

PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA EN PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y PRÁCTICAS

ADOPCIÓN DE UNA LEY DE PARTIDOS

KENNETH JANDA

PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA EN PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y PRÁCTICAS

ADOPCIÓN DE UNA LEY DE PARTIDOS

Kenneth Janda

INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA EN PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y PRÁCTICAS

ADOPCIÓN DE UNA LEY DE PARTIDOS

KENNETH JANDA

INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

El Instituto Nacional Demócrata (NDI) es una organización sin fines de lucro que trabaja para fortalecer y expandir la democracia en todo el mundo. A través de una red mundial de expertos voluntarios, NDI brinda asistencia práctica a líderes cívicos y políticos en la promoción de valores, prácticas e instituciones democráticas. NDI trabaja con demócratas en cada región del mundo para construir organizaciones cívicas y políticas, salvaguardar elecciones y promover la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno.

Derechos de Autor © Instituto Nacional Demócrata (NDI) 2009. Todos los derechos reservados. Es posible reproducir y/o traducir porciones de este trabajo para propósitos no comerciales siempre que NDI sea reconocido como la fuente del material y se le remitan copias de cualquier traducción.



2030 Street M, NW
Fifth Floor
Washington, DC 20036
Teléfono: 202-728-5500
Fax: 202-728-5520
Página Web: www.ndi.org

La impresión de esta publicación fue posible a través del apoyo prestado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, bajo los términos de la Donación No. 514-A-00-07-00304-00. Las opiniones expresadas en el presente son aquellas del autor y no reflejan necesariamente las opiniones de la Agencia de Los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

TABLA DE CONTENIDO

Prólogo.....	1
Acerca del Autor.....	2
Adopción de una Ley de Partidos.....	3
¿Qué Es Una “Ley de Partidos”?.....	3
Legislación Electoral, de Campañas y de Financiamiento Político.....	4
Relaciones entre los Cuatro Cuerpos de Ley.....	6
Constituciones como Fuente de la Ley de Partidos.....	6
Estudio Mundial sobre Ley de Partidos.....	7
Ley de Partidos y Política Partidista.....	8
Modelos de Regulación y Ejemplos de Ley de Partidos.....	10
El Modelo de la Proscripción.....	10
El Modelo de Permiso.....	12
El Modelo de Promoción.....	14
El Modelo de Protección.....	15
El Modelo de Prescripción.....	16
Factores Contextuales y Puntos clave en Leyes de Partidos.....	22
Requisitos Civiles Previos: ¿Está Listo el País para una Ley de Partidos?.....	22
El Nivel de la Ley: ¿Comenzar en la Cima?.....	24
Tipo de Partido: ¿Agregar o Articular Intereses?.....	24
Partidos y Presidentes: ¿Son Incompatibles?.....	25
Tipo de Gobierno: ¿Parlamentario o Presidencial?.....	26
Partidos Políticos y Democracia: ¿Inter o Intra?.....	27
Conclusión.....	28
Anexo: Base de Datos de Leyes de Partidos.....	30
Contenido de la Base de Datos.....	31
Pies de Página.....	35

PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA EN PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y PRÁCTICAS

Adopción de una Ley de Partidos

Dr. Kenneth Janda, Northwestern University

Política de Finanzas Políticas, Partidos, y Desarrollo Democrático

Dr. Michael Johnston, Colgate University

Desarrollo en Comunicaciones Partidistas

Dr. Pippa Norris, John F. Kennedy School of Government, Harvard University

Implementación de la Democracia Intra-Partidista

Dr. Susan Scarrow, University of Houston

Gerente de Proyecto: Victoria Canavor

Soporte al Proyecto: Hannah Arnold

Consultor: Dr. Denise Baer

Editor: Dr. John Gould

Diseño y Diagramación: Stephanie Levy

NDI quisiera agradecer a las personas que gentilmente prestaron sus servicios como asesores informales de la serie *Partidos Políticos y Democracia en Perspectivas Teóricas y Prácticas*: Dr. Russell Dalton, Director del Centro de Estudio de la Democracia de la Universidad de California, Irvine; Dr. David Farrell, Jefe de la Cátedra Jean Monnet de Política Europea en la Universidad de Manchester; Dr. Michael Gallagher, Profesor Adjunto de Ciencias Políticas en Trinity College, Dublín; Dr. Kay Lawson, Profesora Emérita en la Universidad Estatal San Francisco; y Dr. Paul Webb, Profesor de Política de la Universidad de Sussex, Brighton.

Otros aportes a la serie fueron realizados por Scott Bates, Centro para Políticas Públicas Nacionales; John Bruton, Fine Gael, Irlanda; Dr. Dieter Dettke, Fundación Friedrich Ebert; Matyas Eörsi MP, Alianza de Demócratas Libres (SZDSZ), Hungría; Thomas Melia, Freedom House; Annemie Neyts MEP, Partido Liberal Flamenco (VLD), Bélgica; Dr. Norbert Wagner, Fundación Konrad Adenauer; y Tony Worthington, Partido Laborista, Reino Unido.

Para mayor información sobre los programas de partidos políticos de NDI o para obtener copias electrónicas de la serie *Partidos Políticos y Democracia en Perspectivas Teóricas y Prácticas*, por favor visite la página http://www.ndi.org/content/political_parties.

PRÓLOGO

Una democracia requiere de partidos políticos fuertes y sostenibles, con la capacidad para representar a los ciudadanos y brindar opciones de políticas que demuestren su habilidad para gobernar para el bien público. Con una menor vinculación entre los ciudadanos y sus líderes elegidos, el declive en el activismo político y una creciente sofisticación de fuerzas anti-democráticas, los partidos políticos democráticos enfrentan un reto constante.

