminación negativa (exclusión del ingreso a un partido) o en contra de la discriminación positiva (formación de un partido étnico).

²⁸ Las decisiones de la Corte Suprema en décadas pasadas han dado a los partidos un poco más de influencia en estas materias. Por ejemplo, en *Tashjian contra el Partido Republicano de Connecticut* 479 U.S. 208 (1986), el Tribunal dictaminó que un estado no podía obligar a un partido a usar una primaria cerrada (donde sólo podían votar "los miembros" registrados) si quería permitir que los independientes participaran en su proceso de selección de candidatos. En forma más general, por supuesto, se debe recordar que las leyes que limitan a los partidos fueron redactadas por legislaturas estatales conformadas por miembros del partido.

²⁹ A pesar de ser avanzado como un medio de perfeccionamiento de la democracia, las cuotas de género pueden ser vistas como antidemocráticas en el sentido de que reprimen la libertad del *demos*, en este caso de los miembros del partido, de elegir a los candidatos que ellos quieren. En reconocimiento de aquello, la ley mexicana, por ejemplo, exime a los partidos de la cuota de género si es que elige a sus candidatos a través de primarias internas (Htun y Piscopo 2010:7).

³⁰ Por ejemplo, en 2010 la Corte Suprema de Países Bajos dictaminó que el estado estaba obligado por la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas de 1979 a tomar medidas eficaces para obligar al Partido Político Reformado (SGP – *Staatkundig Gereformeerde Partij*) de aceptar mujeres como candidatas, sin imponer ninguna cuota numérica. (Véase Ten Napel 2011). Más recientemente, el gabinete holandés ha decidido no tomar ninguna acción, a la espera de la apelación del SGP ante la Corte Europea de Derechos Humanos.

³¹ Para seguir con el ejemplo anterior de Estados Unidos, en Vermont la ley prohíbe expresamente las pruebas de lealtad al partido o de compatibilidad ideológica para la admisión en un comité electoral de la ciudad. La ley sí limita, sin embargo, a cada votante a la participación en el comité de un solo partido. Obviamente, la verificación de que sólo los votantes de un partido participan en el comité de ciudad es imposible en el contexto de una votación secreta.

³² Aunque hasta 2006 el SGP holandés excluía el ingreso de mujeres.

La ley también puede especificar otras condiciones que se relacionen con el ingreso al partido. Por ejemplo, el artículo 29 de la constitución griega limita el ingreso pleno al partido de ciudadanos que tienen a derecho a votar y requiere que los partidos tengan secciones juveniles para aquellos que todavía no han alcanzado la edad exigida para votar; el artículo 51(2) de la constitución portuguesa prohíbe pertenecer a más de un partido; las constituciones de Ucrania (artículo 36) y de Estonia (§ 48) limitan la militancia partidaria a los ciudadanos,³³ mientras que el mismo artículo de la constitución de Ucrania prohíbe que los partidos adopten sus propias restricciones de ingreso al partido ("Las restricciones de pertenencia a los partidos políticos son establecidas exclusivamente por esta Constitución y por las leyes de Ucrania").

Selección de candidatos y elecciones primarias

En la mayoría de las acepciones de democracia moderna, la característica distintiva de un partido político –lo que separa a un partido de todas las otras formas de organización política– es que presenta candidatos en elecciones. Hay una enorme variedad en los métodos por los cuales los partidos eligen a sus candidatos y, en los sistemas de lista, también en los métodos por los cuales los candidatos elegidos son clasificados en la lista del partido. Al considerar sólo la pregunta de quién toma la opción (el "selectorado" o seleccionadores), Hazan y Rahat (2010) citan ejemplos que abarcan desde la elección de todos los candidatos por parte de un solo líder, en solitario o en consulta con algunos consejeros (por ejemplo, Degel HaTorah o Kadima en Israel; Forza Italia en Italia; el Frente Nacional en Francia), hasta casos en los cuales votantes que no son miembros de un partido pueden seleccionar a los candidatos del mismo (por ejemplo, el Partido Nacional en Taiwán; los Socialdemócratas, el Partido Progresista y el Partido de la Independencia en Islandia; el Partido de la Revolución Democrática en México; y, por supuesto, los partidos de Estados Unidos en primarias estatales "abiertas" o "generales").

En la mayor parte de estos casos, la opción del "selectorado" fue tomada por el partido, aunque la variedad de opciones disponibles pueda estar limitada por ley. En muchos casos, se puede requerir alguna forma de decisión o participación de los miembros o de los delegados elegidos por los miembros. Como se ilustra a continuación, se puede prescribir la mezcla demográfica de listas aceptables. Se pueden exigir algunos aspectos de los procedimientos de nominación (por ejemplo, el artículo 17 de la ley de partidos alemana exige que las decisiones sobre nominación se hagan por votación secreta) o se pueden promover mediante incentivos financieros (véase el ejemplo noruego en la sección anterior).

Aunque también hay movimientos en el sentido contrario, la tendencia en muchos sistemas ha sido aumentar el alcance de los selectores de los partidos, donde muchos adoptan procedimientos identificados como "primarias". De hecho, este término abarca una variedad de opciones. La primera pregunta es si las llamadas primarias son elecciones públicas, manejadas por funcionarios públicos de acuerdo con el derecho público, como en Estados Unidos o como desde 2009 en Argentina, o si son elecciones internas del partido, manejadas por sus funcionarios según reglas establecidas por cada colectividad para su propio uso (por ejemplo,

³³ Estas disposiciones son polémicas tanto en términos de la cuestión general de los derechos políticos de los residentes no ciudadanos (sobre todo rusos étnicos) y en particular en el caso estonio en cuanto a los ciudadanos no estonios de la Unión Europea, que conforme a los Tratados tienen derecho a votar en todas las elecciones estonias excepto las presidenciales y del parlamento.

la elección de Walter Veltroni por los demócratas italianos en 2007). La segunda pregunta concierne a la elegibilidad para votar en una primaria. En las primarias operadas por partidos, la expectativa normal sería que sólo los miembros del partido puedan participar, pero un creciente número de partidos permite que también participen sus partidarios (a veces definidos por la realización de una pequeña contribución en la forma de una cuota por votar –lo que en elecciones públicas se podría denominar “impuesto al sufragio”). En primarias operadas por el Estado, es posible que a cualquier votante se le permita participar (en el caso de Argentina, se exige), ya sea después de declarar públicamente lo que se puede identificar oficialmente como la preferencia del partido, pero de hecho es sólo una declaración de una preferencia de voto en la primaria de aquel partido, o sin realizar ninguna identificación pública con un partido en particular. Si bien esta última posibilidad debilita seriamente la idea de una primaria como un modo en que los partidos seleccionan a sus candidatos y, en ese sentido, también socava la idea de que las elecciones son competencias entre partidos, esto puede llegar aún más lejos en el caso de las llamadas primarias generales (en que los votantes pueden seleccionar a diferentes candidatos de diferentes partidos para diferentes cargos), o de primarias con dos mayorías (en que todos los aspirantes de todos los partidos van juntos en una lista en la votación primaria a dos aspirantes, sin considerar el partido, y con la mayoría de los votos compiten en la elección general).³⁴ Es posible que los partidos amplíen el derecho a voto en sus primarias a individuos que no serían elegibles para votar en la elección final, por ejemplo porque son demasiado jóvenes, mientras que por otra parte restrinjan el derecho a participar a un subconjunto de miembros, quizás requiriendo un período de espera en el cual se paguen las cuotas del partido o se efectúen trabajos partidarios.³⁵ Una tercera interrogante es en qué medida los resultados de una primaria son vinculantes para la organización del partido. Mientras la expectativa normal sería que la primaria fuese vinculante, en Dinamarca desde 1970 hasta principios de siglo, el partido central podría vetar o cambiar las decisiones tomadas por los miembros del partido, mientras que en Finlandia la ley permite que el partido central cambie hasta un cuarto de los candidatos seleccionados por los miembros (Hazan y Rahat 2010: 42). Una cuarta pregunta, que refleja una oportunidad para que el liderazgo del partido central conserve un control eficaz incluso después de introducir primarias, se refiere a la elegibilidad para optar a ser candidato en una primaria en primer lugar; si el liderazgo del partido central retiene un poder de veto en esta etapa, puede que marque una diferencia relativamente pequeña el hecho de que la primaria sea la opción final –y, en efecto, puede que ayude al liderazgo del partido a traspasar a un electorado relativamente anónimo la responsabilidad de negar una nominación.

