



**CORTE NACIONAL ELECTORAL
BOLIVIA**



REFLEXIONES SOBRE UNA

LEY DE PARTIDOS POLITICOS

**REFLEXIONES SOBRE
LA LEY DE PARTIDOS POLITICOS**

**ILDIS
CNE**

NDI

1993

**Property of the
NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
Library**

Editor: ILDIS

Redacción y cuidado
de edición: Carlos F. Toranzo Roca

Diseño Tapa: Alejandro Salazar

Impresión:



PUBLICIDAD
ARTE
PRODUCCIONES

(Promotores y Editores)
Teléfono: 312099

IMPRESO EN BOLIVIA - PRINTED IN BOLIVIA

Depósito Legal: 4 - 1 - 405 - 93

INDICE

Presentación	5
--------------	---

PRIMERA PARTE

LA INSTITUCIONALIZACION DE LOS PARTIDOS Y ORGANIZACIONES POLITICAS

La constitucionalización de los partidos <i>(Gerardo Galeote)</i>	9
Comentario: <i>Pablo Dermizaky</i>	15
Debate	25
Democratización de las instituciones políticas <i>(Gustavo Ferrari)</i>	37
Comentario: <i>René Antonio Mayorga</i>	45
Debate	49

SEGUNDA PARTE

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS

El financiamiento de los partidos <i>(Patty Reilly)</i>	63
Comentario: <i>Carlos F. Toranzo Roca</i>	69
Debate	73

ANEXO

Recomendaciones de las mesas de trabajo	79
--	----

Este es un Obsequio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
ILDIS - BOLIVIA

PRESENTACION

Como se sabe, los partidos modernos aparecieron y se desarrollaron juntamente con el despliegue del sistema democrático. Cuanto más grupos de la sociedad se incorporaban al juego político, por una extensión del derecho al voto, mayor fue la necesidad de contar con ciertas estructuras con capacidad de movilización reclutamiento y expresión de intereses. Esta simultaneidad histórica fue algo más que una coincidencia temporal. Era el indicador de una necesidad recíproca entre sistema político y partidos. La democracia no puede funcionar sin los partidos que expresen la pluralidad de los intereses de la sociedad. Los partidos a su vez tienen en la democracia las condiciones de su existencia. Por ello es que la institucionalización de la democracia implicó al mismo tiempo la institucionalización de los partidos.

En nuestro país, si bien esa simultaneidad histórica no se dio, sí se ha probado la implicación necesaria entre partidos y democracia. Para decirlo de alguna manera, los partidos en Bolivia siempre existieron, pero no siempre fueron necesarios. Estructuras distintas a los partidos, como la Central Obrera Boliviana (COB) y las Fuerzas Armadas, hicieron de equivalentes funcionales de los partidos a los cuales sustituyeron. Hoy en

democracia los partidos son actores centrales del sistema y éste los necesita para funcionar. La población mayoritariamente, como lo muestran todas las encuestas, parecen haber comprendido también esta exigencia funcional.

Sin embargo esa democracia y esos partidos revelaron insuficiencias consigo mismas y en sus relaciones con la sociedad. Pronto se hicieron indispensables reformas políticas que tiendan a resolver esas insuficiencias. Las reformas llegaron por la vía de acuerdos de consenso entre los partidos más significativos del país. Fueron los llamados acuerdos de febrero de 1991, y los acuerdos de julio de 1992. Una parte importante de las reformas modernizaron el sistema electoral, dejando otras reformas más sustanciales para la próxima legislatura. Estas reformas le dieron al sistema electoral más confiabilidad, estimulando con ello la participación ciudadana.

Lo que quedó casi sin legislar fue la reforma de los partidos, a pesar del capítulo introducido en la Ley Electoral. Los problemas que enfrentan los partidos son tantos y de tanto alcance que parece ser necesario estudiar una ley de partidos. Ciertamente que no se trata de la creencia de que una buena legislación resuelva por sí misma esos problemas, muchos de los cuales no son jurídicos sino sociológicos e históricos.

Lo que se pretende es fijar un marco legal más específico que regule la actividad de los partidos, contribuyendo a resolver varios de sus problemas de estructura y funcionamiento que no están contemplados en la ley electoral, como el financiamiento de sus actividades electorales, al que la opinión pública es tan sensible. Una mayor apertura hacia la sociedad lo mismo que hacia sí mismos, esto es, formas más democráticas hacia afuera y hacia adentro donde el déficit es mayor; mejores mecanismos de participación de sus adherentes; mayor circulación de sus élites y más representativos de su base; menos mecanismos de cooptación y más de elección en la designación de sus dirigentes; condiciones más claras de reconocimiento jurídico, son algunos de los temas centrales para una ley de partidos. Es decir, una ley de partidos que contribuya al proceso de su institucionalización, y les permita cumplir mejor una de sus funciones esenciales que es la de ser

estructuras de representación y de mediación entre el poder y la sociedad.

Esta es la tendencia que ha seguido el proceso de institucionalización de la democracia en los países pioneros. En un principio la legislación electoral simplemente los ignoró. Después les dieron existencia constitucional. Finalmente les consagró leyes específicas. Con ello se reconocía hasta qué punto los partidos eran y son necesarios para la sociedad. Así como hay una legislación electoral también debería haber una legislación de partidos.

Esto es lo que parece que han comprendido los partidos más significativos del país cuando suscribieron el compromiso del mes de julio 1992 para elaborar una ley de partidos. Esta decisión por otra parte no hacía sino recoger una demanda de la población, como puede verse en todas las encuestas, de aprobar una ley de partidos.

El seminario organizado por la Corte Nacional Electoral y auspiciado por el National Democratic Institute (NDI) y por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) tuvo como objetivo inmediato examinar los módulos más importantes que debería contener una ley de partidos en Bolivia, haciendo un mapeo de los problemas para preparar de este modo la agenda de temas para futuros seminarios⁽¹⁾. En los próximos debates deberían participar los partidos acordando los temas ya discutidos, pero con propuestas más trabajadas y precisas, a partir de las cuales se podría elaborar un borrador de proyecto de ley de partidos que debería considerarse en otro momento posterior.

(1) En el seminario participaron representantes de los partidos políticos bolivianos, miembros de la Corte Nacional Electoral, de las Cortes Electorales Departamentales, científicos políticos de Bolivia, España y Argentina, así como la encargada de finanzas, en la época electoral, del Partido Demócrata de los Estados Unidos.

En este volumen se publican las conclusiones más importantes del seminario, su importancia consiste en que son el resultado de un proceso colectivo y organizado de reflexión que por vez primera se realiza en nuestro país sobre este tema.

Sin el apoyo del NDI y el ILDIS, no habrían sido posibles ni el seminario ni la publicación que hoy se entrega. La Corte Nacional Electoral, por su parte, ha comprometido su concurso para viabilizar ese instrumento legal tan necesario para afirmar la democracia en nuestro país.

*Jorge Lazarte R.
Vocal de la Corte Nacional Electoral*

La Paz, agosto de 1993

PRIMERA PARTE

**La constitucionalización
de los partidos y
organizaciones políticas**

LA CONSTITUCIONALIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS*

Gerardo Galeote Quevedo

Habría que recordar que para los liberales clásicos, partido equivalía a fracción, a un particularismo que, en definitiva, perturbaba la debida formación de la voluntad popular y de la voluntad general; incluso, con posterioridad, en la dura sociedad política norteamericana, se llega a decir que los partidos son inherentes a los gobiernos libres.

Durante todo el siglo XIX el olvido de los partidos políticos como protagonistas del poder ha sido general, tanto que varios teóricos señalan que se creó una verdadera cultura del silencio. Loewenstein en su obra clásica, *Teoría de la Constitución*, expresa que las constituciones, a la manera de los avestruces, tratan a las Asambleas Legislativas como si estuvieran compuestas de representantes soberanos y con libre potestad de decisión, en una atmósfera desinfectada de partidos; se ignora expresamente el hecho de que los diputados estén delegados en la asamblea a través de las listas de los partidos y que, según el tipo gubernamental imperante, estén sometidos a las instituciones y a la potestad disciplinaria de los partidos. Más tarde se van a distinguir las siguientes fases que revelan el paulatino acercamiento de las

* Versión resumida de su exposición, elaborada con base en la transcripción de la cinta magnetofónica de su intervención. Versión no revisada por el expositor.

normas constitucionales a las realidades que representan los partidos políticos y las democracias modernas.

Una fase inicial de posición, propia de los primeros años del Estado Liberal, cuando se prohíbe y persigue a estas organizaciones, ya que se considera que deben ser los individuos los protagonistas de la vida política.

De ahí se pasa a un estado o a una fase de desconocimiento, característica de un Estado Liberal en un momento más avanzado y que responde al fundamento filosófico de no permitir la existencia de cuerpos intermedios entre el Estado y el individuo, se admite la existencia de los partidos como realidad política, pero aún se los considera extra constitucionales.

De ahí se pasa a una fase de legalización coincidente con las primeras innovaciones del Estado Liberal a las que contribuyeron de forma notable los primeros partidos políticos socialistas de masas; se trata de reconocer de algún modo su existencia, aunque no a nivel constitucional, sino únicamente en las leyes electorales o en los reglamentos de las Cámaras Parlamentarias.

Por último, se pasa a la incorporación o constitucionalización de los partidos políticos, ya no se trata sólo de reconocer su existencia, sino de asignarles funciones constitucionales que de hecho ya venían desempeñando en la práctica y de someterlos a una serie de controles con la ley de los principios democráticos que inspiran los respectivos textos constitucionales.

Esta corriente doctrinal, surgida en el período de entre guerras y consagrada a partir de 1.945, gracias al importante papel que jugaron los partidos políticos en la derrota del fascismo, pero sobre todo, en la constitución de los nuevos Estados Europeos, es la vigente en nuestros días; eso pone de manifiesto en la norma constitucional española.

Curiosamente la primera constitución, la primera democracia liberal que constitucionalizó a los partidos fue la uruguaya en la Constitución de Bases de 1917; la constitución Alemana de Weimar sólo los menciona de pasada.

En el movimiento constitucional posterior a la Segunda Guerra Mundial, la constitucionalización de los partidos políticos es algo generalizado, así queda expresado en el art. 37 de la Constitución Alemana; en la Italiana de 1947; en el art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn, en Gran Bretaña también; en el artículo cuarto de la Constitución Francesa de 1.958; en el artículo séptimo del capítulo tercero de la Constitución Sueca de 1.974; en el artículo 29 de la Constitución Griega de 1,975; en el artículo 47 de la Constitución Portuguesa de 1976; así como también en el artículo sexto de la Constitución Española de 1.978 que logró profundizar los conceptos relativos a los partidos.

En la Constitución española se indica que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley; su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos.

La Constitución Española más que definir las normas de los partidos políticos, se refiere a sus funciones, lo hace de una manera más amplia que lo que lo hacen los textos constitucionales aprobados después de la Segunda guerra Mundial.

Un importante constitucionalista español desarrolla los aspectos básicos de una teoría jurídica del partido político, formulando una concepción no meramente individualista de la vida política, así la Constitución española, a diferencia, por lo menos de la italiana, no hace referencia a los partidos desde una perspectiva del derecho subjetivo de los ciudadanos a afiliarse, más bien enfatiza su condición de protagonistas colectivos de la vida comunitaria, asimismo, explica el abanico de fines o tareas institucionales que corresponden a los partidos, así como la articulación de los diversos controles de los partidos políticos. La constitución española prevé un control exterior frente a actividades contrarias a la ley, un control ideológico programático en la medida en que se atente contra el techo ideológico de la constitución. Esta cuestión recoge uno de los elementos fundamentales de la democracia pluralista frente a los ataques de los partidos no democráticos.

El artículo sexto de la Constitución española está desarrollado por la Ley de partidos Políticos, en la que se regulan las acciones de estos últimos. La primera cuestión trascendental se refiere a los controles, esto está desarrollado en los artículos dos y tres de la Ley, de cuya lectura parece deducirse que se pretende hacer del dato de inscripción un requisito sine quanon para que el partido adquiriera personalidad jurídica, es decir, que se pretenden establecer controles preventivos por parte de la administración; esta cuestión sin embargo, ha sido matizada en las interpretaciones del Tribunal Constitucional español que privan de toda eficacia al control preventivo que la ley atribuye a la administración, a efectos de impedir la adquisición de personalidad jurídica a los partidos políticos, por tanto, el registro, de hecho, cumple funciones de mera publicidad.

Sobre la base de la estructura interna y del funcionamiento democrático de los partidos, la ley española recoge en su artículo cuarto los aspectos referidos a los principios democráticos, así como la estructura y funcionamiento de los partidos. La ley prevé que el órgano supremo del partido está constituido por la asamblea general del conjunto de sus miembros; de otra parte, formula que todos los miembros del partido no sólo tienen derecho a ser electores y elegibles para los cargos de dirección, además, expresa que tienen derecho a información de sus actividades y sobre la situación económica.

Otro elemento se refiere a la fijación de una escala de sanciones y la determinación de los tribunales que sean declarados por la ley competente. De otra parte, se especifica los elementos legales para tratar a los partidos que son contrarios a los principios fundamentales establecidos por la Constitución.

Por último, la norma alude a las fuentes de financiación de los partidos políticos, la ley tiene como finalidad la de garantizar una mínima independencia de los partidos; el artículo seis de la Constitución expresa que los partidos tienen derecho a obtener ayuda financiera del Estado con motivo de su participación en los procesos electorales, así como también poseer derecho a utilizar los medios de comunicación social de titularidad pública. El financiamiento de los partidos políticos se efectúa con arreglo a los presupuestos generales del Estado y se justifica desde la

perspectiva de que los partidos políticos cumplen gestiones estatales y persiguen la realización del interés general.