Durante más de 20 años, el Instituto Nacional Demócrata (NDI) ha trabajado con partidos políticos de todo el mundo para crear entornos políticos más abiertos, donde los ciudadanos puedan participar más activamente en el proceso democrático. Como instituto de un partido político, NDI aborda su trabajo desde el punto de vista práctico, brindando asistencia no partidaria para promover el desarrollo organizacional de los partidos en el largo plazo, mejorar su competitividad en elecciones a nivel local y nacional, así como ayudarles a participar en actividades de gobierno de manera constructiva. Este apoyo asume distintas formas que van desde la capacitación interactiva y prácticas guiadas hasta consultas y recursos hechos a la medida que ayudan a los partidos a convertirse en organizaciones más abiertas y representativas.

En 2004, NDI comenzó a desarrollar una serie de trabajos de investigación que examinan cuatro temas que son fundamentales en relación con el rol y la función de los partidos políticos. Dos de estos trabajos, “Adopción de la Ley de Partidos” y “Política de Finanzas en Política, Partidos y Desarrollo Democrático”, discuten los mecanismos regulatorios que afectan directamente a los partidos. Los dos restantes, “Implementando la Democracia Intrapartidista” y “Desarrollos en Comunicaciones Partidistas”, se relacionan con el buen gobierno y la organización al interior de los partidos. En su conjunto, la intención de estos trabajos es proporcionar información comparativa sobre distintos aspectos de la política partidista, arrojando luz sobre distintos métodos y sus causas y efectos asociados. Igualmente, examinan algunas de las implicaciones de las acciones o las estrategias de un partido político en cada área.

Estos trabajos no proponen teorías sobre la organización de partidos o soluciones instantáneas para el tratamiento de los temas que exploran. En su lugar, consideran los obstáculos que se ciernen y las posibles maneras de abordar la creación de partidos más efi-

cientes e incluyentes. Alertan sobre posibles problemas y obstáculos e ilustran las consideraciones prácticas que los partidos deben tener en cuenta. En los trabajos también se exhorta al lector para que explore los muchos y excelentes recursos, artículos y libros citados por los autores.

Se espera que la serie *Partidos Políticos y Democracia en Perspectivas Teóricas y Prácticas* ayude a los lectores a obtener un mejor entendimiento sobre cada tópico y, en particular, las complejidades de los temas abordados. Este trabajo, “Adopción de una Ley de Partidos”, proporciona advertencias que los líderes deben atender y esboza varias interrogantes a considerar en la elaboración de una ley de partidos.

La serie constituye un experimento que mezcla el conocimiento teórico, la investigación empírica y la experiencia práctica. NDI invitó a cuatro eminentes académicos para que desarrollaran los trabajos y coordinó la participación de varias personas – incluyendo a dirigentes de partidos, practicantes de la democracia, personal de NDI y otros importantes académicos – en cada etapa del proceso, desde la preparación de los primeros términos de referencia hasta la revisión de los resúmenes y los borradores. NDI está en deuda con un gran número de personas que ayudaron en la producción de esta serie, particularmente con los autores que participaron en un difícil proceso colaborativo y quienes gentilmente aceptaron a recibir comentarios y consejos, y con la consultora del proyecto, la Dra. Denise Baer. Especial agradecimiento merece la Oficial Principal de Programas de NDI, Victoria Canavor, quien administró el proyecto desde su inicio.

NDI agradece el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la cual aportó el financiamiento para este proyecto.

Kenneth Wollack
Presidente

Ivan Doherty
Asociado Principal,
Director de Programas
de Partidos Políticos

ACERCA DEL AUTOR

Kenneth Janda es el Profesor Emérito de la Cátedra Payson S. Wild de la Universidad Northwestern. Ha sido coeditor del diario internacional *Party Politics* desde 1995, y en 2000 obtuvo el premio Samuel J. Eldersveld por sus Logros de Carrera de la Asociación de Ciencias Políticas de Norteamérica (*American Political Science Association*, APSA) por su investigación sobre partidos políticos. En 2005 compartió el Premio al Mejor Software de Instrucción de la APSA, premio que también recibió en 1992. Entre los libros del Dr. Janda se incluyen *Partidos Políticos: Una Encuesta Internacional* (1980) y, junto con el coautor Robert Harmel, *Los Partidos y su Entorno: ¿Límites a la Reforma?* (1982). Es coautor del libro de texto sobre gobierno en los Estados Unidos, *El Reto de la Democracia*, el cual se utiliza en cientos de universidades en Estados Unidos y ha sido traducido al checo, georgiano, húngaro, coreano y ruso. El Dr. Janda recibió su Doctorado de la Universidad de Indiana.

ADOPCIÓN DE UNA LEY DE PARTIDOS

Las democracias emergentes se enfrentan a un dilema al momento de crear una ley de partidos: decidir cuánta autoridad gubernamental se debe utilizar para regular a los partidos al tiempo que se espera que los mismos partidos ofrezcan las agendas para que los ciudadanos elijan al momento de determinar su gobierno. Si los gobiernos no cuentan con leyes que establezcan lo que los partidos pueden y no pueden hacer, las naciones se arriesgan a ser presa de prácticas políticas despiadadas con poca o ninguna rendición de cuentas. Sin embargo, si los gobiernos promulgan leyes estrictas especificando cómo se deben constituir los partidos y cómo éstos deben hacer campaña y operar, las naciones pueden llegar a desalentar o evitar que los partidos políticos participen de los asuntos públicos.

El dilema recuerda el predicamento del cuento de hadas “Ricitos de Oro y los Tres Ositos”: ¿Cuánta regulación sobre los partidos políticos es “apenas lo correcto” para una sociedad? Si bien los profesionales de la política quisieran crear oportunidades para el “tipo correcto de partido”, la moraleja podría ser que no siempre se le presta un servicio a la democracia cuando las naciones promulgan leyes de partidos.