La evaluación de primarias puede ocurrir en al menos dos dimensiones. Aunque parezca natural suponer que las primarias empoderan a la base del partido a costa de su liderazgo (generalmente se identifican como instrumentos de la “democracia interna del partido”), como lo

³⁴ Obviamente, la primaria con dos mayorías sólo se puede aplicar a competencias con un solo integrante, como los miembros de la Cámara de Representantes o el presidente en Estados Unidos. La distinción entre una primaria con dos mayorías y la primera vuelta de una elección mayoritaria en dos rondas, estriba en que hay una segunda vuelta (elecciones generales) aun si gana uno de los candidatos con mayoría absoluta en la “primaria”.

³⁵ Aunque los partidos canadienses no requieran un período de espera, su experiencia indica el porqué se podría desear tal exigencia. El ingreso a los partidos canadienses se eleva regularmente justo antes de las votaciones de selección de candidatos o líderes y luego desciende justo después de la votación. Generalmente denominados “miembros inmediatos” en Canadá, Joe Clark en su postulación al liderazgo del Partido Conservador Progresista se refirió a esa gente entre los partidarios de su opositor como los “turistas” (Steward y Carty 2002)

sugiere el último punto del párrafo precedente, puede que no sea el caso. Katz y Mair (1995) sugieren que el uso de votos directos de los miembros, sea para la selección de candidatos o líderes, o bien para la determinación de políticas, realmente puede ser un medio para que el mando central aumente su control al dificultar la coordinación entre el nivel medio de los activistas del partido (por ejemplo, sustituyendo las reuniones del partido por votaciones postales) y luego inundar la votación con "partidarios" con mayor probabilidad de diferir frente al juicio del liderazgo del partido.

La segunda dimensión relaciona la justificación aparente de las elecciones primarias (la selección de los "mejores" candidatos) con los criterios que se podría esperar que usen los votantes primarios al sufragar. La expectativa convencional en los selectores, conformados por los líderes del partido, era que su máxima prioridad fuera seleccionar a "ganadores", es decir, candidatos que realizarían el atractivo del partido en elecciones generales. Con primarias, y especialmente en primarias con votaciones secretas, es probable que cada votante elija a los candidatos que le gustaría ver electos, más que a aquellos con la mejor posibilidad de ser realmente elegidos. En sistemas multipartidistas en que la atracción por las primarias de cada partido es su propia clientela circunscrita o *classe gardée*, esto puede ser una distinción sin diferencia significativa, pero en los sistemas bipartidistas (o con dos bloques), puede impedir la clase de convergencia hacia un votante moderado y mediano, posición que a menudo se presenta como una de las ventajas de dichos sistemas (véase, por ejemplo, Downs 1957), en lugar de dejar a cada bloque en manos de extremistas intransigentes.³⁶ Las primarias también pueden dificultar que múltiples partidos cooperen cual un solo bloque en la asignación de los distritos o las posiciones en las listas de un modo mutuamente aceptable.

Incluso sin preocuparse de la captura por parte de extremistas, el uso de primarias, como una forma de competencia intra-partidaria similar a los sistemas de representación proporcional con lista abierta, encierra el peligro de socavar la coherencia partidaria al, por una parte, forzar a los aspirantes del mismo partido a competir entre ellos y así distinguirse de otros aspirantes (o funcionarios en ejercicio) del mismo partido y, por otra parte, darles una base para un mandato personal que es independiente del partido (véase, por ejemplo, Katz 1980; Ranney 1962). A un miembro del parlamento que depende de partidarios locales para ser nuevamente nominado le puede parecer difícil disentir de la posición nacional de su partido en cualquier cuestión con la cual discreparían aquellos partidarios locales (es decir, serían la minoría intra-partidaria).

Las primarias también pueden interactuar negativamente con las normativas diseñadas para fomentar la diversidad. Las exigencias de las cuotas se determinan según una norma basada en el *outcome*, mientras que las primarias se determinan con una norma basada en el *input*. En particular, las primarias se justifican sobre la base de que los miembros del partido (o un "selectorado" aún más amplio) deberían tener a los candidatos que quieran, mientras que las cuotas generalmente se justifican por la postura de que sin "medidas especiales", aquellos selectores no elegirán candidatos(as) de grupos históricamente desfavorecidos (como las mujeres). Un camino para cuadrar este círculo de procesos de selección de múltiples candidatos sería usar primarias separadas para seleccionar a candidatos y a candidatas --como se hace en la selección de delegados a la convención de nominación presidencial del Partido Demócrata estadounidense; esto claramente no es posible cuando sólo se debe elegir un candidato. En

³⁶ Por ejemplo, el Partido Republicano de Estados Unidos, aparentemente en control de sus activistas del *Tea Party*.

México, por otra parte, un partido se exime de cumplir con la cuota de género si selecciona a sus candidatos por primarias (elección directa) --lo que ha contribuido a un mayor uso de primarias-- aunque no está claro que todas estas satisfagan normas generalmente aceptadas de equidad (Baldez 2004).

Para retomar las preguntas planteadas sobre la democracia, la base teórica subyacente para las leyes partidarias es el modelo del “partido de masas” (Duverger 1954), conectado con algo parecido al modelo de la “democracia socialista” de Beer (1969). Los partidos se definen como organizaciones de ciudadanos que identifican sus propios intereses y los medios por los cuales éstos se deberían conseguir a través de procesos intra-partidarios, con los políticos actuando como sus agentes (en la medida que resulte práctico --en sí mismo un tema abierto al debate-- como sus delegados instruidos). Lo anterior implica privilegiar la articulación de intereses por sobre la agregación de los mismos.

Hay, sin embargo, tres calificaciones necesarias. En primer lugar, es difícil conciliar la idea consistente en que la política implica conflictos de intereses que se insertan en la estructura social (una de las premisas subyacentes en el modelo del partido de masas) con la idea conforme a la cual los partidos deben ser demográficamente representativos. En segundo lugar, el modelo de representación delegada en el modelo de partido de masas es incompatible con la negación de la legitimidad de un mandato imperativo y, aún así, la negación a veces está explícita en las constituciones (por ejemplo, el artículo 27 de la Constitución de la Quinta República Francesa) y en cualquier caso suele ser mantenida por la misma gente que defiende la importancia de la democracia interna del partido. En tercer lugar, a pesar de que el modelo del partido de masas está profundamente arraigado en una concepción de la sociedad basado en clivajes --si hay un solo interés común, es únicamente porque se ha supuesto la ilegitimidad de algunos intereses de opiniones (los intereses de la burguesía en el caso de los partidos socialistas o las opiniones de los no cristianos en el caso de los partidos cristianos); aparte de esto, se aprecia que la sociedad se va a dividir en grupos con intereses contrarios-- los defensores de estas normativas por lo general hablan en términos de un interés nacional unitario factible de divorciarse de los intereses partidistas.

Ley de partidos y financiamiento partidario

Tanto las más antiguas normativas de partidos como las más detalladas se refieren al financiamiento político. En muchos casos (por ejemplo, el Reino Unido), estas leyes preceden al reconocimiento legal de los partidos políticos y se refieren además a los candidatos y a sus partidarios como individuos. En efecto, el reconocimiento de que era inútil normar las donaciones a los candidatos y el gasto en nombre de los candidatos (“vote por Jones”) dejando las donaciones y los gastos por y para los partidos (“vote Conservador”) sin regular fue un estímulo importante para el reconocimiento oficial de los partidos en el Reino Unido.

Aportes y límites al gasto

En términos amplios, la regulación del financiamiento partidario se puede entender como un intento de limitar la posibilidad de dos males. Por una parte, al limitar la cantidad que los partidos o los candidatos pueden aceptar de un donante individual o de ciertas categorías de donantes (en este caso, el “límite” a menudo es cero), las normativas pueden aspirar a impedir

que los ricos "comprende" influencias indebidas de los funcionarios públicos. Por otra parte, al limitar la cantidad agregada que se puede gastar en apoyo (u oposición) a candidatos o partidos en particular, las normativas pueden aspirar a impedir que los partidos con mejores recursos "comprende" una elección. Al mismo tiempo, se debe reconocer que estas dos limitaciones –para donaciones y gastos– representan limitaciones de la acción política que pueden ser percibidas como en conflicto o que necesitan estar en equilibrio con los derechos democráticos básicos de la libre expresión.