1.- Los primeros partidos políticos en la Constitución

Pese a la importancia que tienen los partidos en el contexto democrático -liberal y representativo-, fueron ignorados por la mayoría de las Constituciones y de las legislaciones nacionales hasta después de la Primera Guerra Mundial. Aun ahora muchas constituciones no incluyen a los partidos en sus prescripciones, otras lo hacen muy sucintamente como la nuestra, cuyos artículos 222-224 disponen que los ciudadanos tienen derecho a organizarse en partidos políticos, que la representación popular se ejerce por medio de éstos o de sus coaliciones, que pueden también integrar las agrupaciones cívicas, etc. No había ninguna mención a los partidos en las Constituciones bolivianas anteriores a 1.967.

Esta situación se explica por el prejuicio que tenían contra los partidos algunos hombres públicos eminentes como George Washington, quien en su mensaje de despedida, al cumplir su período como primer presidente de la Unión Norteamericana, previno a la nación contra los efectos "nocivos" de los partidos. Antes que él, David Hume decía que "así como a los legisladores y fundadores de Estados habría que honrarlos y respetarlos, habría que detestar y odiar a los fundadores de sectas y facciones, porque la influencia de las facciones es directamente opuesta a las de las leyes..." Madison, por su parte, escribía en 1.787 en "The New York Post": "por facción entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común o por interés adverso a los derechos de los

demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad..."¹

El político, jurisconsulto y orador norteamericano Daniel Webster tuvo opiniones similares.

La constitución mexicana de Querétaro (1.917), reconocía que todo ciudadano podía "asociarse para tratar los asuntos políticos del país", y la alemana de Weimar (1.919), al permitir que las asociaciones adquiriesen personalidad jurídica conforme al derecho civil, no excluía a las de carácter político.

La constitución uruguaya de 1.917 fue, al parecer, la primera que hizo referencia a la participación de los partidos en la formación del gobierno. La constitución soviética de 1.936 calificaba al partido comunista de la URSS, como la "vanguardia de los trabajadores en su lucha por la afirmación y el desarrollo del régimen socialista". Después de la II Guerra Mundial, la Constitución Italiana de 1.947 declara que en su Art. 49 que "todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en los partidos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional". La ley fundamental de Alemania Federal, de 1.949, dispone en su Art. 21:

"1. Los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia de sus recursos. 2. Los partidos que por sus fines o por actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o a destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la inconstitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal. 3. La reglamentación se hará por leyes Federales".

En Francia, la Constitución de 1.958 fue la primera en referirse a la materia, en su Art. 4, en estos términos: "Los partidos y agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se

¹ Andrade, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*, HARLA S.A. México, 1983.

forman y ejercen sus actividades libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y la democracia." "Ninguna constitución refleja, ni remotamente - dice Loewenstein - la arrolladora influencia de los partidos políticos en la dinámica del proceso del poder, que yace en el hecho de que son ellos los que designan, mantienen y destruyen a los detentadores del poder en el gobierno y en el parlamento".²

Como, por otra parte, las constituciones no pueden ocuparse en detalle de los partidos políticos, su organización y funcionamiento corresponden a las leyes y estatutos especiales. En Bolivia se habla mucho de la necesidad de una ley de este tipo, pero la preponderancia de los gobiernos de facto hasta 1.982 ha impedido su aprobación, y de 1.982 a la fecha en Congreso no ha considerado tampoco la materia.

II. Los partidos políticos en la Ley

Dada la importancia y complejidad de esta materia, la misma está regida por leyes especiales en la mayoría de los países, como corresponde hacerlo en el nuestro.

III. Materias que debe legislarse

A continuación señalamos algunos aspectos que deben ser incluidos en una ley de partidos políticos:

A.- Definición.

Hay muchas definiciones de partidos políticos. Max Weber dice que son " las formas de socialización que descansando en un reclutamiento formalmente libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese

² Loewenstein, Karl, "Teoría de la Constitución". 2da. Ed. ARIEL, Barcelona 1970.

medio a sus miembros activos determinadas posibilidades ideales o materiales: la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales, o ambas cosas". Edmund Burke decía que 'un partido es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros estén de acuerdo. Para Loewenstein, "es una asociación de personas con las mismas concepciones ideológicas, que se propone participar en el poder político o conquistarlo, y que para la realización de este objetivo posee una organización permanente".

La ley de partidos políticos de Venezuela los define, en su Art. 2, como "agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatuto libremente acordados por ellos".

B.- Objetivos

Queda claro que el objetivo primario de los partidos es conquistar el poder público mediante el sufragio popular para ejecutar sus planes y programas de gobierno en beneficio del país.

C.- Funciones

Básicamente son tres: 1) Orientar a la opinión pública de primera función de estas organizaciones se dirige a orientar a las opiniones públicas en general, y a los ciudadanos en particular, sobre las tareas que debe cumplir el pueblo en ejercicio y expresión de su soberanía. Corresponde a los partidos educar la conciencia cívica y política de la ciudadanía. 2) Función electoral, que consiste en el proselitismo que despliega cada partido en base a un programa ideológico y de gobierno, para atraer a la masa de electores; y en la instrucción de sus partidarios sobre la conducta que debe adoptar durante la campaña preelectoral y en las mismas elecciones. 3) Función de gobierno. Tiene lugar cuando el partido conquista democráticamente el poder para aplicar el programa en base al cual se formó y con el que realizó su propaganda electoral. Es la más importante de las funciones partidarias, pues de su éxito

o fracaso depende la vida misma del partido, que puede consolidarse o debilitarse.

Duverger divide estas funciones en dos grandes áreas que él llama el encuadramiento de los electores y el de los elegidos. El primero tiene lugar de dos maneras: por una parte -dice- los partidos “desarrollan la conciencia política de los ciudadanos y permiten explicar más claramente las opciones políticas”. Por otro lado, seleccionan los candidatos que los han de representar. El encuadramiento de los elegidos se realiza de tres maneras: el contacto permanente de los elegidos y los electores, que aquellos tienen interés en mantener para procurar su reelección. Este contacto provee canales de comunicación entre unos y otros, muy útiles para el flujo de informaciones, peticiones y sugerencias de que se nutre la vida de los partidos. En segundo lugar, el encuadramiento parlamentario de los elegidos, que reúne a éstos en “brigada” grupos parlamentarios que coordinan su acción en el seno del parlamento para dar más eficacia a sus labores. En tercer lugar suelen aflorar conflictos entre los elegidos y los dirigentes del partido, que éste debe evitar o resolver para mantener la unidad.

D.- Organización

Puesto que los partidos son instrumentos esenciales de la democracia, su organización debe responder a principios y estructuras democráticas. En este sentido, debe contemplarse en un plano de igualdad los derechos y deberes de los afiliados, sin preferencias ni exclusivismos; la elección por voto directo de los dirigentes y de las asambleas, comités, comandos y células nacionales, departamentales o regionales, locales, de barrios o de centros de trabajo: la toma de decisiones en los diferentes niveles, etc.

La mayoría de las legislaciones proscriben del sistema a los partidos democráticos. Ni la ley fundamental de Alemania de 1.949, advierte en su Art. 21, inc. 2, que “son anticonstitucionales aquellos partidos que por sus fines, o por la conducta de sus afiliados, están encaminados a menoscabar el ordenamiento democrático y liberal, o a eliminarlo, o a poner en peligro la

existencia de la República Federal de Alemania...” La ley de Partidos Políticos de Venezuela dispone en su Art. 4, que “los partidos políticos deberán establecer en la declaración de principios o en su programa el compromiso de perseguir siempre sus objetivos a través de métodos democráticos, acatar la manifestación de la soberanía popular...” agrega el Art. 5, que “garantizará en sus Estatutos los métodos democráticos en su orientación y acción política, así como la apertura de afiliación sin discriminación de razas, sexo, credo o condición social: y asegurarán a sus afiliados de participación directa o representativa en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación”.

En este capítulo es importante consignar que los partidos no se subordinarán a directivas llegadas del extranjero, que no tendrán milicias ni formaciones militares o para-militares, ni permitirán el uso de símbolos o consignas que inciten a la violencia.

Es cierto que la ley de hierro de la oligarquía, enunciada por el sociólogo alemán Robert Michels en un libro clásico, es una realidad incuestionable y se aplica a los partidos y, sobre todo, a los partidos de masas, “La oligarquía, el dominio de una sociedad o de una organización por quienes están en la cumbre, es parte intrínseca de la burocracia de la organización en gran escala”, dice Seymour Martin Lipset, al glosar las ideas de Michels, quien por su parte expresa que “la organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía”.

Los partidos socialistas luchaban contra esta tendencia a la concentración personal del poder. No había en ellos “jefes” ni “presidentes”, sino comités, “burós” y secretariados para ejecutar sus decisiones. Los primeros partidos comunistas hicieron lo propio, y no existía entonces el culto a la personalidad. Lenin, no obstante su liderazgo indiscutible, trataba de no ejercer un poder personal. El principio igualitario estaba tan desarrollado que en los comienzos del bolchevismo todos los funcionarios cobraban el mismo sueldo, incluidos los comisarios del pueblo, los partidos fascistas, por el contrario, fueron los primeros en instituir el culto del jefe, como persona, no por su función. Para los fascistas toda la

autoridad provenía del jefe, no de la elección: y el jefe tenía autoridad por sus cualidades personales, por su "infabilidad". "Mussolini tiene siempre razón", decían sus seguidores. Y ya sabemos lo que ocurrió después con Stalin y sus sucesores, hasta Gorbachov.

En Bolivia los partidos políticos han sido y son, en su mayoría, caudillistas. La voluntad y la palabra del "jefe" son indiscutibles. Salvo raras excepciones no se organizan democráticamente ni se consulta a los afiliados para la toma de decisiones que les afectan, y que afectan al país. Se habla ahora, por ejemplo, de un partido nuevo cuyo reclutamiento estaría reservado a los fieles de determinada iglesia.

No sólo han de ser democráticos la estructura, organización y funciones de los partidos, sino su conducta y actuación también. Carl Schmitt observaba hace más de medio siglo que el parlamento ya no es un lugar donde se adopten las decisiones en consonancia con los mejores argumentos. La posición del diputado se encuentra fijada por el partido: la coacción del grupo es una práctica del parlamentarismo actual" decía: y agregaba que todo se decide previamente en deliberaciones secretas y en cabildos.

Duverger, por su parte, señalaba algo más grave para el sistema democrático:

"El grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos, que de las disposiciones previstas por las Constituciones", porque, "si el mismo partido (o partidos) ocupa al mismo tiempo la Presidencia y la mayoría de las dos asambleas, borra casi enteramente la separación constitucional de los poderes".³ Esto ocurre en los gobiernos de partido único, de partido dominante y del llamado "rodillo de parlamentario", que sigue las consignas del Poder dominante, y de 1.985 a 1.993 con el "rodillo parlamentario".

³ Duverger, Mauricio.- *"Los Partidos Políticos"*, Fondo de Cultura Económica.- México, 1.972.

Algunos tratan de justificar políticamente el “rodillo” en la necesidad de dar “governabilidad” al país. Pero olvidan que en un Estado de Derecho la “governabilidad” tiene que ser democrática, es decir, conforme a la constitución y a las leyes, respetando las prerrogativas de fiscalización y control del Congreso (que el “rodillo” no permite) y castigando a los agentes de la administración que incurrir en delitos (lo que tampoco se hace). Porque si alguien piensa que hay que asegurar la “governabilidad” unilateralmente, entonces el mejor modelo está en las dictaduras vitalicias y en los partidos únicos.

E.- Estatutos, programas, registros y otros

La ley debe señalar la obligación que tienen los partidos de presentar estos documentos al solicitar su inscripción y el reconocimiento de su personalidad jurídica. Los estatutos deben contener, entre otros, los siguientes datos: nombre, símbolos, siglas, emblemas y distintivos; domicilio legal; estructura organizativa; órganos de dirección; ámbito de actuación del partido (nacional, departamental o local); derechos y deberes de los afiliados; financiamiento del partido; control interno de su contabilidad; rendición de cuentas de las gestiones anuales, etc.

Es de remarcar que la legislación comparada prohíbe, por razones obvias, el uso de los símbolos nacionales por los partidos o parcialidades.

F.- Financiamiento

Es un capítulo importante en una ley de partidos políticos. Los ingresos de éstos pueden consistir en: 1) Cuotas de los afiliados ordinarios; 2) cuotas de miembros de Comités Nacionales, Departamentales y Locales, así como de quienes invisten representación parlamentaria o de otro nivel similar; 3) Rentas del patrimonio del partido; 4) legados y donaciones; 5) recaudaciones de actos públicos, actividades sociales, rifas, ventas, etc.; 6) créditos; 7) reposición de gastos electorales por parte del Estado (si existieran recursos para este fin). En Alemania se repone 3.50 marcos por cada elector que haya votado por el partido, y en

Guatemala 2 quetzales por cada voto, siempre que el partido haya obtenido no menos del 4% del total de sufragios válidos.

En algunos países, como Ecuador, el Estado contribuye al financiamiento de los partidos que reciban el 5% de los sufragios válidos emitidos en elecciones nacionales. Existe, para el efecto, un fondo partidario permanente formado por una partida en el presupuesto general del Estado equivalente al 0.5 por mil de sus egresos totales. El Tribunal Supremo Electoral de Ecuador distribuye el 60% de esa partida, en partes iguales, y el 40% de la misma en proporción a los votos obtenidos por cada partido.

G.- Fiscalización

Esta debe realizarse anualmente en dos niveles: interno y externo. Para el primer nivel habrá un Comité de auditoría, un Tribunal de Honor y otro de disciplina que actuarán con independencia de los órganos del partido. El control externo se hará por la Contraloría general de la República.

En caso de que los partidos reciban financiamiento y /o reposición de gastos electorales.