El presente trabajo ofrece varias advertencias que las dirigencias de los partidos deberían atender y propone varias interrogantes que deberían considerar al crear las leyes de partidos. Para este fin, se revisan cinco modelos que reflejan distintas maneras en las cuales los estados han regulado a los partidos: políticas que *proscriben*, *permiten*, *promueven*, *protegen*, o *prescriben* a los partidos y las actividades partidistas. Es posible que las dirigencias de los partidos en democracias emergentes deseen considerar cómo las democracias más antiguas han seguido caminos diferentes en la adopción de leyes de partidos, y considerar en qué medida es posible que los factores locales condicionen cual modelo de regulaciones a

los partidos se ajustan mejor a sus necesidades. Por ejemplo, es posible que una ley de partidos “en demasía” tenga efectos paralizantes sobre la formación y el desarrollo de partidos políticos y que llegue a disuadir la creación de partidos políticos. Por otra parte, cuando se promulga una ley de partidos “demasiado liviana”, es posible que el gobierno que resulte provenga de una plétora de partidos menores, lo que a su vez produciría un gobierno caótico. Estos puntos se ilustran a través de una revisión sistemática de leyes de partidos que cubren 169 sistemas de organización política, así como un análisis de las experiencias en democracias ya establecidas.

¿QUÉ ES UNA “LEY DE PARTIDOS”?

El término “ley de partidos” tiene diferentes significados para distintas personas, inclusive entre los estudiosos de los partidos. El término a veces se utiliza en referencia a reglas internas, tales como los estatutos mediante los cuales los partidos se rigen a ellos mismos. Una “ley de partidos” también se refiere al cuerpo de leyes de estado en relación a lo que los partidos deben y no deben hacer – qué es legal e ilegal en política partidista: Generalmente esto incluye leyes relacionadas con qué constituye un partido político, el tipo de actividad en la cual los partidos pueden involucrarse, y que tipo de organizaciones y comportamientos partidistas son adecuados.

Al abordar la distinción entre las reglas del partido y las regulaciones externas por parte del estado, Richard Katz citó tres objetivos de las leyes de estado en relación con partidos políticos:

1. *Determinar qué constituye un partido político.* Esta determinación a menudo da origen a otras leyes de partido: quién califica para aparecer en la boleta, quién se beneficia de los recursos públicos (tales como subsidios o medios de

comunicación), quién participa en el gobierno y cómo, y así sucesivamente.

2. *Regular el tipo de actividad en el cual pueden involucrarse los partidos políticos.* Este encabezado cubre la recolección y el gasto de fondos, las actividades de campaña, posiciones sobre temas en las plataformas o manifiestos del partido y más.
3. *Asegurar formas apropiadas de organización y comportamiento partidista.* Katz sostuvo que éste era el objetivo más controvertido, porque se inmiscuía en temas internos del liderazgo del partido y las relaciones sociales. Es posible que las leyes requieran que los partidos elijan a sus dirigentes desde la base, pero un partido podría preferir escogerlos a través de un congreso del partido. También es posible que las leyes exijan igualdad de género o étnico, o que las leyes requieran el mantenimiento de organizaciones partidarias en distintas regiones del país. Uno pudiera imaginar otros objetivos de política pública que las naciones buscan implementar mediante las leyes de partidos.¹

Tal como lo hizo Katz, este trabajo define a una “*ley de partidos*” – en minúsculas – como un cuerpo de reglamentos provenientes del estado que determina el estado legal de los partidos políticos y que a menudo especifica qué constituye la militancia en un partido, cómo se deben organizar los partidos, cómo deben realizar sus campañas, cómo deben administrar los fondos del partido y así sucesivamente. La “*Ley de Partidos*” – en mayúsculas – se refiere a la legislación que regula a los partidos políticos y que están codificados bajo un título descriptivo comparable: por ejemplo, la “*Ley sobre Partidos Políticos*” de Alemania o la “*Ley de Partidos Políticos*” de Corea del Sur.²

En este trabajo, cuando el término “*Ley de Partidos*” aparece con mayúsculas, se refiere a legislación específica sobre Leyes de Partidos. El término “*ley de partidos*” en minúsculas se refiere a un conjunto de leyes sobre partidos. La ley de partidos de cualquier nación se deriva de su Ley de Partidos (de tener alguna) y de estatutos legislativos, decisiones administrativas, decisiones judiciales o inclusive de las consti-

tuciones nacionales. Las leyes que rigen la definición, composición, estructura y actividades de los partidos políticos se encuentran al centro de la ley de partidos, la cual se enfoca sobre los partidos políticos como *organizaciones*. Los límites de la ley de partidos se pueden ver más claramente al considerar tres conjuntos de leyes relacionados: la ley *electoral*, la ley de *campanas* y la ley de *financiamiento político*.

Legislación Electoral, de Campañas y de Financiamiento Político

Además de la Ley de Partidos, algunas naciones – tales como Corea del Sur – han promulgado diferentes leyes que regulan las elecciones, las campañas y el financiamiento político. Cada una de éstas se empalma con la ley de partidos pero en el fondo se enfoca en aspectos distintos.

Ley electoral. Las elecciones nacionales son eventos dinámicos en los cuales generalmente millones de personas depositan sus votos por cientos de candidatos y decenas de partidos políticos. Posteriormente, miles de funcionarios gubernamentales realizan el conteo de estos votos. Este complejo proceso requiere de reglas detalladas que dirijan el comportamiento de todos los actores políticos. El centro de la atención de la ley electoral es el marco y la administración de estas elecciones. Dicha ley en el Reino Unido, de acuerdo con un estudio realizado por el gobierno en 2003,

fue desarrollada poco a poco a lo largo de muchos años y puede encontrarse en no menos de 30 piezas de legislación que se remontan hasta la Ley de Elecciones Parlamentarias de 1695. Si bien la Ley de Representación del Pueblo de 1983 fue una ley de consolidación, existen no menos de 19 nuevas leyes y 63 piezas de legislación subsidiaria que afectan la ley electoral desde aquel entonces.³

De acuerdo con Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler, la ley electoral (a la que ellos llaman “governabilidad electoral”) consiste del conjunto más amplio de actividades que crea y mantiene el amplio marco institucional en el cual ocurre el voto y la competencia electoral. Éste... implica el diseño de instituciones que definen el marco básico de las elecciones democráticas... Las reglas electorales tradicionales que cubren el derecho al sufragio, las reglas de representación, el tamaño de la asamblea, la magnitud de los distritos, los límites de los distritos, y los calendarios electorales forman parte de la agenda.⁴

Siguiendo la convención establecida anteriormente para el caso de la “Ley de Partidos” y la “ley de partidos,” el término “*Ley Electoral*” se utiliza para estatutos nacionales que regulan elecciones, aún cuando la nomenclatura varía de país a país.⁵ Y para el caso de “*ley electoral*” tenemos que se utiliza para el cuerpo de legislación electoral de una nación. Este cuerpo de ley se deriva de la Ley Electoral (de existir) y de los estatutos legislativos, las decisiones administrativas, las decisiones de los tribunales, y de las constituciones nacionales.