Este conflicto adquiere forma en el contraste que se da entre el modelo normativo "libertario" y el modelo "igualitario" (véase Manfredi y Prisa 2008; Feasby 1999, 2003; MacIvor 2004). En el modelo libertario, domina la libertad de expresión individual; de ahí que las restricciones en los aportes o los gastos sean ilegítimas.³⁷ En el modelo igualitario, el valor dominante es la "igualdad de condiciones" o, al menos, la protección ante un desequilibrio tal en el gasto que una visión logre ahogar a las demás.³⁸ Una forma aún más general de abordar esta interrogante es preguntar sobre la prioridad relativa de la obligación del gobierno de proteger al débil del fuerte (igualitario), en contraste con la importancia de proteger a todos del gobierno (libertario). En Estados Unidos, darle prioridad a limitar al gobierno mediante la "fetichización" de la Primera Enmienda ha sometido las limitaciones gubernamentales del discurso (o del uso del dinero como un sustituto del discurso) a más estricto de los "escrutinios estrictos", convirtiéndolo en un ejemplo destacado del modelo libertario. En Canadá, por otra parte, las disposiciones de la sección 1 del Estatuto Canadiense de Derechos y Libertades permiten que aquellos derechos se "sometan... a los límites razonables prescritos por la ley que se puedan justificar de manera demostrable en una sociedad libre y democrática". Canadá es un ejemplo destacado del modelo igualitario.

Un grupo obvio de normas sobre financiamiento son las que limitan las categorías de individuos o de entidades autorizadas para efectuar gastos y aportes políticos, y las que limitan los partidos o candidatos que pueden aceptar contribuciones, y, en fin, las que limitan el monto de los aportes autorizados, cualquiera sea la fuente de éstos. En cuanto a las fuentes aceptables, una de las limitaciones más frecuentes es impedir el aporte extranjero. El peligro de captura por parte de intereses extranjeros se encuentra bien documentado en el pasado y sólo aumenta por el poder económico de las corporaciones multinacionales. Por otra parte, la naturaleza

³⁷ La visión libertaria se ilustra en el dictamen de la Corte Suprema de Estados Unidos en *Buckley contra Valeo*, 424 U.S. 1 [1976] con respecto a "gastos independientes" (aquellos realizados en apoyo u oposición a un candidato, pero sin la connivencia del candidato). En *Buckley* (página 48), el Tribunal dictaminó que "la defensa de la elección o la derrota de los candidatos a un cargo federal no tienen menos derechos a protección en virtud de la Primera Enmienda que el debate sobre políticas o la defensa de la aprobación o el rechazo de la legislación" y, así, no podían ser restringidos sin contravenir de manera inadmisiblemente los derechos que confiere la Primera Enmienda a terceros. En decisiones más recientes de la Corte, como en *Citizens United contra la Comisión Federal de Elecciones*, 558 U.S. 08-205 (2010), se ha puesto al financiamiento corporativo de las transmisiones políticas independientes más allá de la restricción.

³⁸ "[E]l Estado puede restringir las voces que dominan el discurso político para que los demás puedan ser oídos también. En Canadá, la normativa electoral se ha concentrado en lo segundo normando los gastos electorales mediante amplias disposiciones sobre financiamiento electoral. Estas disposiciones procuran crear un campo de juego nivelado para aquellos que desean participar en el discurso electoral. Esto, a su vez, permite que los votantes estén mejor informados; ninguna voz es apabullada por las otras" (*Harper contra Canadá*, párrafo 62)

multinacional de estas corporaciones puede dificultar la distinción entre extranjero y nacional (¿Una filial de capitales extranjeros, pero constituida de acuerdo a la legislación doméstica, es extranjera o nacional?). Además, los derechos políticos nacionales de los ciudadanos residentes en el extranjero o de los extranjeros residentes en el país pueden correr riesgo debido a las prohibiciones generales impuestas a las fuentes extranjeras, como la legalidad del apoyo a la formación de partidos brindado por organizaciones internacionales de “promoción de la democracia”, tales como IDEA International o UNDEF. Una segunda fuente de contribuciones y gastos comúnmente prohibida es está constituida por los grandes contratistas del gobierno. Aquí el peligro radica en la realidad o el aspecto “de contratos a cambio de contribuciones” –tanto si el intercambio se caracteriza de mejor forma como un soborno por parte del donante o una extorsión por parte del receptor. En estrecha relación con este punto se encuentra la prohibición a las contribuciones entregadas por entidades que son objeto especial de la normativa gubernamental (por ejemplo, los bancos), por temor a que el contenido de las normativas se vea demasiado influido por el deseo de los partidos gobernantes de recompensar o asegurar las contribuciones financieras de aquellos que son objetivo de la normativa. Incluso a nivel más general, todos los sindicatos y/o corporaciones pueden ser excluidos de las contribuciones políticas. En el extremo, los donantes aceptables se podrían limitar a personas naturales que sean tanto residentes como ciudadanos de la jurisdicción en cuestión. Además, por supuesto, incluso si en principio se permiten las contribuciones de una entidad, se puede limitar la cantidad permitida de aquella entidad --sea por receptor o en conjunto.

Otra categoría de donante que se puede restringir o excluir totalmente es "anónima" (que puede tener el efecto adicional de limitar la admisibilidad de las donaciones en efectivo). Por una parte, si se permiten las donaciones anónimas, puede ser imposible hacer cumplir cualquier otra restricción. En particular, como la fuente de una donación públicamente anónima puede ser muy conocida por el receptor, el anonimato puede simplemente abrir la puerta a una influencia impropia. Por otra parte, algunos potenciales donantes se pueden desalentar con esta forma de participación política por miedo a la venganza si se dan a conocer públicamente sus contribuciones. Las prohibiciones absolutas a las donaciones anónimas también excluirían dispositivos de recaudación de fondos como “pasar el sombrero” en un discurso o en un evento social de partido/campaña. Una concesión frecuente consiste en permitir donaciones anónimas en efectivo, pero por montos muy bajos.

Si las contribuciones son limitadas, entonces es necesario definir qué se considera contribución. Los cheques o los recibos de dinero en efectivo por lo general no son problemáticos, pero otras formas de apoyo pueden ser más complicadas. Algunos de los inconvenientes en cuestión y un posible conjunto de soluciones se pueden ilustrar observando la normativa canadiense. Una interrogante concierne a si el trabajo de voluntariado cuenta como contribución. La respuesta canadiense es no --con dos excepciones: la provisión de servicios por los que una persona independiente normalmente cobraría y el trabajo provisto durante las horas en que se le está pagando a la persona (o un trabajo por el que algún tercero le paga a la persona), los que sí cuentan como contribuciones. Una segunda pregunta se refiere a la provisión de bienes o servicios por menos que su valor comercial. Aunque generalmente se consideran como contribuciones, el problema radica en definir el “valor comercial”. En el caso canadiense, es “la cantidad más baja cobrada al momento de ser proporcionado con la misma clase y calidad de propiedad o de servicio o por el mismo uso de propiedad o de dinero”. Un tercer grupo de

preguntas tiene que ver con si el gasto se debe considerar o no político o relacionado con una campaña. Por ejemplo, ¿es contribución de campaña el auspicio de un compromiso de charla por parte de un funcionario político en ejercicio que busca la (re)elección? Aquí la respuesta canadiense es en gran medida un asunto de juicio en cuanto a la intención --¿el acontecimiento se usó o se puede percibir razonablemente que se usó para promocionar a un partido o un candidato?³⁹ Una cuarta pregunta concierne a la posibilidad de préstamos --dado que un préstamo sin garantía que no se paga se puede convertir en efecto en una contribución prohibida. Finalmente, está la pregunta sobre el *timing*. Obviamente, la proximidad de una elección aumenta la probabilidad o la percepción de que un gasto pretenda influir en el resultado particular y, por lo tanto, está condicionado a una limitación; por ejemplo, el privilegio de franqueo del Congreso de Estados Unidos (cuya intención era permitir que los congresistas se comunicaran con sus electores) se suspende durante los 90 días previos a cualquier elección en que un miembro de la Cámara de Representantes (60 días para los senadores) sea candidato (39 U.S.C. § 3210, secciones (a)(6)(a)). En algunos casos, el régimen normativo completo se puede confinar a un período formal de elecciones --lo cual abre la posibilidad de una evasión mediante la sollicitación de donaciones o el pago por adelantado de gastos fuera del período regulado.