H.- Cancelación del registro y disolución de partidos

La cancelación del registro tendrá lugar: 1) A solicitud del partido; 2) por su función con otro partido; 3) por no participar en dos elecciones generales consecutivas; 4) cuando se pruebe que su inscripción fue irregular o en base a documentos fraguados; 5) cuando su actuación vulnere preceptos de la Constitución y/o de leyes expresas. La ley contendrá disposiciones concretas sobre el procedimiento a seguir en estos casos.

IV.- Conclusiones

Es imprescindible contar con una legislación que regule las actividades de los partidos políticos, que son actores de primera línea en el sistema democrático de gobierno. En la medida en que

los partidos respondan a las inquietudes del pueblo, este podrá recobrar su confianza en ellos y en la democracia, ambos desvalorizados aquí y en todas partes, por razones conocidas. Es incalculable el daño inferido al país y a sus instituciones por la actuación irresponsable de algunos países que fomentan o toleran la corrupción, la prebenda, y la ineficiencia de la administración de la cosa pública. Es particularmente urgente democratizar la organización, estructura y marcha de los partidos, regular y controlar su financiamiento y establecer la responsabilidad de sus dirigentes. De otro modo, estaremos incubando dictaduras más destructoras que la democracia lisiada que hoy tenemos.

DEBATE*

Benjamín Miguel

Vale la pena preguntar si es más conveniente tener una ley propia de los partidos políticos o si es mejor que el ordenamiento de la vida de los partidos políticos esté inserto en la propia ley electoral.

Gerardo Galeote

En términos objetivos, la mayoría de la doctrina constitucional actual escoge el camino de poseer normas específicas para los partidos políticos, pues no siempre la ley electoral capta con bondad toda la temática referida a los partidos.

Benjamín Miguel

¿En caso de conflictos referidos a la cancelación de los partidos políticos, se recurre a la jurisdicción ordinaria, o será más

* Versión resumida del debate, elaborada con base en la transcripción de las cintas magnetofónicas correspondientes a las distintas intervenciones.

conveniente llegar al propio organismo que rige el funcionamiento de los partidos políticos? En el caso boliviano actualmente hay un conflicto entre dos partidos políticos, y si alguien recurre a la jurisdicción ordinaria, la definición posiblemente no termine en una gestión, en cambio, debido a la estructura que tiene actualmente la Corte Nacional Electoral, ella puede decidir más rápidamente.

Gerardo Galeote

No conozco en profundidad cuáles son las competencias que están admitidas por la Corte Nacional Electoral, institución ésta que no es común en Europa, pero parece que no se trata de un órgano jurisdiccional, sino más bien de un órgano de compromiso, pues los miembros de la Corte no son jueces.

La perspectiva europea actualmente está sustentada en el principio de separación, en el sentido de que el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo son independientes, la independencia de los mismos es la base para un funcionamiento más eficaz.

Los supuestos de ilegalización de un partido político, tienen que ver con quebrantamiento de la ley, ya sea ley fundamental o la ley ordinaria; en el segundo supuesto la institución llamada a actuar es la jurisdicción ordinaria.

En supuesto de quebrantamiento la ley electoral, más que trasladar el problema al tribunal constitucional del orden jurisdiccional supremo, se cree que es más eficaz que sea la jurisdicción ordinaria quien se ocupe de la cuestión.

Marcos Domic

En la ley de partidos cuál es la diferencia que existe entre partidos y asociaciones, entendiendo que debería haber alguna diferencia, por otro lado, nosotros entendemos que aquellos partidos que no alcanzan el mínimo electoral que en Bolivia es de 50.000 votos, no deberían ser privados de ciertos derechos.

El tema más complicado posiblemente, sea el de la financiación de los partidos, en Bolivia se ha planteado la posibilidad de que el financiamiento por el Estado liquide con la existencia de fondos nebulosamente adquiridos; sin embargo, en Italia los partidos tienen financiamiento del Estado, pero estamos contemplando el escándalo que se ha armado con prácticamente todos los partidos, lo cual ha provocado caídas de secretarios generales, así entonces, ese financiamiento no es tampoco un mecanismo que sea lo suficientemente garantizado para evitar los actos de corrupción política.

Jorge Lazarte

Las cortes electorales en América Latina a diferencia de las cortes europeas señalan una clara diferenciación entre los organismos puramente administrativos y los organismos jurisdiccionales, dado que ellos pertenecen a dos instancias distintas; los organismos electorales allí no pueden definir sobre asuntos contenciosos de todos los partidos, estos asuntos los tramitan en instituciones no electorales.

En el caso de Bolivia y de algunos países de América Latina, el organismo electoral es al mismo tiempo administrativo y jurisdiccional, por tanto, tiene competencia para resolver problemas de los partidos políticos, quizás ésta sea una explicación por la cual en algunos casos se remite el problema a la justicia ordinaria y en otros no, dependiendo mucho de las competencias.

Respecto a un problema que existe en todas partes, donde algunos partidos manifiestamente no son democráticos o que no aceptan el orden democrático y ni siquiera el orden constitucional, pero, sin embargo, hacen trámites de reconocimiento jurídico ante los organismos electorales, ante esa cuestión y sobre esta temática hay que definir normas de conducta.

Gerardo Galeote

Al referirse a partidos y a asociaciones políticas hay que plantear que en España el sistema de partidos políticos está organizado sobre la base de cuatro grandes partidos, uno de los cuales lleva el nombre de Izquierda Unida que no es propiamente un partido político, sino que es una coalición, pero que tiene una vocación de permanencia que ha desarrollado incluso una organización interna, de manera tal que Izquierda Unida en España jurídicamente es una coalición de partidos políticos, pero con un funcionamiento interno permanente muy asimilable al de un partido político.

En cualquier caso en España existen sólo cuatro partidos de ámbito nacional con representación parlamentaria y dos formaciones representan realidades regionales, empero, en el instante de transición a la democracia, cuando no existía tradición de partidos políticos, hubieron varios intentos de configurar partidos políticos y existió una ley de asociaciones políticas.

En el año 1.976, en el que el primer gobierno de la monarquía cuyo presidente de gobierno era a la vez el último presidente de gobierno de la dictadura, se intentó crear una especie de democracia a la española, cuyo punto fundamental era la ley de asociaciones políticas, entendiéndose que éstas pudieran jugar el papel de intermediación entre la sociedad y los poderes públicos. Sin embargo, actualmente en España las asociaciones políticas, prácticamente no existen o, en cualquier caso, son absolutamente irrelevantes, pues toda manifestación política se articula a través de los partidos. Existe en el artículo 22 de la Constitución la previsión de asociaciones en términos generales, pero, no políticas

específicamente y, precisamente, lo que se pretende desde la legislación constitucional es promover un tipo de organizaciones que intermedien entre la sociedad civil y el poder público, pero, para acceder al poder la única fórmula que existe, no solamente en España, sino en un régimen parlamentario, es la de los partidos políticos. Por lo tanto, el desarrollo del legislativo y práctico de asociaciones políticas en España es prácticamente inexistente.

En cuanto a la diferenciación de los partidos en Italia hay una legislación muy prudente, pero, muy amplia que da lugar a interpretación, lo cual ha conducido a repensar todo lo relativo al financiamiento público de los partidos, pero no desde la perspectiva de su eliminación, sino, más bien, bajo el concepto de incrementar el desarrollo normativo de la financiación pública y de perfeccionar sus mecanismos.

Con referencia al proceso de ilegalización de los partidos políticos, en las democracias europeas se demuestra que algunas veces se ilegalizaron a los partidos comunistas y a los partidos neonazis, pero, esa experiencia no es calificada como satisfactoria, así sucedió en especial en Alemania; actualmente en ese país se están articulando opciones políticas con más representación, por lo menos así sucede en los niveles regionales. De todos modos, la doctrina es muy cauta a la hora de establecer ese tipo de hechos, en el ejemplo español hace algunos años hubieron fenómenos terroristas que tenían su cara política a través de algún partido político que era formalmente respetado por el marco legal.

Guido Camacho

Nuestra ley electoral tiene contenidos bastante saludables que rigen y norman el funcionamiento de los partidos políticos, pero haciendo un estudio de legislación comparada podríamos enriquecer esas disposiciones para luego agruparlas en algo que se pueda llamar ley de partidos políticos.

Hay algunas preguntas básicas a realizar, primero, sobre el conflicto que se suscitan entre dos partidos políticos, cualquiera sea

la naturaleza del problema, pero, que estén enmarcados dentro del accionar político nacional. Concretamente en Bolivia tenemos dos partidos, la UCS y CONDEPA, que tienen fuertes disputas, el panelista sugería que en España había la jurisdicción ordinaria para resolver este tipo de conflictos, en Bolivia sostenemos que la Corte Nacional Electoral tiene jurisdicción y competencia sobre todos los problemas que se suscitan entre los partidos políticos, pero, al mismo tiempo, nuestra jurisdicción ordinaria también tiene atribuciones para juzgar algunos hechos que violan los derechos personales o de grupo. Así pues, se puede preguntar cuál debe ser la jurisdicción que conozca este conflicto suscitado entre dos partidos.

La segunda cuestión que mueve a crítica a la Corte Nacional Electoral es por qué concedió la personería jurídica a un grupo de personas que siendo partido político se denominan *independientes*.

Walter Ríos Gamboa

Hay que señalar que la ley de partidos políticos es un documento básico y fundamental, tanto que es probable que los distintos países posean este tipo de documento.

Respecto de los conflictos entre partidos la doctrina moderna del derecho constitucional sostiene que la Corte Suprema Electoral es la autoridad máxima para decidir sobre procesos electorales administrativos y también respecto del orden jurisdiccional de las entidades partidarias. Si los partidos son instituciones sociales de derecho público, habría que saber si en algunos países son también considerados como instituciones sociales de derecho privado. Por último, se debería precisar si el mayor número de partidos políticos amplían los procesos democráticos o, por el contrario, lo debilitan.

Podemos aclarar que la jurisdicción ordinaria interviene contra el partido que quebranta la ley, pero no lo hace para solucionar conflictos creados durante el período electoral, ya sean cuestiones electorales o problemas interpartidarios para los cuales hay instancias electorales.

En lo que se refiere a la ilegalización de partidos políticos, es decir, al conflicto que surja entre la actuación del partido político y la ley, no interviene la Corte Electoral, sino que lo hace la jurisdicción ordinaria. En España y en los regímenes parlamentarios europeos en general, el proceso político se articula a través de partidos, sin embargo, para concurrir a una elección no se obliga a la existencia de partidos políticos, pueden haber coaliciones de partidos o, incluso, agrupaciones electorales temporales constituidas específicamente para asistir a elecciones, pero, no es posible, que concurren personas individualmente consideradas, por que los regímenes parlamentarios están muy mediatizados por la ley electoral, normalmente son regímenes cuya elección se produce a través de la votación de una lista electoral, lo cual no obliga a que existan partidos políticos y permite que hayan agrupaciones electorales.

En cuanto al número de partidos, habría que entrar a la relación que existe entre la ley electoral y el sistema de partidos; una democracia que es incipiente y que está en vías de consolidación, requiere un sistema de partidos políticos estable, por lo tanto, el número de los mismos no debe ser muy elevado, pero, intentando que la representación sea lo más amplia posible; la mayoría de las democracias actúan con mecanismos de proporcionalidad, sólo en pocos países se trata de acotar esa proporcionalidad, ya sea a través de la disminución de los distritos electorales o bien a través de correctivos a la hora de escutar los votos.

Desde el punto de vista teórico, más toda la experiencia práctica, se sabe que un sistema de partidos políticos consolidado, es aquel en el cual el número de éstos es pequeño, la precisión que se debe hacer es la referida a las diferencias entre el régimen presidencial y un régimen parlamentario, este último no puede

funcionar sin partidos políticos. Dieter Nohlen hizo un estudio comparado de todos los países donde existe el régimen presidencial y en todos ellos encontró que hubieron golpes de Estado, salvo en los estados Unidos de América, por lo tanto, el movimiento de transformación que existe en latinoamérica de atenuación del régimen presidencial parece ser justificado.

Benito Vaca

Deberíamos profundizar más sobre el reconocimiento o no de los partidos con ideologías no democráticas. En Bolivia hay varios partidos con ideologías no democráticas que se han readaptado a la coyuntura actual, pero no tenemos certeza sobre su conducta futura.

Gustavo Ferrari

Sobre el tema de los financiamientos a los partidos existe el problema de que en época de elecciones, prácticamente todos los medios de comunicación duplican o triplican sus costos normales, lo cual implica que debería haber una reglamentación al respecto.

Alfredo Bocangel

En la jurisdicción ordinaria se sugiere que correspondería a violaciones de la ley, pero, la preocupación radica en que esta violación esté relacionada con la ley electoral.

En caso de la legislación boliviana, si la violación es de la propia ley electoral, indiscutiblemente, el organismo electoral interviene mediante su estructura de orden estrictamente

administrativo, pues trasladar el problema al organismo jurisdiccional crearía problemas.

Según la experiencia en materia de legislación comparada, referida a la revocatoria de personería jurídica de un partido que no intervenga en dos procesos electorales constitucionales continuos, deseamos saber si efectivamente se aplica algún tipo de sanción.

Gerardo Galeote

Para establecer qué partidos son legales hay que fijar unas mínimas reglas del juego, ellas naturalmente están contenidas en la propia Constitución, de manera tal que aquellos partidos políticos que pregonan sistemas anticonstitucionales y antidemocráticos, no deben ser legalizados, es decir, que al partido político se le exige una adaptación mínima a las reglas del juego de aceptación de la democracia como forma de gobierno.

La experiencia acerca de la concurrencia de los partidos políticos a los procesos electorales muestra que el partido no está obligado a presentarse a elecciones para ser considerado legal, por consiguiente, un partido puede dejar transcurrir varios procesos electorales sin presentarse.

Freddy Flores

Se dice que el accionar de los diferentes partidos políticos resulta ser totalmente legal, incluso, legítimo, siempre y cuando se respeten los principios generales y que ellos no conspiren contra el espíritu mismo de la constitución.