A menudo, la ley electoral resulta bastante integral. Dentro de la ley electoral, Mozaffar y Schedler incluyen las “reglas formales que rigen al votante, al partido y la elegibilidad del candidato y de su inscripción; ... las leyes y las regulaciones que afectan los fondos de recursos de los partidos políticos y de los candidatos (su acceso a dinero y a los medios).”⁶

Si bien las Leyes Electorales a menudo especifican cómo deben operar los partidos políticos, es poco frecuente que las Leyes de Partidos especifiquen cómo se deben operar las *elecciones*. Es más probable que las naciones tengan una ley con el título de Ley Electoral que una titulada Ley de Partidos, pero si tuvieran ambas su Ley Electoral tendería a ser más extensa reglamentaría *tanto* las elecciones como los de partidos. Por ejemplo, la versión en inglés de la Ley Electoral de Corea del Sur consta de aproximadamente 200 páginas versus aproximadamente 70 páginas de la Ley de Par-

tidos. De manera similar, en Alemania la Ley Electoral es considerablemente más larga que la Ley de Partidos.

Ley de campañas. La ley electoral contiene procedimientos detallados para llevar a cabo elecciones. La administración de elecciones es un tema importante, pero poco interesa a aquéllos interesados en la política partidaria, que tienden a centrar su atención sobre el subconjunto de reglamentos electorales que se relacionan con las campañas electorales. Aunque los reglamentos de campañas se incorporan en gran parte bajo las Leyes Electorales, también son producto de otras fuentes y constituyen un cuerpo relativamente distinto de leyes de campañas. Más aún, algunos países promulgan Leyes de Campañas con ese título: consideren la Ley Federal de Campañas Electorales de 1971 de los Estados Unidos de América y su Ley Bipartidista de Reforma a la Ley de Campañas de 2002.

La ley de campañas puede especificar la duración de las campañas electorales, qué actividades están permitidas, si los resultados de las encuestas se pueden publicar antes del voto, y otros aspectos de las campañas electorales.⁷ Al igual que las dos Leyes de Campañas de los Estados Unidos de América, la ley de campañas también puede regular a los partidos políticos al especificar cómo los candidatos o los partidos pueden recaudar y gastar sus fondos, cómo se deben constituir los comités de financiamiento, etc. En la medida en que las leyes de campañas tienen que ver con partidos políticos, éstas se convierten una fuente de ley de partidos.

Ley de financiamiento político. Karl-Heinz Nassmacher utiliza el término “financiamiento político” para abarcar tanto el “financiamiento de partidos” como el “financiamiento de campañas.”⁸ Ambos temas son pertinentes a la ley de partidos. Sin embargo, algunos grupos—como Transparencia Internacional—se interesan más ampliamente en el rol del dinero en la compra de favores en política pública y en la defraudación del gobierno para así obtener servicios y material. Estos grupos centran su interés sobre el dinero como lubricante de la corrupción política.⁹ La ley de parti-

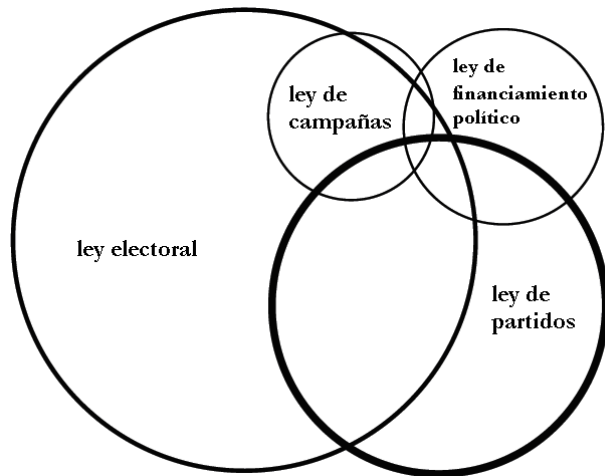
dos incluye el financiamiento político en su sentido más específico—limitado al financiamiento de los partidos y de las campañas.

El cuerpo de legislación sobre financiamiento político puede provenir de muchas fuentes, a veces de una Ley de Financiamiento Político en específico. Corea del Sur, por ejemplo, tiene una “Ley de Fondo Político” que abarca a los partidos políticos, a los candidatos y las asociaciones políticas. En la medida en que la ley de financiamiento político trata con los partidos políticos, se convierte en una fuente de la ley de partidos.

Relaciones entre los Cuatro Cuerpos de Ley

La **Figura 1** muestra las relaciones hipotéticas entre estos cuatro cuerpos de ley. El círculo de línea gruesa en la Figura 1 representa el cuerpo de la ley de partidos—todas las regulaciones estatales sobre los partidos políticos, independientemente de la fuente. El área de traslape entre los círculos de la ley electoral y la ley de partidos en la Figura 1 indica que alguna porción de los reglamentos estatales sobre los partidos políticos se origina en la regulación estatal sobre elecciones. Si bien las leyes electorales de una nación también pueden afectar el número y los tipos de partidos que pueden existir y que prosperan, se considera que tales efectos indirectos pertenecen a la periferia y no al centro de la ley de partidos definida en el presente documento.