Como ilustra el párrafo precedente, las normativas acerca del financiamiento partidario se pueden volver muy complejas y técnicas. Un peligro radica en que esa misma complejidad y el miedo de ser atrapado en una infracción técnica desalienten la participación en primer lugar. Esto es un problema particularmente para los donantes y los partidos pequeños - los donantes y los partidos grandes pueden amortizar el costo de una asesoría profesional con una base amplia. Un modo de minimizar este peligro es eximiendo de la normativa a las contribuciones o gastos pequeños. Por ejemplo, las reglas canadienses en cuanto a contribuciones en especie o con rebajas contienen una excepción --“[s]e juzga que el valor comercial de una propiedad o un servicio es nulo si lo proporciona una persona que no esté en ese rubro de propiedades o servicios, y la cantidad cobrada es de \$200 o menos”. Por otra parte, es importante protegerse de la posibilidad de que una contribución grande se desagregue en lo que parecen ser varios pequeños aportes, como un medio para evitar la regulación.

Implícito en todo esto está la pregunta más general de si las regulaciones sobre financiamiento aplican sólo a campañas electorales o a todas las actividades del partido. En cuanto a las campañas electorales, la interrogante adicional es si tanto los candidatos como los partidos están normados y, si lo están, si se regulan y se consideran responsables como una sola unidad o por separado. En cuanto a las actividades del partido, la pregunta es si la normativa sólo se aplica a las actividades dirigidas externamente (por ejemplo, propaganda entre elecciones) o también a las funciones internas. Para volver al caso canadiense, por ejemplo, los aportes a los candidatos en contiendas por el liderazgo federal del partido forman parte del régimen normativo.

Se puede perder gran parte del efecto producido por la regulación del financiamiento hacia los partidos y los candidatos si tampoco se controla el gasto de terceros. Incluso si las posiciones financieras de los contendores formales son relativamente equivalentes, sigue existiendo la posibilidad de que uno ahogue a todos los demás si sus partidarios externos pueden gastar sin límites. En Estados Unidos, no se pueden restringir los “gastos independientes” –

³⁹ <http://www.elections.ca/content.aspx?section=fin&dir=faq&document=index&lang=e>

aquellos que abogan por la elección o el fracaso de un candidato identificable, pero no se hacen en cooperación, consulta ni concertación con o por sugerencia del candidato, del comité del candidato o de su partido político— según la actual interpretación de la Primera Enmienda.⁴⁰ La jurisprudencia europea (por ejemplo, *Bowman contra Reino Unido* [CEDH 141/1996/762/959] 19 de febrero de 1998) permite que el gasto de terceros sea limitado, pero no al punto de silenciarlos totalmente. En *Harper contra Canadá* (1 S.C.R. 827 [2004]), la Corte Suprema de Canadá fijó un límite nacional de \$150.000 en publicidad electoral de terceros, de los cuales no más que \$3.000 se pueden gastar en un distrito electoral determinado (por estar ajustado a la inflación), así como exigencias de registros e informes de terceros; si los límites mínimos serán permisibles en Canadá aún no está resuelto.

En particular, una vez que surge el cuestionamiento sobre los gastos de terceros, se debe abordar la pregunta fundamental del control regulatorio. En el contexto de los gastos de campaña, es posible exigir que cada candidato, partido político o tercero designe a un agente encargado de recibir contribuciones y autorizar gastos, y *luego prohibir todos los gastos electorales no autorizados por tal agente*. Si esto en efecto excluye el gasto no autorizado por un candidato o un partido, entonces en la medida en que la capacidad de gasto se equipara a la libertad de expresión⁴¹, representa una infracción significativa a los derechos democráticos que sólo se podría justificar en circunstancias extremas.⁴² Sin embargo, si es relativamente fácil que un aspirante a gastar sea autorizado a hacerlo como tercero registrado, entonces en la medida en que los límites al gasto de terceros aún permitan un discurso eficaz, puede constituir un modo razonable de controlar la influencia del dinero (u otros recursos materiales).

Según sea la estructura de los partidos, sobre la base de sus propias constituciones o de la legislación, y de la relación legalmente asumida entre los partidos y sus candidatos, la normativa sobre financiamiento partidario también puede abordar al sujeto de las transferencias *dentro* de un solo partido. En Estados Unidos, por ejemplo, puesto que las elecciones se consideran competencias entre candidatos que resultan ser los nominados por los partidos, más que como competencias entre partidos representados por candidatos, las sumas de dinero que gastan los partidos para promover la elección de los candidatos convocados se consideran como aportes a las campañas de esos candidatos y están regidas por la normativa, no así los gastos genéricos realizados en nombre de los candidatos del partido (el ejemplo clásico es el comercial de 1980 "Vote republicano para un cambio"); las transferencias "entre los comités políticos que son comités nacionales, estatales, distritales o locales (incluyendo a cualquier comité subordinado a éstos) del mismo partido político" no tienen limitaciones (2 U.S.C. § 441a(a)(4)). En Canadá, por otra parte, no sólo se permiten las transferencias sin límites entre un partido

⁴⁰ Del mismo modo, el gasto personal de un candidato(a) en su propia elección tampoco puede ser restringido, aunque se puede inducir a los candidatos a que limiten sus propios gastos – o el gasto de sus campañas en conjunto – mediante la oferta de una subvención pública a aquellos que adhieran a límites voluntarios.

⁴¹ El grado en que esta ecuación es válida, por supuesto, es polémico. En el caso de los Estados Unidos que cerró este debate, la Corte Suprema equiparó el gasto con la expresión y, por tanto, lo puso más allá de las limitaciones, pero dictaminó que los aportes no eran expresión en el mismo modo y, por tanto, se podrían limitar. (*Buckley contra Valeo* [1976] 424 U.S. 1).

⁴² Por ejemplo, la exigencia de Quebec de que todos los gastos en una campaña de referéndum se asocien con uno de los dos comités de campaña oficiales (uno a favor y el otro en contra del tema) fue revocada porque de hecho prohibía que los defensores de la abstención hicieran campaña (*Libman contra Quebec* [Ministerio de Justicia] 3 S.C.R. 569).

nacional y sus asociaciones distritales, sino que también hacia y desde aquellas organizaciones y los candidatos de ese partido.

Un conjunto final de normativas de financiamiento se refiere a la información: ¿Qué deben informar los partidos o los candidatos, con qué nivel de detalle, con qué frecuencia? ¿Y esos informes están disponibles para divulgación pública, cuándo y con qué procedimientos de verificación o auditoría? En cuanto al nivel de detalle, el problema radica en encontrar el equilibrio apropiado entre permitir que se oculte información relevante en medio de categorías demasiado amplias y permitir que quede sepultada bajo montañas de detalles irrelevantes.⁴³ Un segundo equilibrio yace entre el objetivo de la transparencia –en particular referida a la potencial influencia de los grandes donantes– y los derechos a la privacidad de los donantes: abordar por una parte la pregunta filosófica de si las donaciones a los partidos o los candidatos se deberían considerar como actos públicos en los que el donante se debería identificar públicamente y, por otra parte, el peligro práctico de las represalias en contra de aquellos que apoyan el lado "equivocado". La publicación (y una auditoría confiable) de las publicaciones financieras cumple dos objetivos. Uno es facilitar el cumplimiento y la fiscalización de las regulaciones de financiamiento. Esto requiere de auditorías confiables que, considerando tanto el gasto como el tiempo, se efectúen razonablemente sólo al final de un ciclo electoral o ejercicio fiscal, en particular a posibles irregularidades en las finanzas electorales, lo cual despierta la interrogante adicional de qué se debe hacer si las irregularidades sólo se descubren después de la elección. En efecto, una razón para concentrar legalmente las autoridades financieras en manos de un solo funcionario del partido es el reconocimiento de que no se puede enviar a la cárcel a un partido por violar la ley, mientras que sí se puede hacer tal con un tesorero del partido y que la anulación de una elección puede ser una cura peor que la enfermedad. El otro objetivo de los informes financieros consiste en informar a los votantes, de modo que aunque no se pueda eliminar la influencia del dinero, al menos sepan de antemano quién tiene obligaciones con quién. Los informes que sólo se publican semanas o meses después de una elección claramente no sirven a este objetivo tan bien como aquellos que se hacen públicos antes de una votación; el resultado puede ser la exigencia de una publicación anticipada de informes no auditados o provisionales. Por otra parte, la publicación de informes financieros acerca de las actividades regulares del partido (generalmente exigidas como parte del proceso de apoyo público a dichas actividades) también se puede ver como un empoderamiento a las bases de las organizaciones partidarias, dándoles información necesaria si los líderes del partido deben rendir cuentas, y mientras este objetivo requiera de una publicación periódica, no son la misma clase de puntuaciones electorales.