Los estudios constitucionales señalan que hay dos formas de constituciones, una rígida y la otra flexible, precisamente, esa flexibilidad permite introducir reformas y cambios, estas

transformaciones obedecen a la realidad histórica y social que vive la población.

Un partido político debería ser la expresión de una parte de la población, como tal es probable que en algún momento pueda tener una posición contraria a los principios constitucionales, empero, esta oposición debería ser aceptada y materializada positivamente en una modificación de la constitución

Cuando se habla del conocimiento jurídico de los partidos políticos, debe estar claro que todos ellos deben respetar la normatividad constitucional y electoral lo cual implica también la presentación de sus programas.

Benjamín Miguel

El sistema constitucional boliviano entiende que la representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o, en su caso, por frentes o coaliciones formados por éstos y, por otro lado, la ley electoral define aspectos relativos a partidos políticos.

Las corrientes liberales entienden que las asociaciones, ya sean gremiales o políticas son en alguna medida atentatorias contra el régimen individual, empero, si bien hay esa referencia teórica, hay problemas prácticos relacionados a ellos que ameritan discusión, por ejemplo, en Bolivia, se ha formado un partido independiente y su máximo líder expresa textualmente que su partido no es de derecha ni de izquierda, ni de centro, además, formula que no se requiere tener lealtad con ese partido, simplemente que se precisa expresar adhesión a dicho partido, el cual no tiene programa de gobierno porque este último "nunca se cumple" en Bolivia y que, finalmente, en los partidos habrían oligarquías partidarias que se habrían apoderado de la dirección de los partidos políticos y, por lo tanto, que el partido de independientes no admite esa situación.

Todo lo anterior contradice a la ley electoral, pues ésta establece lo siguiente: primero, todo partido debe tener estatuto;

segundo, debe poseer una declaración de principios; tercero, un programa de gobierno.

Si bien formalmente el “partido” de los independientes pudo haber presentado a la corte electoral esos documentos para obtener personería jurídica, sin embargo, las declaraciones oficiales del partido no respetan las normas establecidas.

Entonces, bajo el marco institucional y político ya conocido, debemos preguntar si es posible la existencia jurídica de un “partido independiente”.

Gerardo Galeote

El proceso de constitucionalización de los partidos políticos significa que éstos son reconocidos por la propia Constitución, ello significa superar el reconocimiento implícito, pero, no formal que tenían los mismos. Las constituciones modernas tienen un procedimiento de reforma más dificultoso para la parte medular de la Constitución, pero una modalidad más fácil para las partes no esenciales.

Llevado este marco a los partidos políticos, se puede decir que éstos son anticonstitucionales cuando están en contra de la parte esencial de la Constitución. El partido político puede propugnar una reforma de la Constitución, pero a través del mecanismo que la propia Constitución establece.

Es evidente que movimientos que en algún grado son antisistema o antipartidos políticos que critican la denominada oligarquía de los partidos políticos, que coartarían la capacidad de movimiento de la sociedad civil, estos movimientos impulsan la abstención electoral y podrían debilitar el sistema político.

Por otra parte, para la existencia de partidos políticos, éstos tienen que ajustarse a ejercicios constitucionales, precisan tener un funcionamiento interno democrático, éstos son los dos requisitos básicos para que sean legalizados.

La inscripción en el registro puede referirse a la intervención de la administración del Poder Legislativo. De todos modos y en general, los regímenes parlamentarios están muy entrecruzados en sus funciones, con las prerrogativas que posee la administración del Ejecutivo.

DEMOCRATIZACION DE LAS INSTITUCIONES POLITICAS*

Gustavo Ferrari

La idea no es tener un gran código electoral, sino solamente revisar los proyectos existentes, de tal modo que todas las ideas sean posibles de conciliar; en el caso argentino estamos conciliando 90 proyectos electorales, ninguno es el ideal, pero buscaremos la forma de que haya un sistema normal que consolide la democracia a través de una mayor representatividad popular en los cargos jerárquicos.

No sólo habría que hablar de la democratización de los partidos políticos, sino de todas las instituciones políticas; nuestros países en América Latina han sufrido, prácticamente desde principios de siglo y desde nuestra independencia, un cúmulo de fenómenos no democráticos y de ausencia de democratización de los partidos políticos, muchas veces éstos funcionaban dos años y luego pasaban proscritos durante 25 años, volvían a funcionar tres meses y se los proscibía por cinco años.

Todo eso generaba una ausencia de democratización de la vida partidaria, en ese ámbito era fácil el surgimiento del caudillo, en los momentos cuando estaba proscrito el partido, lo único que

* Versión, sintética de su exposición, elaborada con base en la transcripción de la cinta magnetofónica correspondiente a su intervención.

debía hacer es mantener su pequeño caudal político para después de cinco años reflotar en la vida política más activa. En los periodos más prolongados de democracia, esa persona se autotitulaba como el referente a seguir, en cierta medida la falta de participación en los procesos electorales les permitía seguir en su función sin saber si perdían o ganaban caudal electoral. Los partidos políticos no siempre tuvieron vigencia en un sistema institucional consolidado, por ello, habría que extender el concepto de la democratización a las instituciones políticas en general, es decir, a los sindicatos, las Fuerzas Armadas, la Universidad y, hasta cierto punto también, a la iglesia, todas éstas precisan democratizar su vida interna.

En el caso argentino hubo una fuerte predominancia del bipartidismo, eso sucedió desde principios de siglo, pasando el tiempo ese fenómeno se consolidó a partir de la década de los 40's con la Unión Cívica Radical y el peronismo. El radicalismo fue históricamente un partido democrático en el que sus autoridades estaban elegidas a través de procesos democráticos internos de las bases; los afiliados votaban por sus delegados, éstos iban a las convenciones municipales, regionales y nacionales hasta elegir su candidato a la presidencia.

El peronismo, en cambio, nace en la década de los cuarenta como un movimiento de masas, no lo hace como partido político, Perón, decía, lo importante no es el hombre, no es el movimiento, primero está Dios, después la patria y luego el movimiento, en ese movimiento de masas cualquiera podía surgir y convertirse en un líder.

El movimiento se aferraba a tres líneas básicas, a la rama sindical, a otra femenina, a una de la juventud y a una rama histórica. A su vez, esos representantes generaban sus propias decisiones, ellos se reunían en una gran asamblea justicialista, en la cual por decisión de Perón se nombraba el candidato que era aprobado por la asamblea.

Básicamente esa fue la estructura del movimiento justicialista, hasta la década del 70, específicamente hasta 1.974 cuando muere Juan Domingo Perón. A partir de la muerte del caudillo, el

movimiento nacional justicialista tiene diez años de transición que corresponden con el período de recuperación de la democracia.

En 1.983 el peronismo todavía no convertido en partido político, intenta jugar con el proceso democrático con las mismas banderas de un caudillo, pero con un candidato que era oído por poca gente.

La derrota de 1.983 sufrida por el peronismo le crea un gran problema que hace aflorar demasiados conflictos en todas sus estructuras internas, la recuperación de la democracia induce directamente a generar mecanismos democráticos.

Una de las primeras medidas del gobierno democrático del Dr. Alfonsín es la exigencia de democratización de todos los sindicatos, pues en muchos de ellos en 25 a 30 años no habían habido elecciones y prácticamente no representaban a nadie; muchos caudillos sindicales siguieron al frente de los sindicatos debido a la victoria eleccionaria, lo cual ya significaba un cambio en la lógica política.

Otro punto importante en este proceso de democratización es el relativo a la universidad, ésta tiene un gobierno tripartito, donde están representados los alumnos, los profesores y los graduados. Históricamente en la República Argentina eso sucedía desde 1.917, pero, durante los gobiernos militares nunca se había podido cumplir; la democracia ha logrado recuperar la elección tripartita de las autoridades.

Las Fuerzas Armadas también tenían un grave problema, pues históricamente fueron muy poco democráticas en su estructura, hasta que sufren en 1.982 el colapso de la derrota de las Islas Malvinas, en ese momento surgen críticas de la oficialidad joven a un manejo político y no profesional de las FF.AA. A partir de ese hito los militares se sienten tremendamente comprometidos con la responsabilidad de los diez años de junta militar y de guerra sucia contra la subversión. Ello da lugar a movimientos de la oficialidad joven que dejan de reconocer la autoridad superior de las Fuerzas Armadas porque consideran que no son representativas. Es curioso que este proceso acontecido en las Fuerzas Armadas haya sucedido

en todas las instituciones políticas de la República Argentina, esto es, la crítica de las bases sobre las dirigencia.

La actitud crítica de la gente respecto de sus instituciones da lugar al advenimiento de nuevos canales de participación dentro del sistema democrático, a través de instituciones intermedias, debido a que la gente no se siente identificada plenamente con los partidos políticos, más bien deposita su confianza y la acción en organizaciones que trabajan en favor de los parques o del medio ambiente, que no tiene que ver nada con política.

Los cuatro o cinco hechos fundamentales en los últimos dos o tres años parten de acciones realizadas por asociaciones intermedias o de participación ciudadana, y no así de los partidos políticos, así sucede con el desplazamiento de un gobernador en Catamarca por la movilización masiva en el caso de María Soledad, una chica que fue violada y asesinada por el *establishment* político.

El caso de la Intendencia de Buenos Aires, se produjo otra movilización por el tratamiento de la ley de educación en el Congreso, aquí se trató la marcha de 150 a 200 mil personas.

El caso actual que posee importancia se refiere al tratamiento de la ley previsional, emergente de la concentración de jubilados y pensionados todos los días miércoles frente al Congreso de la Nación.

El peronismo es un movimiento que necesita su democratización, actualmente, está volviendo a sus raíces, no necesariamente autoritarias, pero sí movimientistas; bajo la presidencia de Menem, Argentina ha demostrado que el justicialismo no necesariamente posee una estructura democrático participativa. Menem tuvo algunas experiencias de decidir independientemente del partido, algunas le dieron buen resultado, otras no, designó directamente dos o tres gobernadores, así sucedió con Palito Ortega en Tucumán, o Carlos Reutman un corredor automovilista de Santa Fe y en el caso de un empresario en la provincia de San Juan. En esos casos no dejó de haber falta de objetividad política que devinieron en acciones prohibiéndoles

de algunos gobernadores que no tenían ningún control por parte del partido.

Otra de las grandes llamadas de atención cuando intentamos buscar democracia por formas no necesariamente democráticas, es lo que se ha observado en Argentina, la democracia es más activa mientras funcionen los partidos políticos, cuando éstos evolucionan con la misma celeridad que está evolucionando la ciudadanía; el advenimiento de las asociaciones intermedias o de nuevos canales de participación surge porque muchas veces los partidos se han aferrado a algunas acciones totalmente anticuadas y retóricas.

En el tema de los financiamientos, según la ley electoral argentina, los partidos políticos reciben por parte del Poder Ejecutivo o del Gobierno Federal, una cantidad de dinero de acuerdo al número de votos que hayan recolectado en la elección pasada; el monto actual es aproximadamente de un dólar y medio por voto.

De otra parte, la justicia electoral señala que si durante tres elecciones seguidas, un partido no consigue alcanzar el uno o dos por ciento de la votación, automáticamente pierde su personería jurídica, esto genera la necesidad de que muchos partidos pequeños se unan en alianzas con otros más grandes o de su propia dimensión.

En Argentina los costos de publicidad suben en etapa electoral, ello hace difícil la situación publicitaria de los partidos, los costos muchas veces son excesivos, por ejemplo, en la última campaña en la ciudad de Buenos Aires, alcanzaban a 600 dólares por segundo emitido en la televisión; otro tanto, salvadas las distancias, pasaba con 65 periódicos. Así pues, es grande el problema del financiamiento político, de ahí surge la necesidad de buscar fuentes alternativas. Cuando hablamos de formas de democratización hay que referirse a algunas corrientes que no son democráticas, en Argentina el caso dramático del nuevo movimiento que se ha creado en torno a la figura de Aldo Rico, primera figura militar en el levantamiento de 1987 de las Fuerzas Armadas contra el régimen constitucional, que pedía la reivindicación de la oficialidad intermedia, tratándola de separar, de la acción de la

guerra sucia, a ese movimiento se convirtió en la tercera fuerza electoral en 1992 en la Provincia de Buenos Aires y tiende a convertirse en la tercera fuerza nacional, siguiendo al peronismo y radicalismo y lo logra curiosamente recogiendo las ideas anti-partido, la necesidad de la integración y de la participación popular, recogiendo, así mismo, ciertas banderas nacionalistas que tradicionalmente estaban en poder de los partidos de izquierda. El fenómeno del riquismo tiene su mayor grado de apoyo electoral en las zonas más marginales del Gran Buenos Aires de la Capital Federal. Se suman al riquismo las clases obreras tradicionalmente justicialistas con gran espíritu nacionalista, las cuales, prácticamente se sienten defraudadas o desilusionadas por el actual gobierno justicialista de Menem.

Otro aspecto importante es la democratización de los partidos políticos, para tal aspecto en 1992 se sancionó una ley específica que se pondrá en vigencia en las elecciones del próximo septiembre de 1.993, uno de sus elementos expresa que el tercio de cualquier lista electoral debe estar integrado por mujeres.

Siguiendo la historia se ve en el radicalismo que la excesiva democratización muchas veces generó grandes problemas internos, no siempre el candidato elegido era el que tenía mayores condiciones para asumir compromisos, porque no cumplían la voluntad total de sus afiliados.

Hoy día hay algunos elementos sorprendentes, dos personas con mucho ascendiente electoral pertenecen a los partidos tradicionales de la Argentina, pero curiosamente, tienen mayor aceptación electoral fuera del contexto de su partido; si ellos fueran candidatos independientes quizás serían los contrincantes con mayores posibilidades; pero, curiosamente los mecanismos internos de sus partidos tal vez no les dé a ninguno de los dos la respectiva nominación.