FIGURA 1: RELACIONES ENTRE LOS CUATRO CUERPOS DE LEY



El pequeño círculo titulado “ley de campañas” se refiere al cuerpo de regulaciones que a menudo recibe un tratamiento separado de la ley electoral al tiempo que nominal y legalmente se incorpora bajo ésta.¹⁰ El mayor de los círculos, “ley de financiamiento político”, representa el cuerpo de ley que aborda la recolección y el gasto de dinero en política, lo cual resulta de interés general para muchos observadores políticos. Debido a que la ley de financiamiento político aplica a la política fuera de los partidos y las campañas, se presume que se trata de un cuerpo de leyes un tanto mayor.

Constituciones como Fuente de la Ley de Partidos

Como se mencionó anteriormente, la ley de partidos consiste de reglamentos provenientes del estado en relación con la definición, composición y actividades de los partidos políticos como *organizaciones*. Este cuerpo de ley se puede distinguir de cuerpos de leyes relacionados concernientes a elecciones, campañas y financiamiento político, las cuales tienen traslapes con la ley de partidos y a menudo sirven como fuentes de la ley de partidos. Nuevamente, otras fuentes de la ley del partido incluyen estatutos legislativos, decisiones administrativas, decisiones de tribunales y las constituciones nacionales. De éstas, las constituciones nacionales merecen una discusión especial.

Pocos autores consideran a las constituciones como fuentes de la ley de partidos. Al comentar sobre el papel clave que los partidos juegan en las democracias parlamentarias, el académico británico Eric Barendt escribe:

Uno pudiera, por lo tanto, esperar que las constituciones establezcan algunas reglas marco para los partidos políticos, por lo menos para evitar que éstos adopten políticas totalitarias y para salvaguardar los derechos de miembros individuales. Pero las constituciones rara vez mencionan mucho sobre los partidos, y algunas han ignorado su existencia por completo. La Constitución de los Estados Unidos de América nunca las ha tomado en cuenta, una

actitud que comparte con los acuerdos no codificados del Reino Unido.¹¹

Sin embargo, Barendt explica que los tribunales crean *derecho constitucional* mediante decisiones sobre partidos políticos bajo otras disposiciones constitucionales. Ciertamente que esto es verdad en los Estados Unidos—e inclusive en Gran Bretaña, que si bien no tiene un único texto constitucional sí tiene una ley fundamental.¹²

Más aún, Barendt estaba equivocado al sostener que las constituciones nacionales “rara vez mencionan mucho sobre los partidos políticos”. Un estudio realizado en 1976 sobre 142 constituciones encontró que por lo menos dos tercios mencionaban a los partidos.¹³ Como apuntó Jorge Laguardia en un ensayo sobre el marco constitucional de los partidos en Centro América, “El reconocimiento de los partidos políticos comenzó por la constitución guatemalteca de 1945... A partir de entonces todos los países de la región reconocieron a los partidos políticos en sus constituciones.”¹⁴

Es posible que la incorporación de la ley de partidos en las constituciones sea una consecuencia de la más reciente ola de democratización en estados en desarrollo. Como Thomas Carothers escribió:

La ola democratizadora de los años 80 y 90 ha implicado la modificación de viejas constituciones en países en transición y la redacción de nuevas constituciones para los nuevos estados... El incluir ciertas disposiciones en el texto constitucional—y excluir otras—pasó a ser el centro natural de la atención.¹⁵

Independientemente de cuándo haya comenzado la tendencia, las constituciones deben ser consideradas una fuente de la ley de partidos, ya que muchas de ellas a menudo tienen mucho que decir acerca de los partidos políticos.

ESTUDIO MUNDIAL SOBRE LEY DE PARTIDOS

No existen muchos estudios sistemáticos sobre leyes de partidos de varios países. Capítulos específicos del voluminoso manual escrito por Richard Katz y Peter Mair sobre las organizacio-

nes partidistas reporta sobre las leyes de partidos de 12 países.¹⁶ Sin embargo, el libro no compara las leyes de partido entre países. Otros académicos han comparado leyes de partidos pero únicamente con respecto a temas seleccionados. Por ejemplo, Fritz Plasser y Gunda Plasser catalogaron y analizaron el marco regulatorio de las campañas electorales de unos 70 países.¹⁷ Michael Pinto-Duschinsky compiló y analizó los reglamentos gubernamentales sobre el financiamiento de partidos y el nivel de subsidios del gobierno en 104 países.¹⁸ Tiempo después la compilación de Pinto-Duschinsky fue utilizada para el informe ampliado de USAID sobre el dinero en la política de 118 países.¹⁹

El más reciente estudio integral de financiamiento político en varios países fue patrocinado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA por sus siglas en inglés).²⁰ La base de datos de IDEA Internacional sobre leyes y reglamentos de financiamiento político de 111 países es quizás la colección más grande de información de ese tipo que se haya reunido a la fecha. Aún más recientemente, Transparencia Internacional, una organización internacional no gubernamental contra la corrupción, incluyó preguntas acerca del financiamiento de partidos en su informe sobre la corrupción mundial de 2004.²¹

En este punto resulta útil definir términos para evaluar la literatura académica que existe sobre la ley de partidos. Utilicemos el término *origen* para la fuente de los reglamentos—sea que hubieren sido promulgados en la constitución, un tribunal, estatuto legislativo, por orden ejecutiva o decisión administrativa. Llamemos al objetivo de la legislación—por ejemplo, la definición del partido, las actividades del partido, o la organización del partido—el *objetivo* legislativo. De acuerdo con estas definiciones, Plasser y Plasser prepararon un inventario de leyes de partidos cuyo objetivo regulatorio fuera las prácticas de campaña. En contraste, el objetivo de las compilaciones de las leyes de partidos realizadas por Pinto-Duschinsky, USAID, e IDEA Internacional era el financiamiento de partidos. El financiamiento de partidos constituyó igualmente el objetivo principal de

Transparencia Internacional, aunque también realizó un inventario de las leyes que tratan sobre prácticas políticas corruptas. De hecho, la mayoría de los inventarios de leyes de partidos entre países se han centrado sobre el financiamiento de partidos más que en cualquier otro tema. Para el presente estudio se creó una base de datos con información sobre 1,101 leyes, identificadas por su *origen* gubernamental y su *objetivo*. Para comprender cómo se obtuvieron los ejemplos de leyes de partido para la base de datos, consulte el **Anexo** en la página 30.