Subsidios públicos o subvenciones

La política democrática moderna es costosa. Entre la creciente importancia de los servicios profesionales (consultores de medios, encuestadores, etc.) en remplazo del trabajo voluntario de los miembros (véase, por ejemplo, Panebianco 1988) y el declive casi universal en las inscripciones en los partidos (Van Biezen et al, próximo), el ideal de un partido como una entidad autosuficiente apoyada por modestas aunque numerosas contribuciones de base de sus

⁴³ Por ejemplo, se dio a conocer que con anterioridad a que todo fuera computarizado y estuviera disponible en línea, el Partido Republicano de Estados Unidos intentó evadir la exigencia conforme a la cual las donaciones y los gastos de más de \$200 se informarían individualmente detallando *cada* donación y gasto, con la teoría de que sería imposible procesar tanta información a tiempo, lo que podría ser embarazoso para el partido.

miembros es claramente una reliquia del pasado, si es que alguna vez existió algo así. El miedo a que la incapacidad o la falta de voluntad de los miembros por satisfacer el apetito insaciable de fondos que tienen los partidos socaven la democracia es lo que subyace en las restricciones legales de los partidos con respecto a las cantidades que se pueden gastar y a las cantidades que pueden aportar los individuos.

Un enfoque alternativo o complementario, ante el mismo problema, consiste en limitar la dependencia partidario con respecto al apoyo privado mediante la entrega de apoyo público como una alternativa. El peligro, y la base del argumento según el cual las subvenciones estatales, más que apoyarla, debilitan la democracia, consiste en que al liberar a los partidos de la dependencia excesiva de los grandes donantes, tales subvenciones también liberarían a los partidos de la dependencia de sus propias bases sociales y así, reducirían su conexión y la receptividad de las personas a quienes deben responder los partidos democráticos (Koole 1994b).⁴⁴ Un modo de mitigar este peligro es limitar la proporción de fondos de un partido que pueden provenir del erario público; en Alemania, por ejemplo "el total de las subvenciones estatales a un partido no pueden exceder la suma de contribuciones privadas" (Van Biezen 2003: 50). Las subvenciones públicas también se justifican a causa de que los partidos proporcionan servicios públicos. Hace mucho tiempo que se ha reconocido esto en la provisión de respaldo a las actividades de los partidos del parlamento, sobre la base de que apoyan el trabajo legislativo público de los miembros del parlamento, más que el trabajo partidista, aunque en realidad esto a menudo sea una distinción sin diferencias, no obstante las normativas que pretenden separar los dos tipos de actividad.⁴⁵ El apoyo otorgado a los candidatos o a las organizaciones partidistas extra-parlamentarias es de origen más reciente, pero se está convirtiendo rápidamente en una norma casi universal.

El apoyo público puede adoptar varias formas. Quizás la más antigua sea la provisión de bienes o servicios de manera gratuita o con rebajas, como el uso de letreros públicos para la publicidad o de edificios públicos para las reuniones políticas. Sin embargo, la forma más significativa de servicio gratuito en la era contemporánea es el libre acceso a los medios de comunicación. Esto es más común en cuanto a los medios de transmisión estatales, aunque en principio se podría requerir que cualquier medio que pida una licencia proporcione una cantidad determinada de tiempo al aire, gratuito para partidos o candidatos. Alternativas más débiles serían la exigencia de que los medios con licencia cedan tiempo al aire con tarifas reducidas (por ejemplo, la exigencia en Estados Unidos de que se venda a los candidatos tiempo al aire a un precio menor que el que se cobra a otros clientes durante un espacio similar⁴⁶), o la exigencia de

⁴⁴ El efecto conjunto de la necesidad del partido en cargos públicos de tener más recursos que miembros puede y va a crear un deseo de mayor libertad de adoptar acciones que sean desagradables para el partido, en lo que Katz y Mair (1995) identifican en las grandes subvenciones estatales como un indicador del modelo de partido cartel.

⁴⁵ En principio, los fondos proporcionados a los miembros del parlamento como miembros individuales de la legislatura se podrían entender como un apoyo (por ejemplo, viajes o servicios de secretariado) para la ejecución de sus deberes públicos, sin ninguna implicancia política partidista, aunque al ser percibido como quien "hace un buen trabajo" (o sólo ser percibido) es un recurso potente para la reelección, puede ser difícil de mantener esta distinción. Sin embargo, cuando se proveen fondos a los partidos del parlamento como grupos, se hace aún más difícil de mantener la distinción entre la actividad oficial y la actividad partidista.

⁴⁶ Es posible que la idea se concrete con menores exigencias, porque los anunciantes comerciales a menudo se conforman con un horario "móvil" (el medio puede determinar el día o la hora puntual en que se transmitirá el anuncio), mientras que las exigencias de las campañas políticas generalmente requieren la opción más costosa del horario programado.

imparcialidad (por ejemplo, la regla en Estados Unidos conforme a las cuales si un medio permite que un candidato use sus instalaciones, también debe permitir que todos los otros candidatos puedan usar la misma oficina en sus instalaciones en similares condiciones).

Una segunda forma posible de apoyo es el gasto fiscal. Al conceder un crédito o una deducción fiscal por las contribuciones políticas, el estado reduce el costo marginal en que incurre el donante en tales contribuciones y así las fomenta.

Una tercera forma de apoyo es la provisión directa del dinero. En términos generales, esto puede adoptar tres formas (o una combinación de ellas). Las más obvias son las subvenciones directas asignadas según alguna fórmula (véase abajo); el financiamiento público de campañas presidenciales en Estados Unidos y las subvenciones canadienses trimestrales a los partidos son ejemplos de esto. Una segunda posibilidad es las igualaciones de subvenciones, por las cuales el gobierno aporta una suma equivalente al valor de los fondos privados recaudados que cumplan con algún conjunto de condiciones predeterminadas.⁴⁷ Finalmente, la subvención puede tomar la forma de un reembolso de gastos aprobados (electorales) después del hecho; aunque los partidos nuevos y con menos recursos pueden pedir préstamos (está permitido adquirir préstamos con intereses) frente a la expectativa del reembolso, esta forma de apoyo claramente le otorga una ventaja relativa a los partidos que pueden pagar la campaña con sus fondos corrientes y luego esperar el reembolso para financiar la siguiente campaña.

Una segunda clase de preguntas concierne a los objetivos o a las actividades que pueden acogerse a una subvención. La distinción más común se da entre gastos de elección y gastos operativos generales del partido. Una tercera categoría potencial es la investigación o la educación pública. Por ejemplo, en los Países Bajos las subvenciones públicas para los institutos de investigación de los partidos (formalmente independientes pero con estrechos vínculos) fueron introducidas en 1971. Con subvenciones adicionales para el trabajo educativo (1975), movimientos juveniles (1981) y (temporalmente) para ayudar a partidos asociados en Europa del Este (1990), a mediados de la década de 1990, estos representaban la mayor parte del apoyo financiero estatal a los partidos (Koole 1994a). En estrecha relación con lo anterior surge la pregunta de si las subvenciones llegan a los candidatos (o a sus propios comités de campaña), a los partidos como organizaciones externas, a los comités electorales del partido o a sus equivalentes en el parlamento y/o a fundaciones afiladas al partido. Particularmente en cuanto a la pregunta de los candidatos frente a las organizaciones del partido, esta se relaciona con la distribución de autoridad/autonomía dentro del partido. ¿Son los candidatos económicamente independientes o dependientes de las organizaciones de sus partidos? Además, aun si las subvenciones van a los partidos en vez de a los candidatos, la pregunta de si se paga exclusivamente al partido central o si se distribuye ese pago entre múltiples niveles de la organización partidaria, puede tener un profundo impacto en la centralización o no de la autoridad al interior del partido.

La tercera pregunta sobre la subvención pública concierne al principio de asignación.

⁴⁷ Aunque el aumento en el monto de las donaciones (igualación de subvenciones) o la disminución en el costo efectivo de las donaciones (gastos fiscales) puedan parecer equivalentes, pueden tener efectos completamente diferentes. En particular, la reducción de costos que resulta de la deducibilidad fiscal es una función de la tasa impositiva, y esta forma de subvención beneficia en mayor medida a los que tienen ingresos más altos, mientras que la igualación de subvenciones es neutra con respecto a los ingresos del donante.