En general hay una falta total de organización estructurada, partidaria, las que existían tuvieron grandes conflictos a nivel ciudadano, tanto que obligaron al Presidente a importar candidatos de otros lugares para satisfacer las apetencias electorales.

Cuanto más fuerte sea el compromiso de los partidos políticos en el proceso de apoyo a la consolidación de la democracia, cuanto mayor el interés de ver las cuestiones reales sociales que está viviendo la ciudadanía, cuando haya más identificación con las luchas por la salud, la educación, el bienestar, entonces, la democracia habrá ganado, por ahora la gente no se siente bien representada por los partidos, por ello acude a las organizaciones intermedias.

Comentario*: *René Antonio Mayorga.*

En una perspectiva histórica se observa que los partidos políticos en América Latina y, sobre todo, en países como Bolivia, que han tenido que soportar períodos extensos de dictaduras militares, no han tenido o no han gozado de las condiciones políticas de un contexto favorable para una vigencia de tipo institucional. Los partidos siempre han tenido que luchar contra la precariedad de las condiciones políticas en las que tuvieron que actuar.

Señalada esa perspectiva, es importante plantear el siguiente problema, si el sistema democrático, como organismo institucional de poderes legítimamente constituidos, requiere esencialmente o no de una democratización interna de los partidos. Un cientista político norteamericano** ha sostenido la tesis de que no es un requisito esencial para el sistema democrático de un país el que existan estructuras de democratización interna en los partidos; que lo fundamental sería únicamente que exista un sistema de competencia política entre los partidos y que constituyan un sistema de derechos canalizados constitucionalmente para la libertad de expresión, de organización, etc.

Esa tesis parece interesante porque en Bolivia hemos experimentado ya casi diez años de democracia, y los partidos, a

* Versión resumida de su exposición, elaborada con base en la transcripción de la cinta magnetofónica correspondiente a su intervención.

** Robert Dahl.

pesar de sus estructuras internas se han ido adecuando a una actividad política democrática; pero esta adecuación no necesariamente tiene que ver con procesos de democratización interna de los partidos.

Tenemos una serie de partidos que han observado conductas poco pegadas a un juego democrático interno. UCS y CONDEPA son partidos eminentemente autoritarios que solamente han aceptado las reglas del juego por la conveniencia política, es decir, que son demócratas por conveniencia y no demócratas por convicción.

El fenómeno que observamos no quiere decir que, en la medida en que los partidos políticos se adhieren al sistema democrático y aceptan sus reglas de juego, tengan que democratizar sus estructuras internas. En los hechos, hay dos partidos que han comenzado con una democratización bastante conflictiva, difícil y muy cuestionada por la opinión pública, ellos son el ADN y MNR. Han empezado a establecer reglas de juego internas para la elección de sus dirigentes, pero esta democratización interna que puede ser un estímulo para que otros partidos sigan por la misma vía requiere, obviamente, de una ley de partidos. La falta de normatividad en este campo ha sido hasta ahora uno de los obstáculos más grandes para la democratización de los partidos.

¿A qué se debe esta falta de normatividad?

En nuestro país, diez años de democracia, no constituyen un horizonte histórico de consolidación plena del sistema democrático. En tiempo tan corto, no se puede superar los aspectos negativos y los obstáculos de una tradición política que está caracterizada por el caudillismo y por el personalismo. Los partidos siguen siendo excesivamente dependientes de sus líderes, no hay todavía un proceso sólido de institucionalización de los partidos, es decir, de los mecanismos de control de los líderes, de sus programas, de las relaciones entre líderes y bases; no hay canales para que las decisiones políticas sean sometidas a procesos colectivos de discusión interna. Estamos lejos de la idea planteada por Sartori referente a las democracias occidentales consolidadas.

Según Sartori un sistema de partidos está institucionalizado cuando se convierte, él dice utilizando una metáfora, en una red de

Comentario*: *René Antonio Mayorga.*

En una perspectiva histórica se observa que los partidos políticos en América Latina y, sobre todo, en países como Bolivia, que han tenido que soportar períodos extensos de dictaduras militares, no han tenido o no han gozado de las condiciones políticas de un contexto favorable para una vigencia de tipo institucional. Los partidos siempre han tenido que luchar contra la precariedad de las condiciones políticas en las que tuvieron que actuar.

Señalada esa perspectiva, es importante plantear el siguiente problema, si el sistema democrático, como organismo institucional de poderes legítimamente constituidos, requiere esencialmente o no de una democratización interna de los partidos. Un cientista político norteamericano** ha sostenido la tesis de que no es un requisito esencial para el sistema democrático de un país el que existan estructuras de democratización interna en los partidos; que lo fundamental sería únicamente que exista un sistema de competencia política entre los partidos y que constituyan un sistema de derechos canalizados constitucionalmente para la libertad de expresión, de organización, etc.

Esa tesis parece interesante porque en Bolivia hemos experimentado ya casi diez años de democracia, y los partidos, a

* Versión resumida de su exposición, elaborada con base en la transcripción de la cinta magnetofónica correspondiente a su intervención.

** Robert Dahl.

pesar de sus estructuras internas se han ido adecuando a una actividad política democrática; pero esta adecuación no necesariamente tiene que ver con procesos de democratización interna de los partidos.

Tenemos una serie de partidos que han observado conductas poco pegadas a un juego democrático interno. UCS y CONDEPA son partidos eminentemente autoritarios que solamente han aceptado las reglas del juego por la conveniencia política, es decir, que son demócratas por conveniencia y no demócratas por convicción.

El fenómeno que observamos no quiere decir que, en la medida en que los partidos políticos se adhieren al sistema democrático y aceptan sus reglas de juego, tengan que democratizar sus estructuras internas. En los hechos, hay dos partidos que han comenzado con una democratización bastante conflictiva, difícil y muy cuestionada por la opinión pública, ellos son el ADN y MNR. Han empezado a establecer reglas de juego internas para la elección de sus dirigentes, pero esta democratización interna que puede ser un estímulo para que otros partidos sigan por la misma vía requiere, obviamente, de una ley de partidos. La falta de normatividad en este campo ha sido hasta ahora uno de los obstáculos más grandes para la democratización de los partidos.

¿A qué se debe esta falta de normatividad?

En nuestro país, diez años de democracia, no constituyen un horizonte histórico de consolidación plena del sistema democrático. En tiempo tan corto, no se puede superar los aspectos negativos y los obstáculos de una tradición política que está caracterizada por el caudillismo y por el personalismo. Los partidos siguen siendo excesivamente dependientes de sus líderes, no hay todavía un proceso sólido de institucionalización de los partidos, es decir, de los mecanismos de control de los líderes, de sus programas, de las relaciones entre líderes y bases; no hay canales para que las decisiones políticas sean sometidas a procesos colectivos de discusión interna. Estamos lejos de la idea planteada por Sartori referente a las democracias occidentales consolidadas.

Según Sartori un sistema de partidos está institucionalizado cuando se convierte, él dice utilizando una metáfora, en una red de

DEBATE *

Carlos Toranzo Roca

Se plantea que tanto UCS como CONDEPA, poseen un fuerte autoritarismo y que éste paradójicamente estaría reñido con el proceso de democratización que vive el país y que inclusive se extiende a algunos partidos como ADN y el MNR; aunque esa es una evidencia empírica, habría que preguntar lo siguiente: Si no será más fácil la democratización de partidos ya consolidados, como es el caso del MNR y ADN, que tienen posibilidades de realizarla sin temor de grandes divisiones; ese fenómeno no sucede con los partidos jóvenes que todavía no se han consolidado ni constituido plenamente como partidos; parecería que estos últimos no poseen un camino fácil para realizar procesos de democratización, lo cual, obviamente, no los exime de la necesidad de democratizarse internamente.

De todas maneras, las paradojas son abundantes, pues tocan inclusive a algunos partidos de izquierda que teóricamente deberían ser los que realicen procesos más intensos de democratización interna, pues siempre han emitido un discurso sobre la democracia, empero, ellos curiosamente no han avanzado pujantemente en ese camino. Un problema o una cuestión que amerita discusión es la existencia de un proceso de democratización interna de los partidos que quizás no puede ir tan

* Versión resumida del debate, elaborada con base en la transcripción de las cintas magnetofónicas correspondientes a las distintas intervenciones.

lejos como para sustituir al caudillo o al líder, ello invita a pensar que tenemos que congeniar los procesos de democratización interna con la presencia siempre intensa de líderes fuertes o caudillos, pues, aún no hemos llegado a una situación de avance institucional que permita eliminar el influjo del caudillo.

El hecho empírico de la realidad boliviana señala que no hay partido sin líder, entonces, se requiere congeniar la existencia de éstos, con los procesos de institucionalización partidaria que pretenden democratizar a los partidos.

Benjamín Miguel.

No existen grandes problemas en el reglamento de los partidos políticos, se lo podría mejorar completando el capítulo correspondiente de la Ley Electoral; las cuestiones de los partidos políticos en realidad no escapan a la jurisdicción de la Corte Electoral Nacional y la jurisdicción común. La gobernabilidad en el país no solamente depende de que exista una ley electoral que genere un sistema fuerte de partidos, antes bien, ella está en función de problemas económicos, sociales y de otra índole. El sistema presidencial boliviano no es extremo, el Presidente de la República puede ser nominado por el Parlamento y es fiscalizado por el Legislativo; así que no hay por qué pasar al parlamentarismo, no se olvide que en este sistema el primer ministro tiene que ser aceptado por el Parlamento.

En la situación boliviana donde existen pugnas grandes a nivel parlamentario, es obvio que cada parlamentario desea ser ministro, por ello, un gabinete no duraría treinta días y así crearíamos un marco de inestabilidad.

Guido Camacho.

El sistema político boliviano prevé el funcionamiento de los partidos políticos aunque en forma imperfecta, para la democratización interna de los partidos políticos, se debería determinar que la ley electoral o la ley de partidos políticos obligue a la Corte Nacional Electoral a exigir personería jurídica de los partidos políticos, más todavía que el estatuto interno del partido solicitante introduzca articulados que obliguen a aceptar el juego democrático interno. La democracia significa participación y ésta puede darse en dos niveles, primero, a tiempo de constituir el partido, al definir su dirección partidaria nacional y su estructura organizativa, así como también al tiempo de reorganizar el partido, para evitar un manejo vertical en la toma de decisiones. En ambos casos existen componentes democráticos, tanto al organizar el partido, como también al dictar resoluciones, las cuales no deben ser tomadas sólo por el jefe y su comité político, sino que también deben participar todos los militantes.

Los partidos políticos se organizan bajo sistemas libres, un poco verticales y con algo de democracia horizontal, lo que hay que establecer son los mecanismos que limiten el poder del líder, del jefe, y que regulen su actividad.

René Antonio Mayorga

En nuestro país los partidos políticos no necesariamente deben prescindir de los líderes o de sus caudillos, todos los partidos los necesitan, está claro que en las democracias modernas siempre han existido líderes fuertes, que han conducido sus partidos durante décadas, pero este no es el problema, la cuestión es si los líderes están sometidos a ciertas reglas del juego, si actúan dentro de un marco constitucional, pues los partidos no deben estar sometidos a la voluntad de los líderes o caudillos.

El líder puede ser elegido durante veinte o treinta años por sus militantes, eso no deja de ser democrático, pero esas elecciones

deben ser claras para que el jefe del partido tenga legitimidad para conducir su partido.

Es evidente que nuestra Constitución Política del Estado corresponde a un sistema de presidencialismo atenuado, hay rasgos parlamentarios bastante fuertes, el Congreso tiene atribuciones incluso, para elegir legítimamente a un presidente entre los tres candidatos más votados, cuando ninguno ha obtenido la mayoría absoluta, pero tal como se plantea el debate actualmente en Bolivia, debemos decidir si en el contexto de ese presidencialismo atenuado tenemos que fortalecer las dimensiones parlamentaristas o si debemos fortificar más bien el presidencialismo.

Dada la realidad del sistema de partidos políticos en Bolivia, que se inscribe en un sistema de presidencialismo moderado que no genera mayorías absolutas, lo más conveniente sería fortalecer esas dimensiones parlamentaristas, sin que necesariamente se llegue a su régimen parlamentarista, insisto, tomando en cuenta las realidades concretas y específicas de Bolivia, es más adecuado fortalecer las dimensiones parlamentaristas, entre ellas, la atribución del Congreso para elegir al Presidente de la República, porque el artículo 90 ha permitido en Bolivia una política de negociaciones que ha sido la condición básica para la estabilidad política de este país, frente a la realidad de otras naciones como Perú, Ecuador, Brasil, que con un sistema de partidos altamente fragmentado y con un sistema electoral de representación proporcional casi pura, han producido gobiernos muy débiles, enfrentados a parlamentos opositores fragmentados, en los cuales ningún partido pudo crear una mayoría.

La gobernabilidad también es un problema de mecanismos institucionales, no es una cuestión solamente de capacidad de gestión en las políticas públicas, sino de diseño institucional, si este último obliga a los partidos a coaliciones y pactos, es más probable que el régimen de gobierno democrático sea de mayor capacidad de acción gubernamental.

Gustavo Ferrari

En la Argentina, curiosamente, las primeras corrientes en intentar una democratización pública de sus estructuras tradicionales fueron los partidos de izquierda, lo hicieron por primera vez en las elecciones de hace dos años, pusieron dos candidatos que tenían posibilidades de ser candidatos presidenciales, con un consenso bastante grande en sus afiliados, pero, hicieron unas primarias abiertas, casa por casa preguntaron la opinión de la gente aunque no fueran militantes ni simpatizantes.

El líder debe pensar en algún momento en el sistema, en especial para el momento en que ya no sea líder; no puede admitirse como democrático siempre y cuando sea él la primera figura o el presidente, pues, eso interfiere u obstaculiza un proceso de transformación y de democratización interna de los partidos.