LEY DE PARTIDOS Y POLÍTICA PARTIDISTA

Sin duda alguna, la ley de partidos de un país afecta a sus partidos políticos. La pregunta es: ¿cuáles leyes tienen cuál efecto? Los académicos que estudian a los partidos políticos tienden a dudar sobre el éxito de tratar de hacer una ingeniería de los partidos políticos valiéndose de la legislación, especialmente en países en desarrollo con tradiciones políticas no asentadas. Si bien las leyes que exigen que los partidos mantengan listas de sus militantes ayudan en la organización de los partidos en democracias avanzadas, esas mismas leyes podrían limitar la competencia entre partidos en democracias incipientes, donde las autoridades fácilmente podrían obtener acceso a las listas de sus oponentes.

Aún en democracias avanzadas con sistemas estables de partidos, la manera en que operan las leyes de partido puede resultar controversial. Tal y como lo han documentado los profesores de derecho Samuel Issacharoff y Richard Pildes, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América tiende a decidir en contra de los partidos menores y a favor de los dos principales partidos.²² Al describir esa “traba” sobre el sistema de partidos de los Estados Unidos por parte de los partidos demócrata y republicano con el apoyo de la Corte, sostienen que

cuando se ejerce el dominio por parte de dos partidos a través de restricciones estatales cuya intención es garantizar el dominio de dos partidos, es posible que un mercado de dos partidos no sea suficien-

temente abierto como para garantizar el acceso adecuado a grupos que buscan retar el estatus quo.²³

Gregory Magarian, otro profesor de derecho, atribuye la decisión de la Corte a su creencia normativa de que

un sistema político estable de dos partidos es esencial para nuestras instituciones democráticas y que la mejor manera de lograr los innumerables beneficios que aportan los partidos importantes es maximizar su autonomía...En contraste, los intereses gubernamentales en la estabilidad política han excedido los intereses de expresión de los partidos pequeños.²⁴

La ley de partidos no sólo es controversial en relación con los efectos que se pretenden; también conlleva consecuencias no intencionales—aún cuando actores políticos experimentados trabajen de manera multipartidista para elaborar una ley de partidos. Por ejemplo, la Ley Bipartidista de Reforma de Financiamiento de Campaña de 2002 en Estados Unidos debía haber limitado el flujo del llamado “dinero blando” (dinero aportado no para sufragar los gastos de un candidato sino para actividades partidistas) de intereses especiales hacia los partidos políticos durante las campañas nacionales. De hecho, el título primero de la ley es “REDUCCIÓN DE LA INFLUENCIA DE GRUPOS DE INTERÉS ESPECIAL”. Sin embargo, la elección presidencial de 2004 fue influenciada por un monto sin precedentes de dinero procedente de grupos no partidistas creados principalmente para influenciar las elecciones; fondos que no eran sujeto a impuestos de acuerdo con la Sección 527 del Código de Renta Interna. De acuerdo con una organización de Washington que monitorea el financiamiento de campañas, los llamados comités 527 recaudaron (y gastaron en gran medida) un total de \$434 millones sólo en 2004, \$60 millones más que la cantidad recaudada en los tres años anteriores juntos.²⁵ Como escribió otro académico en derecho, “Las características únicas de los partidos políticos constituyen un

reto para cualquier institución que desee regularlos.”²⁶

Si regular a los partidos mediante la ley resulta una empresa difícil en una democracia establecida como la de los Estados Unidos, diseñar una ley para producir partidos deseables en países en transición resulta algo azaroso. Escribiendo sobre la formación democrática de partidos en el exterior, Carothers sostiene que los profesionales norteamericanos de la política creen que los partidos deberían jugar tres roles esenciales: (1) agregar y articular los intereses de los ciudadanos; (2) estructurar la competencia electoral y darle forma al entorno político; y (3) proporcionar grupos políticos coherentes que dirijan el gobierno.²⁷ Según Carothers, “no cualquier partido sirve”:

Los partidos deben ser organizados en torno a ideologías políticas en lugar de identidades étnicas, religiosas o regionales. Sus diferencias ideológicas deben ser diferentes pero no demasiado marcadas; las ideologías extremas son peligrosas. Los partidos no deben ser vehículos personalistas para el auto-engrandecimiento de líderes carismáticos sino organizaciones con estructuras internas democráticas que busquen una comunidad de votantes entre los ciudadanos y que trabajen por la transparencia, rendición de cuentas y comportamiento legal. Deben cultivar relaciones con otras organizaciones sociales y políticas y estar dispuestos a trabajar en coaliciones cuando las circunstancias lo requieran.²⁸

Desafortunadamente, los partidos de este tipo no son muy comunes en los países en desarrollo. En su análisis entre países, *Partidos Políticos y Democracia*, Richard Gunther y Larry Diamond identificaron 15 tipos distintos de partidos políticos en todo el mundo, de los cuales sólo cinco corresponden a partidos del tipo occidental que Carothers describió. De acuerdo con su terminología, se trataba de partidos (1) clase-masas, (2) pluralista-nacionalista, (3) denominacional-masas, (4) todo incluyente, y (5) programáticos. Entre los que caen fuera de la descripción de Carothers se en-

cuentran: (6) de notables locales, (7) clientelista, (8) étnico, (9) de congreso, (10) personalista, (11) leninista, (12) ultranacionalista, (13) religioso-fundamentalista, (14) de izquierda-libertario, y (15) de extrema derecha post-industrial.²⁹ En muchos países en desarrollo, según Carothers, “No se puede entender a los partidos tan sólo como subdesarrollados o débiles; son tipos de organizaciones fundamentalmente diferentes de las occidentales.”³⁰

Los partidos políticos *son* necesarios para que exista un gobierno democrático, y *sí* existe la necesidad de marcos legales que faciliten el surgimiento de partidos políticos fuertes y competitivos. La intención de este trabajo es evaluar las leyes de partidos de varias naciones e identificar cinco modelos que caracterizan las políticas para regular a los partidos.