Naturalmente, las preguntas específicas dependen del tipo de subsidio. Para los gastos fiscales, las dos grandes preguntas son si hay que permitir créditos fiscales (con ventaja relativa para los que tienen tasas impositivas marginales bajas) o deducciones fiscales (con ventaja relativa para los que tienen tasas marginales altas) y, si es así, qué tope fijar al monto factible de tratamiento preferencial. En las igualaciones de subvenciones, las principales preguntas son la tasa de igualación (por ejemplo, uno a uno o uno a dos) y nuevamente el posible tope a la cantidad de cada contribución que será igualada; una pregunta adicional podría relacionarse con un umbral que se debe alcanzar para optar a algún fondo igualable. En cuanto al tiempo al aire en medios públicos (y posiblemente en otros servicios gratuitos) y, sobre todo en subvenciones directas, la pregunta básica es si la asignación se debería basar en la igualdad o en la proporcionalidad. Las sub-preguntas entonces son, para la igualdad, qué criterios se deben cumplir para optar y, para la proporcionalidad, si la base debe fijarse en conformidad a los votos o en los escaños ganados en la elección anterior (o en la elección actual en el caso de fondos transferidos sólo después del hecho) y qué entregarles a los nuevos partidos o a los partidos que no ganaron escaños en la última elección.

Tanto la igualdad como la proporcionalidad presentan problemas. En la igualdad, el peligro principal (el primero de varios) es la proliferación de partidos o candidatos más interesados en la subvención que en la oportunidad de participar en el debate político. Un ejemplo clásico de esto es el candidato del “Connoisseur Wine Party” (John Creighton) en la elección parcial de Fulham (Reino Unido) en 1986, quién utilizó la entrega gratuita de su domicilio electoral a todas las casas del distrito (una ventaja acordada para todos los candidatos en igualdad de condiciones) principalmente para promocionar su tienda de vinos.⁴⁸ Por supuesto, esto constituye un peligro en todos los esquemas de apoyo público, como lo ilustran a gran escala las acusaciones que señalaban al Partido de la Ley Natural Canadiense en el uso de más de \$700,000 de apoyo público (principalmente con reembolso de “gastos de campaña”) para anunciar su filosofía de meditación trascendental y sus programas de pago relacionados, más que para participar en el debate público de las temáticas públicas. El segundo peligro, particularmente evidente en la asignación igualitaria de tiempo al aire en los medios, consiste en que una proliferación de candidatos hará imposible un debate significativo entre aquellos con posibilidades reales de triunfo electoral. En la proporcionalidad, el peligro consiste simplemente en que al dar la mayor parte de los recursos a los partidos que ya son fuertes, se afianza el *status quo* y se niega a los nuevos potenciales competidores una posibilidad realista de descubrir si podrían ser populares, si tan sólo pudieran comunicarse eficazmente con los votantes en primer lugar.

Las subvenciones estatales y en general las normativas de financiamiento también se pueden usar para exigir o promover formas deseadas de actividad partidista. El uso de subvenciones en Noruega para fomentar la proporcionalidad en los procedimientos de selección de candidatos mencionado anteriormente es un ejemplo del uso del dinero como un incentivo positivo para estimular el comportamiento deseado. Las sanciones financieras negativas son ilustradas por el *Loi sur la Parité* francés (no. 2000-493 del 6 de junio de 2000), que requería que los partidos nominaran a un igual número de hombres y de mujeres a los escaños de la Asamblea Nacional, a costa de enfrentar una pérdida de una proporción de su financiamiento

⁴⁸ Creighton recibió 127 votos (de 38, 084) y perdió su depósito de £500, pero sacó cuentas positivas en términos de costos de publicidad.

estatal, equivalente a la mitad de la diferencia entre la proporción de candidatos y candidatas (Krook 2009: 195). Incluso más directamente, la cuota de género de 2008 en México exige que los partidos asignen al menos 2,3% de sus presupuestos a programas para el apoyo de candidatas (Htun y Piscopo 2010:11).

Las subvenciones estatales, junto con las normativas relacionadas al reconocimiento de los partidos y el acceso electoral, plantean potenciales conflictos entre la articulación y la agregación de intereses como el objetivo primario de las elecciones, y entre estándares de libertad e imparcialidad de evaluación, en una forma particularmente clara. En cuanto a lo primero, la articulación de intereses funciona mejor con una multiplicidad de partidos, cada uno capaz de contribuir al debate público; esto precisaría de barreras bajas al reconocimiento de los partidos y a la recepción de subvenciones públicas y que las subvenciones sean, no necesariamente iguales para todos los competidores, pero al menos adecuadas para que el de menos recursos se comunique eficazmente con los votantes. La agregación de intereses, por otra parte, funciona mejor teniendo un número limitado de partidos o candidatos, a fin de “canalizar las corrientes del pensamiento para promover la aparición de una voluntad política suficientemente clara y coherente” (*Bowman contra Reino Unido* 22 E.H.R.R. C.D. 13, en 18 [1996]). Esto precisa de barreras más altas de entrada y para el recibo de subvenciones, y, además, que el apoyo público se dirija principalmente a aquellos partidos que podrían desempeñar un papel significativo en el gobierno o en la oposición después de la elección.⁴⁹

Como sugieren los puntos anteriores, el problema de “libre y justo” como objetivo es que en un mundo donde los diferentes intereses reciben distintas dotaciones de recursos políticamente relevantes, la imparcialidad sólo se puede conseguir restringiendo la libertad. Decir que la carrera es justa porque se aplican las mismas reglas a todos puede ser una imprecisión si sólo algunos de los competidores pueden comprarse zapatos (lo que se resuelve proporcionando acceso a zapatos a todos los competidores) --o si algunos pueden pagar zapatos de mejor calidad (lo que sólo se puede resolver prohibiéndoles usar esos recursos complementarios para sacar ventaja). Del mismo modo, una táctica de campaña desleal (asesinato de imagen infundado en una etapa avanzada de la campaña, lo que impide una recuperación eficaz; cobertura sesgada en los medios) sólo se puede limitar afectando a la libertad de aquellos que la usarían. En particular, con respecto al financiamiento, la imparcialidad precisaría de límites de contribución bajos, límites de gastos eficaces, acceso igualitario (y libre) a los medios, subvenciones diseñadas para nivelar el campo de juego, más que para aumentar las ventajas de aquellos que ya la tienen. La libertad permitiría contribuciones y gastos de manera ilimitada.

Finalmente, en cuanto al financiamiento hay una interrogante central con respecto a su posibilidad. En las sociedades básicamente capitalistas caracterizadas por enormes disparidades en ingresos y riqueza acumulada, ¿es posible eliminar o incluso limitar seriamente el poder del dinero? ¿O es el poder del dinero, como el poder del agua libre, algo que se puede canalizar pero no se puede contener en el largo plazo? En el último caso, las excesivas restricciones

⁴⁹ Para una profundización en este tema según los tribunales canadienses, véanse las decisiones de la Corte de Apelaciones de Ontario y de la Corte Suprema de Canadá en *Figuroa contra Canadá* (*Ministerio de Justicia*, 1 S.C.R 912 [2003], 43 O.R. (3d) 728,50 O.R. (3d)).

legales pueden simplemente dirigir la influencia del dinero hacia las sombras, donde sería incluso más corrosiva. En este caso, pueden ser preferibles las reglas de divulgación eficaz en lugar de limitaciones ineficaces.

Organización y conducta parlamentaria

Los partidos políticos modernos surgieron en los parlamentos como una forma de manejar la necesidad que tienen muchos representantes nominalmente iguales de coordinar sus actividades si desean maximizar su influencia. Los parlamentos siguen siendo focos importantes para la regulación de los partidos --a veces en la forma de leyes públicas y, a veces, sobre la base de las instrucciones permanentes del parlamento.

La mayor parte de los parlamentos se organizan sobre la base de grupos partidarios parlamentarios (generalmente comités electorales, *caucuses* en inglés, *Fraktionen* en alemán, "clubes" en muchos sistemas de Europa del Este y Central). Por lo general ocupan una posición especial en la fijación de la agenda de la cámara, en la asignación de tiempos para hablar y en las asignaciones de comité, como receptores de recursos. La primera pregunta, entonces, es qué criterio se debe satisfacer a fin de formar un grupo independiente --lo más habitual es un mínimo de miembros (por ejemplo, 5% de los miembros del Bundestag alemán, 20 miembros de la Cámara de Diputados italiana). En la medida en que las ventajas de tener un grupo independiente son sustanciales, un umbral alto puede darles una seria desventaja a los partidos pequeños y puede actuar como una fuerza disuasoria para las divisiones dentro de los grupos.