Respecto de la necesidad de que la Corte Electoral actúe con una función fiscalizadora para que los partidos políticos cumplan su proceso de democratización bajo la vigilancia, eso es complicado porque un partido político tiene la libertad de generar su propia casta dirigente; es difícil convertir a la Corte Electoral en el juez de la democratización de la vida interna de los partidos.

Edgar Valverde

En nuestro país, como en muchos otros, especialmente de América Latina, la participación del ciudadano en el sistema político concluye en el momento en que emite su voto, por esa limitación hay necesidad de incorporar la revocabilidad del mandato respecto de los elegidos para tener mayor control sobre los mismos.

La ley electoral boliviana, dentro de los requisitos que se requieren para el reconocimiento de personería jurídica, exige declaración de principios, programa de gobierno y estatutos, esto tiene importancia porque, si bien es cierto que en la tradición

histórica de los partidos tiene que existir un buen líder, también es importante que haya una declaración de principios, un programa, tal que ellos contengan la revocatoria de mandato.

Si un partido presenta un determinado programa en su campaña electoral, es legítimo que los electores al ver el incumplimiento puedan revocar el mandato a esos representantes.

Indudablemente que se tiene que reglamentar en alguna forma el funcionamiento de los partidos, pero no es aceptable una intervención o una intromisión en asuntos internos de los partidos.

Vale la pena preguntar en qué medida se puede lograr la democratización efectiva y no formal de los partidos políticos, a través de disposiciones referidas a ellos; dichas reglas deberían estar dentro de la ley electoral.

Freddy Flores

No sería correcta una intervención directa en la privacidad de los partidos políticos. En el partido político tenemos un estatus superior o dirigencia nacional, luego, un aparato burocrático de dirigencias intermedias regionales, la militancia y los simpatizantes. En esta estructura debido al caudillismo el cuerpo directivo a nivel nacional manejó este aparato burocrático de una manera absorbente, dejando la "democratización" para los mandos intermedios regionales, pero esto sucede sólo en los períodos preelectorales porque después todo queda intocado.

Hay que establecer parámetros y lineamientos generales que rijan el accionar de cada partido político, pero no se debe establecer una sola medida o una sola forma de elección para renovar sus cuerpos directivos porque eso sería atentar contra la privacidad de cada organización política.

No es correcto creer que la aprobación de un estatuto, sea de por sí democrática o que el estatuto sea la garantía de la democracia en el estatuto; más todavía, perfectamente puede aprobarse democráticamente un estatuto no democrático, el solo hecho de participar no da seguridad de que lo aprobado sea democrático.

Se ha constatado que los sistemas democráticos pueden perfectamente convivir con partidos no democráticos, que no es necesaria la existencia de partidos democráticos en sistemas políticos democráticos, inclusive, se postula que los partidos son tanto más funcionales a la democracia cuanto menos democráticos son. Esto sucede también con los sindicatos en Estados Unidos que hacen una contribución a la democracia, entre otras razones, porque no son democráticos internamente, y en buena parte del mundo occidental los partidos no son democráticos y, sin embargo, son funcionales a la democracia.

El problema no está en lo enunciado sino es que los partidos tienen que ser congruentes en su participación en el sistema político democrático y tienen que serlo teniendo una democracia interna; pero, la cuestión es más de fondo es la de la representatividad de los partidos, pues allí donde los partidos no son democráticos internamente, aunque sean funcionales en el sistema político, pierden su capacidad de representatividad.

Segundo, en el caso de Bolivia, hay una confusión entre liderato y caudillismo, y como se sabe el caudillismo no es compatible con la democracia, porque, entre otras cosas, los caudillos reemplazan y sustituyen a los partidos. Muchos caudillos son elegidos en sus partidos en forma democrática o, más bien, bajo una modalidad plebiscitaria; su elección corresponde a la naturaleza carismática del líder, lo cual es un elemento legitimador selectivo y secundario.

De lo que se trata probablemente para democratizar a los partidos en Bolivia, es de reemplazar a los caudillos por líderes, la característica de estos últimos es la posibilidad de dejar de serlo en algún momento porque su fuente de autoridad no es el carisma,

sino el haber sido elegidos democráticamente en su partido. Eso se dará cuando los mecanismos de cooptación sean reemplazados por elecciones democráticas.

No es suficiente que en los estatutos se asegure que hay mecanismos de participación importantes para la democratización interna, pues ocurre que a veces los estatutos se aprueban, pero no se cumplen, por ello, una de las funciones de la Corte Nacional Electoral, tiene que ser de constatación de que los estatutos se aprueben y se cumplan.

En muchos partidos los líderes no han sido electos o reelectos, eso contraviene lo estipulado en sus propios estatutos; sobre esta temática cabe precisar si la Corte Nacional Electoral debe intervenir para que los partidos cumplan sus estatutos o si no debe hacerlo entendiendo que éste es un asunto interno de los partidos. Empero, hay que recordar que los partidos tienen una doble cara, son asociaciones privadas, pero también lo son del interés público, debido a este último hecho, la Corte debe intervenir para garantizar el cumplimiento de los estatutos que son documentos públicos.

Walter Ríos Gamboa

Es cierto que la ciudadanía está perdiendo fe en los partidos políticos, precisamente, porque falta legitimidad de sus direcciones, lo que en parte se debe a la ausencia de una ley electoral y una ley de partidos que garantice el cumplimiento de normas para que, de ese modo, la ciudadanía quede conforme.

También es cierto que los estatutos pueden estar muy bien redactados, pero jamás se aplican, entonces, se precisa una ley de partidos políticos específica que dicte normas concretas para regular el nacimiento, desarrollo y extinción de un partido. Se requiere un mecanismo para fiscalizar el cumplimiento de los estatutos partidarios.

No se puede decir que haya intervención en la actividad privada de un partido cuando la Corte Electoral solicita que los 8.640

inscritos en las listas partidarias sean realmente gente de carne y hueso y que haya una certificación de ese número de inscritos.

Faltan esos mecanismos de control para que las direcciones tengan autoridad legítima para así calificarse como democráticas. La militancia también debe estar obligada a participar en los congresos, en las asambleas o en todas las justas que reglamenten la vigencia y la actividad de su partido político.

Alcira Espinoza de Villegas

Las mujeres debemos tener un espacio político por propio conocimiento, pero, a la vez, debemos señalar que la abstención femenina para participar en política se debe en buena medida a la falta de legitimidad de los partidos; la mujer se constituyó algo así como un objeto de la política y no un sujeto de la misma, cuando más, se la ha utilizado como recaudadora de fondos para los partidos. La participación de la mujer actualmente es mucho mayor, pues acontece en todos los espacios de la política.

De todos modos debemos evitar la discriminación de la mujer en el campo político. Ella requiere buscar una participación más responsable y solidaria al interior de los partidos políticos.

Gustavo Ferrari

¿Qué sucede con aquella persona que en su mandato no cumple lo que prometió?, este es un problema. Otra cuestión ligada a esta última se refiere a ¿quién le otorga el mandato el sujeto, el pueblo o el partido?; ¿en el momento en que cumple una función ejecutiva o legislativa se convierte en un representante de la nación o de la ciudadanía, sus actos los juzga la propia ciudadanía, aunque es frecuente que el partido trata de ser el juez?

Otro tema importante es la participación. A partir de la consolidación del sistema democrático se ha fijado un nivel de participación de la ciudadanía en acciones típicamente partidarias, pero, a medida que la democracia se hace añeja es más difícil hallar militantes afiliados; es más fácil juntar diez mil personas en un concierto de un cantante popular que en una manifestación de un partido político, a pesar de que éste tenga doscientos mil afiliados. En la medida en que el sistema se va consolidando, la ciudadanía busca otros canales de participación. En época de dictadura buscan al partido porque tienen un objetivo común, que es el de derrocar al gobierno defacto y dictatorial, eso hace posible que hayan grandes movilizaciones y manifestaciones.

Pueden haber estatutos democráticos, pero partidos que no actúan democráticamente. Varios partidos africanos mandaron a redactar sus constituciones en países occidentales, pero dentro de un marco de ausencia de mentalidad constitucionalista. Eso sucedía a diferencia de grandes tribus que tenían conceptos constitucionalistas, pero que no tenían constitución. En esta etapa de democratización de los partidos políticos habría que hablar de la democratización de las instituciones paralelas. Por ejemplo, hay que referirse a la participación de las Fuerzas Armadas argentinas en misiones de seguridad y asistencia en el Medio Oriente y, actualmente, en Somalia, la conclusión dice que fue altamente positiva esa participación, no desde un punto de vista militar, sino desde una óptica democrática, porque participaron en procesos militares, pero con las Fuerzas Armadas de fuertes tradiciones democráticas, lo que las condujo a cambios de mentalidad y de profesionalización de sus funciones, de tal modo, que la primera autoridad a respetar es el Presidente de la República, y no el Comandante en Jefe de las FF.AA.

La necesidad de fijar por decreto un cupo de participación democrática de la mujer es un exceso, antes bien, la mujer por propia capacidad debe ganar espacios en la democracia. En general, la mujer al no ubicarse en partidos políticos, se adscribió a agrupaciones intermedias, a organizaciones de ciudadanos.

René Antonio Mayorga

Respecto de cuáles son los alcances y los límites para la democratización plena de los partidos, ese tema tiene que ver con los alcances y límites que tiene la democracia interna de los partidos; es un error entender a los partidos como un espacio de aplicación de la democracia participativa, es decir, una democracia en la que se garantiza la participación directa de todos los militantes de un partido en los mecanismos de decisión. Es una interpretación errónea y falsa, no realizable, la creencia del funcionamiento del principio de la participación al interior de los partidos, si bien es cierto que los militantes eligen a sus directivos, pero, son los organismos directivos los encargados de tomar las decisiones del partido, así, pues, aunque la representatividad es fundamental, sin embargo, la democracia es mediada, indirecta. Además, la democracia representativa está sometida al principio de revocabilidad, la democracia es por definición revocable, nadie se puede autoelegir.

La democracia es, precisamente la capacidad de poder ser elegido y no autonombrarse presidente de un país o de una institución.

La democracia interna de los partidos funciona a nivel más general, en el parlamento.

Mauro Cuellar

La democracia en su más puro aspecto es la utopía, es el ideal que se trata de alcanzar, es algo que se debe ir corrigiendo constantemente. Cuando se pide democracia a los partidos, en realidad, se la debería exigir a todas las instituciones, gremiales, sindicales, deportivas, culturales, todas ellas deben ser demócratas en todos los aspectos de su vida cotidiana.

De manera paradójica, cuanto más instituciones no democráticas participen en la vida democrática, más fuerte será la

democracia, pues las primeras siguen las normas de la democracia, es decir, que un número mayor de ciudadanos se adscriben a la democracia; cuanto más instituciones no democráticas puedan recibir instrucción democrática, mucho mejor. Pero cuando hablamos de partidos políticos, debemos referirnos a la familia que es vital para la democracia, no puede haber ésta si no se toma en cuenta la militancia. Los partidos políticos pueden llegar a ser democráticos, simplemente si su funcionamiento tiende a llegar al ideal de la participación del militante, el cual puede desplegar muchas actividades sin llegar a delinquir, la participación debe llegar hasta la toma de las decisiones.

Santiago Berríos

Llama la atención la ausencia del concepto de lo que es el partido político, en la norma electoral se señala vagamente que se dice que la representación popular estará elegida por los partidos políticos; pero, ¿qué son los partidos políticos; en general, son instituciones cuyo objetivo es la toma del poder, pero, ¿por qué el partido político va a manejar los intereses de la población?

Gustavo Ferrari

En relación a la fiscalización, en el ministerio del Interior y en la Secretaría de Asuntos Institucionales, se regula el manejo de los partidos políticos y los fondos de estos últimos, no se crea un ente especial para ello.

SEGUNDA PARTE

**El financiamiento
de los partidos políticos**

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS*

Patty Reilly

Sobre el financiamiento de las campañas en los Estados Unidos ese tema tiene que ver con el dinero usado por los partidos, quién lo tiene, quién lo usa y cómo se lo controla. El primer elemento de análisis se ubica en una perspectiva del sistema federal, en las expectativas de los partidos políticos, pero también hay una perspectiva del rol del individuo y, otra, del examen del desarrollo de la campaña.

La elecciones federales en los Estados Unidos reglamentan los asuntos que tienen que ver con el senado y también con las elecciones presidenciales.

Pero, lo que no reglamenta el gobierno federal son las elecciones estatales, los lugares de votación, éstas son responsabilidades estatales.

Nosotros tenemos cincuenta Estados y cincuenta reglamentos diferentes. La Ley Federal se llama: La Ley Federal de Campañas Electorales, ésta está reglamentada por un Comité Federal de Elecciones o una Comisión federal de Elecciones, que como premisa o punto central tiene a su carácter público, ella tiene que divulgar completamente todas las actividades que llevan a cabo los candidatos y las comisiones.

* Versión resumida de su exposición, elaborada con base en la transcripción de la cinta magnetofónica correspondiente a su intervención.

Existen muchas responsabilidades que tiene que cumplir esta Comisión Federal de elecciones, por ejemplo, asegurar que los candidatos hagan reportes y que estos reportes sean completos y que sean presentados oportunamente respetando las fechas previstas. Por otro lado y en cumplimiento de la ley, lleva a cabo auditorías y también tiene un programa que alcanza al público.

Sin embargo, hay ciertos problemas que confronta esta comisión, ellos tienen que ver con las funciones que fueron establecidas por el Congreso, pero la comisión no está bien financiada para cumplir su tarea. Esa comisión, a su vez, está conformada por seis comisionados, cuatro de ellos deben votar para tomar una decisión, por lo tanto, es difícil obtener consenso.

La comisión no recibe generalmente el financiamiento necesario, ha sido criticada por haberse retrasado en el cumplimiento de sus funciones y por no llevar a cabo grandes investigaciones.