El trabajo sostiene que las naciones tienden a seguir políticas que *proscriben*, *permiten*, *promueven*, *protegen*, o *prescriben* a los partidos y las actividades de partidos. Estos modelos políticos son conceptualizados como formas puras; es posible que las naciones no sigan exactamente a ninguno al crear una ley de partidos. Los países tienden a seguir estos modelos, pero es posible que las políticas se ajusten a distintas políticas regulatorias, reflejando la complejidad del proceso de creación de leyes. En general, las naciones que *proscriben* a los partidos por ley les prohíben funcionar del todo; las naciones que *permiten* partidos les permiten operar libremente; las naciones que *promueven* partidos los apoyan de manera activa; las naciones que *protegen* a los partidos favorecen a unos por encima de otros; y las naciones que *prescriben* los partidos desean moldearlos para que se ajusten a un ideal.

Cada uno de estos modelos será ilustrado más adelante en referencia con los ejemplos de leyes de partidos en diferentes países. Mientras más sepamos acerca de los marcos legales alternos bajo los cuales operan los partidos, mejor será nuestro entendimiento acerca de cómo diseñar sistemas de partidos competitivos.

MODELOS DE REGULACIÓN Y EJEMPLOS DE LEY DE PARTIDOS

En principio, uno debe poder evaluar las leyes nacionales de partido de acuerdo a si facilitan u obstruyen la política partidista. En su estudio de 2002 sobre “campañas políticas a nivel global”, Plasser y Plasser evaluaron las leyes de campaña nacionales en más o menos los mismos términos. Acumularon un laberinto de reglas específicas sobre el “marco regulatorio de campañas” de 52 países. Para imponer algún tipo de orden sobre las reglas que recabaron, Plasser y Plasser clasificaron a los países de acuerdo a si las prácticas de campaña eran “estrictamente reguladas,” “moderadamente reguladas,” o “mínimamente reguladas”. Plasser y Plasser citan a Japón como un país que tiene las campañas “estrictamente reguladas”, Rusia como un país con campañas “moderadamente reguladas”, y de las campañas “mínimamente reguladas” dicen: “El ejemplo más popular de restricciones mínimas a las campañas ocurre son los Estados Unidos de América, pero las campañas en Australia, Nueva Zelanda y Canadá enfrentan igualmente sólo restricciones menores de acuerdo con las leyes actuales.”³¹

A continuación, el presente trabajo conceptualiza modelos alternos de regulación y cita ejemplos ilustrando cada uno de los cinco modelos—*proscribir*, *permitir*, *promover*, *proteger*, o *prescribir*—antes mencionados.

El Modelo de la Proscripción

Proscribir significa declarar ilegal o contrario a la ley. Sin embargo las palabras “ilegal” o “contrario a la ley” no se utilizan en ninguna de las 159 leyes bajo el encabezado *partidos políticos/estatus legal*. Si las naciones buscan proscribir a todos los partidos políticos, tienden a hacerlo tan solo negándoles estatus legal. Una manera de hacer esto es no mencionando a los partidos en la constitución, lo cual ocurre en 13 países contenidos en la base de datos:

Granada	Omán	Emiratos Árabes Unidos
Irlanda	Qatar	Estados Unidos de América
Jamaica	Arabia Saudita	Venezuela
Japón	Tonga	
Malasia	Túnez	

Pero no mencionar a los partidos políticos en las constituciones no constituye ciertamente un signo del modelo de proscripción. Los 13 países mencionados anteriormente representan una mezcla de democracias establecidas, democracias en transición y regímenes autoritarios. Las constituciones de Granada, Irlanda, Jamaica, Japón, y los Estados Unidos—todos considerados “Libres” en la clasificación de Freedom House de 2004³²—no contienen disposiciones para los partidos políticos. Tampoco lo hacen las constituciones de Omán, Qatar, Arabia Saudita, y los Emiratos Árabes Unidos, todos fueron clasificados como “No Libres”.

Aún si la constitución nacional reconoce a los partidos políticos, esto no asegura que los partidos puedan operar

CUADRO 1: CONTRASTANDO DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos

El Congreso no promulgará ninguna ley con respecto al establecimiento de una religión o prohibirá el libre ejercicio de la misma; ni limitará la libertad de expresión, de la prensa; ni el derecho de las personas a reunirse en asamblea y para petionar al Gobierno por la compensación de quejas.

Artículo 39 [Expresión] en la Constitución de Arabia Saudita

La información, publicación y cualquier otro medio utilizará un lenguaje cortés y los reglamentos del estado, y contribuirán a la educación de la nación y al fortalecimiento de su unidad. Todo acto que promueva la sedición o que menoscabe la seguridad del estado y sus relaciones públicas o que le reste a la dignidad o a los derechos del hombre queda prohibido. Los estatutos definirán todo eso.

CUADRO 2: PROHIBICIÓN DE TIPOS DE PARTIDOS - ARGELIA

Constitución, Artículo 42

Con respecto a las disposiciones de la presente Constitución, no se pueden fundar partidos políticos con base a la religión, idioma, raza, género, corporación o región.

Los partidos políticos no pueden optar por utilizar propaganda partidista en relación con los elementos que se mencionan en el párrafo anterior.

Toda obediencia hacia los partidos políticos en cualquier forma, sea a intereses o hacia partidos extranjeros queda prohibida.

Ningún partido político podrá utilizar la violencia o la limitación, de cualquier naturaleza o forma.

libremente. La constitución de Turkmenistán (Artículo 28) garantiza que “Los ciudadanos tienen el derecho a crear partidos políticos y otras asociaciones públicas que operan dentro del marco de la Constitución y las leyes.” Sin embargo, Freedom House clasifica a Turkmenistán como menos libre que las tres naciones árabes mencionadas anteriormente.