Una pregunta relacionada se refiere a la distribución de posiciones como las de la presidencia de comité. En los parlamentos de la mayoría de los países históricamente ligados al Reino Unido y caracterizados por lo que Lijphart (1999) identificó como la concepción "mayoritaria" de la democracia (por ejemplo, Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda), estas posiciones son monopolizadas por la mayoría parlamentaria; también se pueden usar en casos de gobiernos de coalición para dar un poco de jerarquía de supervisión en un ministerio a un compañero de coalición que no ocupe ningún ministerio en particular. En muchos otros países (por ejemplo, Alemania, Argentina, El Salvador, Portugal), sin embargo, las presidencias pueden ser asignadas a base proporcional. En particular, en el último caso, la capacidad para formar un grupo independiente puede ser políticamente significativa en la política interna del partido.

En tercer lugar, qué restricciones se podrían colocar a la libertad de los miembros del parlamento para cambiarse de partido durante el curso de un período parlamentario. Este fenómeno es relativamente poco común en las democracias establecidas, aunque de ningún modo resulta desconocido.⁵⁰ En estos sistemas, aquellos que se cambian de partido a menudo son criticados con severidad, pero rara vez son sancionados legalmente.⁵¹ Sin embargo, en

⁵⁰ Los ejemplos incluyen la deserción de Belinda Stronach de los conservadores canadienses a los liberales en 2005, lo que permitió que el gobierno de minoría de Paul Martin permaneciera en el poder, y el cambio desde el Partido Republicano al Partido Demócrata del senador estadounidense Arlen Specter en 2009. Entre 1996 y 2001, "casi un cuarto de los miembros de la cámara baja de Italia... se cambió de partido al menos una vez" (Heller y Mershon 2005: 546), pero el sistema de partidos italiano entonces estaba claramente en un estado de cambio.

⁵¹ Poco después del cambio de partido de Stronach, se tabuló un proyecto de ley presentado por miembros privados, el que habría requerido una elección parcial dentro de 35 días del abandono a su partido por parte de un miembro del

muchas de las democracias más nuevas y no occidentales, el cambio de partido ha sido percibido como un problema mayor, que socava la estabilidad de los gobiernos e impide que los partidos progresen más allá de la etapa de las camarillas personales, siempre “a la venta al mejor postor” entre los aspirantes a primeros ministros. En un número significativo de estos casos, se ha recurrido a la acción legislativa para reforzar la estabilidad del partido⁵². En general, las leyes que impiden los cambios de partido privan a los miembros del parlamento que se han cambiado de partido de sus escaños en el parlamento. La pregunta es exactamente qué acciones provocan esta pérdida del mandato. Por una parte, ¿basta simplemente con abandonar el partido por el cual se fue elegido o se requiere el acto adicional de afiliarse a otro partido?⁵³ Por otra parte, ¿sólo la dimisión voluntaria del partido provoca la pérdida del escaño o se puede privar de su escaño a un miembro del parlamento en caso de expulsión del partido? Las normativas contra el cambio de partido pueden ser vistas como el reconocimiento de que, particularmente en sistemas de lista con representación proporcional pero más generalmente en cualquier sistema parlamentario en funcionamiento, los votantes por lo común eligen y así confieren un mandato a un miembro del parlamento *como un representante de su partido* y no como un individuo autónomo. Sin embargo, tanto las disposiciones de muchas constituciones como normas internacionales ampliamente aceptadas, siguen sosteniendo, por ejemplo, que "el mandato representativo hace que un representante sea independiente de su partido una vez que ha sido elegido..." (Comisión de Venecia 2008). Muchas organizaciones internacionales han tratado de conciliar la oposición al cambio de partido afirmando que por lo general es un síntoma de corrupción, más que un asunto de principios. Pero quizás la pregunta más elemental es la que aún no se ha formulado, si la idea de que un miembro del parlamento tiene un mandato independiente y personal es en sí compatible con las nociones realistas del gobierno democrático. En particular, si el mandato de un miembro del parlamento deriva de una elección basada en el partido (una premisa fundamental de la idea del gobierno de un partido democrático, tanto en sistemas parlamentarios como presidenciales), ¿cuál es la base de legitimidad democrática de las decisiones alcanzadas con votos "libres" o "conscientes" en el parlamento?

Cumplimiento normativo y resolución de controversias

El estado puede participar en el funcionamiento de los partidos políticos por dos rutas adicionales. Por una parte, si las regulaciones u obligaciones legales implementadas pretenden ser eficaces, deben existir procedimientos para que sean respetadas, incluida la investigación de presuntas o potenciales transgresiones y la evaluación de sanciones si se consideran apropiadas. Por la otra, en sociedades cada vez más litigiosas, también aumenta la posibilidad

parlamento, pero nunca fue sometido a votación. Al Comisionado de Ética de Canadá se le pidió investigar si la promesa de un alto puesto en el gabinete había inducido ilegítimamente al cambiar de partido; pero se negó, aduciendo que aun si la acusación fuera verdad, no habría sido ilegal (en los hechos, Stronach se convirtió en Ministro de Recursos Humanos y Desarrollo de Habilidades y Ministro responsable de la Renovación Democrática).

⁵² Según Janda (2009), 14% (cinco [sic]) de las democracias más antiguas (India, Israel, Portugal, Trinidad y Tobago), 24% de las democracias más nuevas y 33% de las semi-democracias cuentan con leyes en contra de las deserciones de partidos parlamentarios.

⁵³ Por ejemplo, la Constitución portuguesa (Artículo 160 1.c.) especifica que si un miembro del parlamento se afilia a un partido distinto del partido por el cual fue elegido, pierde su mandato; esta sanción no se aplica, sin embargo, si sólo se vuelve independiente. Del mismo modo, la ley israelí sanciona el cambio de partido, con la consecuencia de que aquellos que se podrían haber cambiado de partido permanecen formalmente en su viejo partido coordinando la acción y votando con su "nuevo" partido. (Rahat 2007: nota 25).

que intervengan los tribunales para arbitrar en conflictos internos –para interpretar reglas internas del partido o al menos la adhesión del partido a sus propias reglas– o en controversias entre partidos.

La pregunta primordial en relación a los conflictos internos y en menor medida, pero no por ello trivial, en cuanto a las controversias entre partidos, es si los tribunales públicos deberían involucrarse. Una respuesta posible es simplemente declarar que tales conflictos no son abordables judicialmente – para evitar entrar en lo que el juez Felix Frankfurter de la Corte Suprema de Estados Unidos identificó como la “espesura política”, aunque por supuesto el efecto de la no intervención de tribunales es simplemente preservar el *status quo*, lo que no es un resultado políticamente neutro. A falta de esto, se puede requerir que los partidos tengan sus propios mecanismos de resolución de conflictos, permitiendo apelaciones ante los tribunales públicos en relación con controversias internas del partido sólo después de agotar todos los recursos internos y sólo en cuanto a la pregunta de si se siguieron los procedimientos propios del partido.

En cuanto a los conflictos sobre la aplicación de las normativas legales o las acusaciones de infracción a las mismas, hay varias preguntas que deben ser abordadas. La primera es si se deben resolver (o cuáles de ellos) en tribunales civiles o penales regulares, en oposición a los tribunales administrativos especiales (por lo general, “cuerpos de dirección electoral”, dado que el papel de los partidos en las elecciones es la justificación habitual de la normativa en primer lugar). Además, en la medida en que se empleen tribunales especiales, ¿formarán parte de la burocracia estatal regular (por ejemplo, una oficina dentro del Ministerio del Interior o del Ministerio de Justicia), serán no partidistas (por ejemplo, *Elections Canada*) o multipartidistas (por ejemplo, la Comisión Electoral Federal de Estados Unidos)? El Instituto Federal de Elecciones Mexicano representa una forma híbrida, encabezada por un Consejo General con 24 miembros, nueve de los cuales tienen derecho a voto y deben estar separados de la política partidista (no pueden haber sido candidatos o funcionarios del partido al menos durante los cuatro años previos a su selección y deben ser elegidos con dos terceras partes de los votos de la Cámara Baja del Congreso); los partidos registrados están representados en el Consejo General, pero por miembros sin derecho a voto. En algunos casos, el cuerpo de dirección electoral sólo puede investigar acusaciones presentadas por los partidos afectados; en otros casos puede iniciar investigaciones por iniciativa propia. Si se detectan infracciones, el cuerpo de dirección electoral puede tener la autoridad de evaluar sanciones (por lo general, no siempre, condicionado a una apelación en tribunales); en otros casos, sólo puede iniciar o recomendar la iniciación de un procesamiento en tribunales.