La comisión reglamenta a ciertos actores dentro del sistema político, lo hace en especial a los Comités políticos de acción, estos grupos gastan hasta mil dólares en cada elección, dichos comités políticos de acción están conformados por empresas, los sindicatos u otro tipo de grupos. Lo que reglamenta la comisión son las contribuciones que se dan y los gastos. Las contribuciones consisten en cualquier cosa que tenga un valor, dinero, bienes, servicios, toda cosa que posea un valor monetario; la principal responsabilidad de la comisión es asegurar que las contribuciones y los gastos se hagan públicos y se divulguen.

Las reglas del juego expresan que ninguna persona puede gastar por un monto superior a ese límite de mil dólares, en favor de un candidato en cada elección.

De otra parte, una persona no puede dar más de cinco mil dólares a un Comité Político. Una persona no debe entregar más de veinte mil dólares a un partido nacional, cualquiera que sea. Una persona no puede dar más de veinticinco mil dólares como aporte total. Hay ciertos reglamentos especiales que los partidos políticos deben observar, por ejemplo, los contratistas del gobierno no pueden hacer contribuciones o gastos, empero, hay ciertas

excepciones a estas reglas, una de las principales es el concepto de un gasto independiente, este es un medio por el cual un individuo o un grupo pueden gastar montos ilimitados de dinero en conexión con una elección, siempre y cuando lo hagan en forma independiente del candidato, por ejemplo y generalmente sucede así con el grupo de la Asociación Médica de los Estados Unidos que gasta grandes cantidades de dinero en las elecciones y en las campañas, para así poder ganar a los grupos que no están de acuerdo.

Los candidatos pueden gastar fondos en forma ilimitada, pero, si salen de su propio bolsillo, siempre y cuando se sepa de dónde provienen esos fondos. Las empresas y los sindicatos pueden conformar comités políticos de elección, también ellas gastan dinero de sus propios fondos y pueden gastar fondos sin limitación.

En cuanto a recaudación de fondos a nivel de Congreso y de senadores, todos estos fondos se recaudan en forma privada, vienen de individuos y de grupos que siguen reglas determinadas. En el caso de las elecciones presidenciales hay diferencias, los candidatos a elecciones presidenciales tienen la opción de participar en el financiamiento público, hay tres tipos de este último. El dinero viene de una caja o fondo especial proveniente de los pagos de los impuestos de los individuos, éstos marcan en una casilla de un formulario para ver si aceptan contribuir con un dólar para el fondo de elecciones presidenciales. Esos recursos se usan para las convenciones, para las primarias etc.

Para las convenciones se permite un gasto limitado, los fondos generalmente se usan para pagar salas de reuniones, para televisión y también para seguridad. Existen grupos en las ciudades que se brindan para auspiciar el evento, o para cubrir otros costos relacionados con la elección de congreso. En las primarias hay un sistema de equiparación, eso permite que los candidatos que están buscando ser designados por un partido y que son calificados para ello, recibir un financiamiento parcial. Los candidatos deben solicitar cierta cantidad de dinero en los veinte Estados, pero requieren calificar para ello, debido a que en Estados Unidos muchas personas participan para presidente, es más, cualquiera puede inscribirse para candidatear, pero, no todos califican para recibir los recursos.

Una vez que una persona sea calificada, cada contribución de fondos hasta el valor de doscientos cincuenta dólares, se equiparan con una contribución de un monto similar, pero ese es el monto máximo de la equiparación, por ejemplo: una contribución de mil dólares es equiparada con un monto de doscientos cincuenta dólares. Si el candidato acepta estos fondos equiparados, debe dar una garantía personal sobre un sinnúmero de exigencias, la primera de ellas es comprometerse a observar las limitaciones de gastos estatales, es decir, no gastar más de treinta y dos millones de dólares; además, usar los recursos solamente para los gastos de campaña, los cuales deben ser sometidos a auditoría; además, no debe gastar más de cincuenta mil dólares de sus propios fondos. La equiparación de fondos impone límites sobre los montos que se debe gastar, eso además se asocia a la necesidad de efectuar descargos en una auditoría final que equipare las exigencias para los candidatos.

Pero hay ciertos problemas en el uso de estos recursos, pues ese fondo se está quedando vacío o se está quedando sin dinero, dado que hay menos ciudadanos americanos que marcan esa casilla del formulario, sin embargo, los candidatos pasan mucho tiempo queriendo recaudar fondos para el financiamiento de su campaña.

La elección general es diferente, pues, una vez que ha sido designado el candidato, recibe aproximadamente veinticinco millones de dólares, por ello, puede tomar acuerdo en que no recibirá ningún tipo de contribución, de manera que no tiene que gastar su tiempo recaudando fondos para su campaña, también acuerda en que solamente usará el dinero en gastos para la campaña y que únicamente gastará cincuenta mil dólares de su propio bolsillo, también acepta que al final se llevará a cabo una auditoría. Así pues, las primarias y las elecciones generales son diferentes, estas últimas son totalmente financiadas.

Una de las prácticas que se acostumbra en la campaña para las elecciones generales, se refiere al candidato que recauda fondos para los partidos nacionales, ellos deben tratar de canalizar sus gastos a través de las empresas nacionales. Los partidos nacionales y estatales se involucran en elecciones federales y también en elecciones no federales; las reglas expresan que cuando los partidos nacionales y estatales participan en elecciones federales,

solamente pueden gastar dinero sujetos a normas ya definidas, en especial, para los recursos que provienen de recaudaciones estatales.

En muchos Estados es posible gastar en forma legal, recursos obtenidos de empresas y de sindicatos, por lo tanto la Comisión requiere que los partidos estatales presenten dos diferentes contabilidades, una de los gastos federales que deben provenir de la cuenta federal y otra de los recursos provenientes de otras fuentes

Los gastos de los partidos a nivel estatal tienen una cuenta estatal, esos dólares se llaman dinero indirecto de contribuciones a las instituciones; esos recursos son más fáciles de recaudar. Por lo tanto, los partidos tratan de estructurar sus gastos de manera que puedan venir de dineros obtenidos en forma indirecta.

Algunas veces los gastos tienen que ver con componentes federales y no federales, los partidos, ya se ha dicho financian tales gastos de la cuenta federal como también de las cuentas no federales. Los partidos nacionales, igualmente poseen un reglamento especial para las elecciones generales a la presidencia; ellos están permitidos a gastar 10.3 millones de dólares; adicionalmente, los partidos estatales de su cuenta federal están permitidos a realizar gastos en forma ilimitada para broches, como también para los *stickers* que se ponen en autos o para todo tipo de *posters* y para toda la cuestión de publicidad. Pueden gastar fondos sin límite para actividades de voluntariado, el propósito de la ley es alentar a la gente que salga y participe, esto en cierto sentido da buen resultado.

Sin embargo, a habido una preocupación que expresa que se han gastado muchos de los recursos que se obtienen en forma directa.

Se podría discutir el aspecto relativo al rol del individuo, por ejemplo, en el caso Perot, él recibió 18 % de los votos para elecciones presidenciales en las que participó, pero, únicamente gastó sus propios fondos, pues no aceptó ningún tipo de financiamiento o de equiparación de fondos, entonces, él no está sujeto a las reglamentaciones que están vigentes para los otros

candidatos. Sin embargo, se le pedirá que haga conocer todos los gastos que ha realizado, él también tiene que presentar un estado financiero. Así pues, el sistema está bien equiparado para manejar el asunto de los candidatos con justicia. Al presente en Estados Unidos hay un movimiento para reformar el financiamiento de las campañas. El presidente Clinton cuando hizo su campaña trató este tema incluso habiendo recaudado ochenta y un millones de dólares provenientes de recursos indirectos. Esta es la primera vez que los demócratas tienen una mayoría en el Congreso, tanto en senadores como en diputados, de manera que ellos pueden sobreponerse al veto. Por primera vez también deben considerar cuidadosamente la recaudación de recursos para las campañas, no se olvide que antes el presidente Bush fue vetado, entonces, hay muchos aspectos en consideración , en especial, sobre los recursos directos .

Existe una idea para que la televisión y las estaciones de radio deban dar su propio tiempo para que de ese modo calificar a los candidatos, pero, refiriéndose a puntos de interés para la población.

Comentario*: *Carlos Toranzo Roca*

Los datos de la segunda encuesta de coyuntura sobre Sistema Político y Democracia, realizada por ILDIS, muestran lo siguiente: en el medio urbano un 75 % de quienes responden a la encuesta entienden que los partidos son necesarios para la democracia, pero, paralelamente, dan una nota de calificación relativamente baja a los partidos, pues el partido que más calificación alcanza, apenas llega a 3, 8, en una escala de 1 a 7.

Por otro lado, 74 % de la ciudadanía se siente molesta por los partidos que hacen promesas y no cumplen, a la par, entienden que los procesos de democratización interna de los partidos quizás hayan sido manipulados. El 48% de las personas encuestadas ubican a la honestidad como el principal valor que deberían tener los líderes de los partidos políticos.

De otra parte, 39 % de los encuestados responden que los partidos deben aclarar la fuente de sus financiamientos; un 73 % expresan que el Estado no tendría por qué financiar actividades de campaña de los partidos políticos. Un 89 % indica que se debe legislar el uso de los medios de comunicación para efectos de propaganda política, fijando un tiempo máximo en el uso de televisión y radio.

* Versión resumida de su comentario, elaborada con base en la transcripción de la cinta magnetofónica correspondiente a su intervención.

Con base en esos datos entendidos como el contexto político para el análisis, se puede pensar la cuestión de los financiamientos de los partidos políticos, postulando que esa problemática se inscribe en la siguiente dicotomía; primero, desde el punto de vista del análisis abstracto, se sabe que la necesidad de modernización de la democracia y del propio Estado exige que este último financie a los partidos, cuando menos, la parte correspondiente a sus gastos de campaña. Pero, paralelamente, reconocemos que hay elecciones muy frecuentes, las elecciones municipales y las nacionales tienen una distancia, en un caso, de sólo meses y luego de dos años, eso implica una carga muy fuerte para el Tesoro General de la Nación; y lo que es peor, sucedería en una país de recursos muy pobres.

Así pues, se juntarían de manera paradójica dos fenómenos: Pobreza y financiamiento estatal de partidos, y, claro está que hay un *impasse* entre ellos.

Lo anterior se junta a un fenómeno de desafección de la ciudadanía respecto de la conducta de los partidos, este hecho en principio, podría crear un sentimiento de ilegitimidad si se postula el financiamiento de los partidos, por ello, tal vez la posibilidad de financiar los partidos se deba verla no desde el punto de vista del corto plazo, sino desde la perspectiva de un proceso tendencial de educación del ciudadano respecto de la necesidad de financiar campañas electorales, para así poder equiparar, de alguna manera, a los partidos en la disputa. Este proceso educativo quizás lograría la comprensión del ciudadano sobre la necesidad de financiar desde el Estado a los partidos.

Ahora, en el supuesto de que habría legitimidad ciudadana para dar lugar al financiamiento estatal de los partidos, la discusión radicaría en precisar si se deben financiar los gastos corrientes de los partidos o, exclusivamente, el gasto de campaña electoral. La mayoría de experiencias donde hay financiamiento estatal, él se dirige a soportar los gastos de campaña electoral. Otro elemento de discusión tiene que ver con los criterios del financiamiento. Una de las normas tradicionales es la utilización de la proporcionalidad de los votos obtenidos en la elección anterior, se sugiere que ello significaría equidad electoral, basada en los datos empíricos existentes, pero, sin embargo, ello castigaría a los partidos chicos y

conduciría a fortalecer la asimetría de recursos entre partidos grandes y chicos. Por ello, se precisa discutir la necesidad de crear un "fondo, de compensación electoral", para garantizar la pluralidad de los partidos, otorgando un financiamiento no necesariamente proporcional, ni referido el monto de votos que haya sacado cada partido en una elección anterior.

Sin embargo, estos elementos de discusión son demasiado lejanos de lo que existe en la realidad boliviana. Por lo tanto, habría que entrar a analizar, más bien, problemas de costo de la campaña electoral, por ejemplo, los relativos al encarecimiento excesivo de los espacios televisivos; en el corto plazo, es probable que sea más fácil actuar sobre los mecanismos indirectos de financiamiento, y no necesariamente ser exitosos en el financiamiento estatal de los partidos. En varios países está legislada la otorgación a los partidos de espacios mínimos televisivos, radiales o de prensa escrita, en los períodos de campaña electoral. Esta sería una forma de atenuar el exceso de poder económico de unos partidos respecto de otros, pero tendría más impacto si a la vez se insiste en definir el tiempo máximo de uso de espacios televisivo y radiales. Aunque hay algo de normas en este último campo, sin embargo, ellas no son cumplidas.

Un fenómeno que es muy sensible en la realidad boliviana, corresponde al incremento del peculio económico de los partidos fuertes, especialmente de aquellos que en un momento determinado están utilizando el aparato estatal, ello exige una fiscalización severa del uso de recursos oficiales, dado que éstos son desviados para su utilización en campañas electorales.

Un fenómeno usual que acontece en muchos países es el relativo a la publicidad, esta duplica o triplica su precio en el instante de campaña electoral, si bien estamos insertos en una economía de mercado se puede apelar al libre juego de la oferta y la demanda, sin embargo, este hecho específico atenta contra la democracia, por lo tanto, puede postularse la necesidad de control estatal para evitar la existencia de precios demedidos.

Algunos análisis empíricos de los propios medios de comunicación respecto de la propaganda electoral señalan que la mayoría de los canales televisivos tienen precios relativamente

homogéneos para la propaganda comercial y la propaganda electoral, entonces, su ganancia provendría no del incremento del precio unitario, sino más bien del volumen de propaganda; dada esta situación quizás la intervención estatal no deba ir por la vía del control de precio del servicio, sino tendría que dirigirse a definir el tiempo máximo de uso de TV.

La discusión sobre el financiamiento estatal de los partidos es todavía exótica en Bolivia, quizás la reflexión más cercana a nuestra realidad tiene que ver con el financiamiento privado o con las fuentes de financiamiento particulares que poseen los partidos; referirse a tocar esta problemática significa penetrar en la internidad de los partidos, un primer camino a seguir tiene que ver con la obligación que debe poseer el partido de ser fiscalizado por sus militantes y sus asambleas, el partido debe clarificar ante éstos la fuente de sus recursos y la forma cómo los gasta.

También hacia fuera existe la necesidad de transparentar la fuente de recursos, esta es la cuestión más sensible de la política boliviana referida al financiamiento de los partidos, pues se requiere aclarar la fuente de recursos que utiliza el candidato o los candidatos. La discusión pendiente radica en conocer si debe haber un acto público de fiscalización de las finanzas de un partido. Un elemento que ha vuelto a aparecer en Bolivia es el que corresponde al descuento voluntario en planillas para aquellos militantes que son funcionarios públicos, se postula que es un hecho de modernidad el que se recurra a la aquiescencia del funcionario para descontarle, empero, conociendo la estructura estatal boliviana, hay que plantear abiertamente que ese mecanismo es la garantía de estabilidad funcionaria del militante, pues éste cuida su puesto haciendo el pago al partido y, de ese modo, además, se engendran clientelas temporales que dan lugar a un pésimo servicio público. No queda duda que tras de ese descuento voluntario no deja de haber elementos de coacción.

DEBATE*

Jorge Lazarte.

Habría que aclarar cuáles son las razones por las que hay que financiar a los partidos políticos en sus campañas electorales.

Segundo problema, a quiénes se financia, es decir, si es a los partidos o a los candidatos. ¿Quiénes reciben el financiamiento?

Tercero, ¿Qué es lo que se financia? La actividad ordinaria de los partidos o sólo sus campañas electorales.

Cuarto, ¿A qué partido se financia? A todos los partidos o sólo a algunos de ellos, con qué criterios se elige a los partidos.

Quinto, ¿quiénes son los que financian las campañas? El Estado, los individuos o se admiten grupos de financiadores.

Sexto, la limitación de los gastos, de las contribuciones y controles de fiscalización.

* Versión resumida del debate, elaborada con base en la transcripción de las cintas magnetofónicas correspondiente a las distintas intervenciones.

Patty Reilly

Ha habido una discusión también en Estados Unidos respecto de que si es o no es procedente el financiamiento a los partidos . En la medida en que se ha entendido que ellos son asociaciones privadas, el Estado no tendría nada que hacer, pero la discusión es sobre el financiamiento fiscal. En Estados Unidos como hecho práctico el financiamiento ha funcionado y lo ha hecho bien. El logro más importante del financiamiento es evitar corrupción o, por lo menos, atenuarla.

Max Morales

¿Hay restricciones al financiamiento privado a los partidos?

Patty Reilly

Hay reglas que regulan lo que la gente puede contribuir a la renta federal para financiar partidos. Las personas individuales pueden dar hasta 20.000 dólares. Sin embargo, hay componentes no federales, pues, una parte del dinero de los partidos se gasta en las elecciones estatales que dependen de leyes estatales. Las contribuciones se colocan en cuatro cuentas separadas. Hay una cuenta para las empresas; otra, para los sindicatos; una ulterior para las personas que ya han dado el monto máximo a la cuenta federal; y por último hay una cuenta para las comisiones políticas que ya han contribuido con el monto máximo.

Lo que permite la ley, tanto para la cuenta federal como para la cuenta no federal, es que se puede pasar fondos ilimitados a los partidos estatales. Los partidos estatales reciben fondos federales de la cuenta federal, los partidos estatales reciben fondos de una de las cuatro categorías, de las empresas, o de los sindicatos, de los individuos o de las comisiones políticas. ¿De dónde vienen esos

fondos? Depende de la ley de cada Estado, si un Estado tiene restricciones que son bastante flojas, entonces, los partidos nacionales toman recursos de empresas y la dan a la parte estatal. Ahora, si un Estado tiene reglamentaciones sumamente estrictas, entonces, generalmente el partido acudirá a fondos individuales, pero eso depende totalmente de las leyes estatales.

La línea final es que para las actividades federales la ley es sumamente estricta, en tanto que para actividades no federales, la ley no es muy rígida; lo que hace un buen partido político estatal es siempre tratar de no gastar de su cuenta no federal.

Benjamín Miguel

En qué grado las empresas nacionales y transnacionales influyen con su aporte en el éxito de la campaña electoral de los partidos.

Patty Reilly

En cierto sentido sí lo hacen. Una empresa puede gastar de sus propios fondos, eso hace parte de sus derechos. Además de las empresas, hay otras instituciones que pueden contribuir, por ejemplo, varios sindicatos admiten deducciones hechas por planillas, ese descuento es dirigido a la cuenta política del sindicato, pero esas contribuciones sólo se divulgan públicamente si pasan de los mil dólares.

En las empresas y los sindicatos también se facilitan recursos de modo indirecto, por ejemplo, proporcionando descuentos durante las convenciones, auspiciando debates no partidarios poniendo propaganda en los periódicos para que la gente vote, no pidiendo que voten por tal o cual partido sino simplemente que voten.

Edgar Valverde

¿Existe reglamentación para que el candidato o los partidos políticos devuelvan los fondos que se les ha entregado para la campaña electoral?

Los candidatos siempre deben reembolsar las contribuciones que han sido recibidas en exceso y las que son prohibidas. Para las elecciones presidenciales, se comprometen a operar solamente con una cierta cantidad de dinero, y si gastan demasiado, no solamente que van a tener que reembolsar fondos sino que también se les aplica una multa.

En términos de las elecciones generales, donde los candidatos reciben cincuenta y cinco millones de dólares, uno de los aspectos más importantes durante la campaña es hacer seguimiento del uso de los recursos, de manera que hasta el día de las elecciones ya se haya gastado hasta el último centavo, de cualquier monto que haya recibido.

Los gastos de las primarias como los de las elecciones federales deben documentarse completamente, si no tienen documentación en orden, entonces, los gastos que se presenten son cuestionados y se descalifican, por tanto, la campaña debe pagar el doble.

Guido Camacho

Deseo saber si existe legislación que ponga un límite máximo a los gastos, para así poner en igualdad a los partidos políticos.

Patty Reilly

La ley de comisiones federales electorales fue aprobada pero desgraciadamente la Corte Suprema ha determinado que eso no era

Constitucional, en eso la ley se expresaba que se deben limitar las contribuciones hasta un monto de mil dólares por persona, pero no definió el monto que uno puede gastar.

Ismael Montes

No sería correcto limitar las contribuciones, especialmente, las del sector privado, las de las empresas y de los sindicatos.

Patty Reilly

Los partidos que tienen financiamiento privado, obviamente, deben demostrar el origen de los fondos, un exceso de fondos daría teóricamente a que el Estado pueda tener la facultad de recibir impuestos por este tipo de contribuciones, por que los partidos políticos son personas jurídicas y cualquier persona jurídica tendría que pagar impuestos, sin embargo, en Estados Unidos los comités políticos no pagan impuestos, a pesar de que recaudan muchos ingresos, se ha sugerido que lo hagan, pero que esos fondos sean usados para el financiamiento público de los partidos, pero, los comités quedaron horrorizados con esa idea de convertirlos en contribuyentes para que paguen impuestos.

ANEXOS

RECOMENDACIONES DEL PANEL I

RECONOCIMIENTO JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Con el consenso de representantes de seis partidos políticos y la participación de expertos de organismos internacionales especializados en la materia, el PANEL I del Seminario "Ley de Partidos Políticos", aprobó las siguientes recomendaciones:

1.- La necesidad imperiosa de la regulación y normatividad de los partidos políticos como instituciones sociales de derecho público, mediante un instrumento legal concebido en el siguiente marco estructural:

- a) Una organización interna ajustada a fundamentos y principios democráticos.
- b) Normar la constitución, derechos y obligaciones, desarrollo, cancelación y extinción de los partidos políticos.
- c) Establecer de manera explícita el patrimonio y financiamiento de los partidos políticos.
- d) Existen de controles y de sanciones para los partidos políticos que violen las normas establecidas.
- e) La designación en forma clara y precisa del órgano jurisdiccional competente.

2.- Para tales fines sería plausible que con auspicios de la H. Corte Nacional Electoral, se realice un encuentro de dirigentes de partidos políticos con personalidad jurídica reconocida, para conformar una comisión encargada de redactar un anteproyecto de ley de partidos políticos, que sería presentado al H. Congreso Nacional, con el propósito de fortalecer y consolidar el proceso democrático vigente.

La Paz, 15 de marzo de 1.993

RECOMENDACIONES DEL PANEL II

DEMOCRATIZACION INTERNA DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Al analizar los diversos problemas que conciernen a la democratización interna de los partidos, el grupo de trabajo ha planteado como criterio básico que la ley de partidos debe constituir un marco general de normas que garanticen la congruencia entre los principios claves de la Constitución Política del Estado y el funcionamiento de los partidos políticos. La Ley de Partidos debe contribuir a que las reglas básicas del sistema democrático sean también constitutivas del funcionamiento interno de los partidos políticos. Mediante la regulación de la actividad de los partidos, la ley debe perseguir el objetivo de institucionalizar la democracia interna de los partidos.

El grupo de trabajo recomienda que la ley de partidos políticos debe responder a los siguientes temas cruciales:

1.- La relación entre las bases de los partidos y sus liderazgos.

Se precisa una norma que establezca como requisito que la elección democrática de los líderes por los militantes. La elección democrática debe ser el principio esencial que garantice la representatividad y la legitimación de los militantes que ocupan cargos directivos a todos los niveles. Los derechos de las fracciones minoritarias deben ser salvaguardados. Todos los cargos directivos deben ser electivos y renovables.

2.- El sistema de elección de los organismos directivos.

Es atribución de cada partido definir los procedimientos concretos de la elección de los militantes para los organismos directivos. Pero la ley debe

establecer los niveles de decisión y los derechos democráticos de los miembros de los partidos.

3.- Fiscalización de los organismos directivos.

La ley de partidos debe establecer el principio de que las instancias más altas de dirección de un partido sean responsables ante la militancia de las instancias inferiores y den cuenta de los resultados y consecuencias de las decisiones políticas adoptadas.

4.- Prohibición del transfugio.

El transfugio (por renuncia a la militancia) debe ser expresamente prohibido por la ley. La renuncia a la militancia implica obligatoriamente la renuncia al cargo electivo que ocupa el militante (pérdida de mandato).

5.- Transparencia del manejo financiero

Rendición de cuentas documentada ante las diversas instancias partidarias para garantizar la transparencia en el uso de recursos.

RECOMENDACIONES DEL PANEL III :
FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS

Temas a discutir

- 1.- Necesidad o no de financiar estatalmente a los partidos políticos
 - a) Financiamiento de campaña
 - b) Financiamiento de gasto corriente de partidos
 - c) Modalidad de financiamiento (criterios de otorgación de financiamiento)
(¿A qué partidos?)
- 2.- Fiscalización de ingresos y gastos de partidos políticos (referencia al financiamiento privado)
 - a) Transparencia en el manejo de recursos (modalidades de control)
 - b) Regulación de fuentes de recursos privados y de su gasto
 - c) Limitación de contribuciones privadas
- 3.- Análisis de la tributación o no de los partidos
- 4.- Modalidades de financiamiento indirecto
 - a) Acceso a medios de comunicación
 - b) Acceso a otros servicios
- 5.- Control y fiscalización de uso de recursos públicos en campañas electorales
- 6.- Limitación de gastos partidarios (de origen privado y de fuente estatal)
- 7.- Regulación de uso de medios de comunicación

a) Acceso gratuito para los partidos a un mínimo de tiempo en los medios de comunicación en época de campaña (a medios privados y públicos)

b) Regulación del tiempo máximo de uso de medios de comunicación para efectos de campaña

8.- Limitación de contribuciones privadas.

Esta edición se terminó de
imprimir el mes de Agosto de
1.993 en los Talleres de:



(Promotores y Editores)

Telf: 312069
LA PAZ - BOLIVIA

IMPRESO EN BOLIVIA
PRINTED IN BOLIVIA

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) de los Estados Unidos, es una organización no gubernamental que realiza programas en América Latina, África, Europa del Este y la ex Unión Soviética. El NDI tiene relación con el Partido Demócrata de los Estados Unidos, empero, el enfoque de sus programas radica en fortalecer las instituciones democráticas, sin apoyar a un partido o ideología específica. Desde su fundación en 1983, el NDI ha apoyado programas tales como observación internacional de elecciones, entrenamiento de funcionarios municipales y congresistas, además de campañas de educación cívica. El NDI cuenta con una red de expertos en más de 60 países en el mundo, los cuales cooperan en tareas de fortalecimiento democrático.

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) pertenece al Departamento de Cooperación Internacional de la Fundación Friedrich Ebert de la República de Alemania. El ILDIS tiene la categoría de organismo internacional privado, con personería jurídica de derecho privado sin fines de lucro; está establecido en Bolivia mediante convenio de cooperación en el campo de las ciencias económicas y sociales, suscrito entre el Gobierno Constitucional de Bolivia y la Fundación Friedrich Ebert.

El objetivo del ILDIS es fortalecer la democracia en Bolivia. Se considera que sólo la democracia como forma de gobierno garantiza la superación de los problemas esenciales de la sociedad. Para eso el ILDIS promueve las ciencias económicas y sociales, en atención a la contribución que ellas realizan para el conocimiento y la búsqueda de soluciones.

Entre varios instrumentos para lograr este objetivo, el ILDIS trata de establecer mecanismos para el diálogo y el debate, en procura de un intercambio de ideas y experiencias entre científicos sociales, organismos gremiales y sindicales, líderes políticos y gubernamentales, que contribuya al desarrollo político, económico y social de Bolivia y América Latina.