La norma internacional clara es que las normativas se deben aplicar imparcialmente y por un cuerpo imparcial, con una tendencia marcada a favor del uso de cuerpos independientes –con el fin de evitar los peligros de aplicación sólo en contra de los opositores al gobierno actual o de una especie de pacto de protección mutua entre los partidos principales– y de la imposición judicial o, al menos, una revisión judicial de todas las sanciones, con excepción de las menores. Si bien es importante que el cumplimiento de la sanción sea suficientemente vigoroso para que no parezca simplemente un “decorado de escaparates”, también es importante recordar que una aplicación demasiado agresiva de normativas demasiado complejas puede desalentar la participación o socavar la confianza en las autoridades.

Las normas internacionalmente aceptadas también han estado evolucionando en cuanto al uso apropiado de las sanciones. Una es que la sanción por infracciones debe ser proporcional a la gravedad de ellas ; las infracciones técnicas o menores no deberían causar la disolución del partido, por ejemplo , la disolución o la eliminación del registro se deben reservar para las faltas más serias.⁵⁴ Al mismo tiempo, sin embargo, las sanciones deberían ser bastante rigurosas para desalentar infracciones, en lugar de que simplemente sean absorbidas como parte “del costo de realizar el negocio”. Una segunda norma importante es que el partido, como una entidad corporativa, no debería rendir cuentas por las acciones no autorizadas de uno o varios de sus miembros.

⁵⁴ Se podría considerar que la práctica canadiense de eliminar del registro a un partido que deja de presentar candidatos en una elección federal contraviene esta norma.

Conclusiones

La conclusión más obvia que se puede deducir de esta revisión y del análisis de la regulación legal de los partidos es que no hay respuestas fáciles, no hay una talla única para todas las mejores prácticas. Aunque la evolución de las normas internacionales (como OSCE/ODIHR 2010) facilita en términos relativos la identificación de algunas malas prácticas, que a menudo ni siquiera son cosas evidentemente malas en términos absolutos, sino que más bien representan un exceso de atención sobre un conjunto de valores a expensas de los otros.

El equilibrio apropiado entre los muchos valores y los medios de protección de esos valores dependen claramente de las circunstancias específicas. Los peligros que enfrentan las democracias que acaban de surgir de un gobierno autoritario, por ejemplo, en que el partido en el poder abusa de sus facultades para suprimir a la oposición, se diferencian de aquellas con tradiciones establecidas de larga data de ordenamiento liberal. Las sociedades con clivajes étnicos profundos deben prestar más atención a las cuestiones sobre representación descriptiva que aquellas más socialmente homogéneas. Los distintos niveles de alfabetismo, riqueza, redes de grupos de interés y los distintos niveles de concentración de los medios tienen importancia en la apropiada regulación de los partidos.

Incluso más, como sugieren los primeros párrafos de este artículo, el significado de “apropiado” en este contexto es intrínsecamente político. Si bien los expertos pueden dar un valioso consejo acerca de las probables consecuencias de las posibles decisiones y advertencias sobre peligros no evidentes que se deban considerar, en último término, la elección de un equilibrio “apropiado” entre valores en competencia es un asunto de preferencia. Y para volver al latín, *de gustibus non est disputandum*.⁵⁵

⁵⁵ El equivalente en latín a nuestro “Sobre gustos no hay nada escrito” (N. del T.)

Referencias

- Avnon, D. (1995) "Party Laws in Democratic Systems of Government," *Journal of Legislative Studies* 1 (2)
- Baldez, L. (2004) "Elected Bodies II: The Impact of Gender Quotas in Mexico," documento preparado para la presentación "Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America", en Wake Forest University, 2 a 4 de abril.
- Beer, S. (1969) *British Politics in the Collectivist Age*. New York: Random House.
- Benoit, K. (2004). "Models of Electoral System Change," *Electoral Studies* 23 (3): 363-89.
- Biezen, I. van (2003) *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. Strasbourg: Publicaciones del Consejo Europeo.
- Biezen, I. van (2004) "Political Parties as Public Utilities," *Party Politics* 10(6): 701-722.
- Biezen, I. van (2008) 'Party Regulation and Constitutionalization: A Comparative Overview', en: P. Nordlund and B. Reilly (eds.), *Political Parties and Democracy in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*. Tokyo: UN University Press, 25–47.
- Biezen, I. van, P. Mair y T. Poguntke (por publicar) "Going, going, . . . gone? The decline of party membership in contemporary Europe," *European Journal of Political Research*.
- Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Duverger, M. (1954) *Political Parties* New York: John Wiley & Sons.
- Epstein, L. (1986) *Political Parties in the American Mold*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Feasby, C. (1999) "Libman v. Quebec (A.G.) and the Administration of the Process of Democracy under the Charter: The Emerging Egalitarian Model" *McGill Law Journal* 44: 5-39
- Feasby, C. (2003) "Issue Advocacy and Third Parties in the United Kingdom and Canada" *McGill Law Journal* 48: 11-54
- Hazan, R.Y. (2000) "The Unintended Consequences of Extemporaneous Electoral Reform: The 1999 Elections in Israel," *Representation* 37 (1): 39-47
- Hazan, R.Y. y G. Rahat (2010) *Democracy Within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.

- Htun, M. y J.M. Piscopop (2010) "Presence Without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean". Trabajo preparado para el Foro de Prevención de Conflicto y la Paz, Diciembre.
- Huntington, S.P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Karvonen, L. (2007) "Legislation on Political Parties: A Global Comparison," *Party Politics* 13(4): 437-455.
- Katz, R.S. (1980) *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Katz, R.S. (2005) "Democratic Principles and Judging 'Free and 'Fair'," in M. D. Boda (ed.) *Revisiting Free and Fair Elections*. Geneva: Union Interparlamentaria, pp. 15-38.
- Katz, R.S. y P. Mair (1995) "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics* 1(1): 5-28
- Koole, R.A. (1994a) "The Vulnerability of the Modern Cadre Party in the Netherlands", in R.S. Katz and P. Mair (eds) *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, pp. 278-303.
- Koole, R.A. (1994b) "Dutch Political Parties: Money and the Message," in H.E. Alexander and R. Shiratori (eds) *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Boulder, CO.: Westview
- Krook, M.L. (2009) *Quotas for Women in Politics*. New York: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT.: Yale University Press.
- MacIvor, H. (2004) . "The Charter of Rights and Party Politics: The Impact of the Supreme Court Ruling in *Figueroa v. Canada (Attorney General)*," Montreal: Institute for Research on Public Policy, *Choices* 10: 2-26.
- Manfredi, C. y M. Rush. (2008). *Judging Democracy*. Peterborough ON: Broadview Press
- Mayhew, D.R. (1974) *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, CT: Yale University Press
- McKeon, R.P. (1951) *Democracy in a World of Tensions*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Müller y Sieberer (2005) "Party Law," en R.S. Katz and W. Crotty (eds) *Handbook of Party Politics*. London: Sage, pp. 435-445.

Napel, H-M. ten (2011) "Finishing the Work Begun by the French Revolution: A Critical Analysis of the Dutch Supreme Court Judgement on the Political Reformed Party and Passive Female Suffrage," *European Public Law* 17 (1): 61-70.

OSCE/ODIHR & Venice Commission (2010) *Guidelines on Political Party Regulation by Osce/odihr and Venice Commission*, CDL-AD(2010)0024

Ottolenghi, E. (2001) "Why Direct Election Failed in Israel," *Journal of Democracy* 12 (4): 109-122

Panbianco, A. (1988) *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Paolucci, C. (2006) "The nature of Forza Italia and the Italian transition" *Journal of Southern Europe and the Balkans* 8:2, 163-178.

Phillips, A. (1995) *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.

Ranney, A. (1962) *The Doctrine of Responsible Party Government*. Urbana, IL.: University of Illinois Press.

Sartori, G. (1965) *Democratic Theory*. New York: Praeger.

Schattschnier, E.E. (1942) *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston

Schumpeter, J.A (1962) *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row.

Stewart, D.K y R.K. Carty (2002) "Leadership Politics as Party Building: The Conservatives in 1998" in W. Cross (ed.), *Political Parties, Representation and Electoral Democracy in Canada*, Oxford University Press, pp. 55-67

Svåsand, L. (1994) "Change and Adaptation in Norwegian Party Organizations," en R.S. Katz and P. Mair (eds) *How Parties Organize*. London: Sage, pp. 304-331.

Törnudd (1968) *The Electoral System of Finland*. London: Hugh Evelyn.

Venice Commission (2008) "Code of Good Practice in the Field of Political Parties" [CDL-AD(2009)021]

Wahkle, J.C., H. Eulau, W. Buchanan, y L.C. Ferguson (1962) *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*. New York: John Wiley & Sons