Las constituciones de algunas democracias establecidas—los Estados Unidos de América son un ejemplo—antecedan al origen de los partidos, lo cual explica su omisión en las constituciones de estas democracias. No obstante, las fuertes disposiciones para la libertad de expresión puede autorizar a los partidos sin siquiera mencionarlos. Como ejemplo, el **Cuadro 1** compara la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América con el Artículo 39 de la Constitución de Arabia Saudita en relación con la libertad de expresión. Ninguna de las constituciones menciona de manera específica a los partidos políticos. Sin embargo, los partidos caen dentro de la protección de libertad de expresión, de reunirse en asamblea, y de hacer peticiones según la Primera Enmienda de los Estados Unidos. El documento saudita, en contraste, disuade actos que promuevan la división o la desunión, lo cual los partidos hacen normalmente cuando critican las políticas del gobierno.

Más aún, algunas naciones declaran ilegales a ciertos tipos de partidos. Una búsqueda de “prohibir” bajo *partidos políticos/estatus legal* identifica a seis países—Países Bajos, Argelia, Côte d’Ivoire, Polonia, Senegal e Italia—que prohíben partidos por varias razones. Las prohibiciones más comunes son aquéllas en contra de sesgos sociales, control extranjero, y el uso de la violencia—todo lo cual está plasmado en el Artículo 42 de la Constitución de Argelia (ver **Cuadro 2**).

Por otra parte, el Artículo 12 de la constitución italiana dice, “Se prohíbe la reorganización, bajo cualquier figura, del disuelto partido fascista.” Tales proscripciones legales buscan limitar ciertos tipos de partidos o actividad partidista, pero no están diseñadas para prohibir a los partidos políticos en general.

CUADRO 3: REGULACIÓN PERMISIVA – ANDORRA Y ESTONIA

Constitución de Andorra, Artículo 26

Los ciudadanos de Andorra tienen el derecho de crear partidos políticos libremente. Su funcionamiento y organización deben ser democráticos y sus actividades legales. La suspensión de sus actividades y su disolución son responsabilidad de los órganos judiciales.

Constitución de Estonia, Artículo 48

(1) Todos deben tener el derecho de crear asociaciones y ligas sin fines de lucro. Sólo los ciudadanos de Estonia pueden ser militantes de los partidos políticos.

(2) El establecimiento de asociaciones y ligas que posean armas o que se organicen militarmente o que realicen ejercicios militares requieren de un permiso especial, la emisión del cual será de conformidad con las condiciones y procedimientos determinados por la ley.

(3) Las asociaciones, ligas o partidos políticos cuyos objetivos u actividades estén dirigidas al cambio violento del sistema constitucional de Estonia o que de otra forma viole la ley penal será prohibido.

(4) La terminación o suspensión de las actividades de una asociación, una liga o un partido político, y su penalización, podrá ser invocada únicamente por un tribunal, en casos en que se haya violado la ley.

El Modelo de Permiso

Permitir, por supuesto, significa consentir. El modelo de permiso de leyes de partidos permite a los partidos existir y operar sin especificar qué constituye la militancia partidista, cómo se deben organizar los partidos, cómo deben escoger a sus dirigentes y cómo deben financiar su operación (fuera de las prohibiciones de la ley penal). Es un modelo minimalista de regulación—al extremo, un modelo *laissez faire*.

Probablemente ningún país sea totalmente permisivo, pero el modelo minimalista es visible en la constitución de la diminuta Andorra (ver **Cuadro 3**). Inclusive la permisividad de Andorra está limitada por el requisito de la democracia interna en los asuntos del partido—que la organización del partido “debe ser democrática.” Varios países que se ajustan al modelo permisivo también velan contra la legalización de los grupos paramilitares. Por ejemplo, la constitución de Estonia sólo contiene una disposición relacionada con los

CUADRO 4: LEGISLAR PARA INCLUIR LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN – NORUEGA

Artículo 59

Cada municipio constituye un distrito electoral separado.

Las votaciones se llevarán a cabo por separado en cada distrito electoral. En las urnas, los votos serán emitidos directamente para representantes a la Storting (Asamblea), junto con sus suplentes, para representar la totalidad de la circunscripción.

La elección de representantes de circunscripciones se basa sobre la representación proporcional y los escaños se distribuyen entre los partidos políticos de acuerdo con las siguientes reglas.

El número total de votos emitidos por cada partido dentro de cada circunscripción se divide entre 1, 4, 3, 5, 7 y así sucesivamente hasta que el número de votos emitidos se divida entre un número que sea igual al número de escaños que el partido en cuestión espere obtener. Al partido que, de acuerdo con lo anterior, obtenga el mayor cociente se le asigna el primer escaño, mientras que el segundo escaño se asigna al partido que obtenga el segundo mayor cociente, y así sucesivamente hasta que se distribuyan todos los escaños. Si varios partidos obtienen el mismo cociente, se realiza un sorteo para decidir a cual partido se le asignará el escaño. No se permiten alianzas de lista.

Los escaños que no representan a una circunscripción se distribuye entre los partidos que toman parte de dicha distribución con base en la relación entre el número total de votos emitidos para los partidos individuales en todo el Reino para lograr el mayor grado posible de proporcionalidad entre los partidos. El número total de escaños de la Storting asignados a cada partido se determina al aplicar las reglas relacionadas con la distribución de los escaños de circunscripción de igual manera a todo el Reino y a los partidos que toman parte de la distribución de los escaños sin circunscripción. Posteriormente, a los partidos se les asigna tantos escaños sin circunscripción y estos, junto con los escaños ya asignados, corresponden al número de escaños en la Storting a los cuales el partido en cuestión tiene derecho de acuerdo con lo anterior. Si de acuerdo con estas reglas, dos o más partidos tuvieren igual derecho a un escaño, se otorgará preferencia al partido que reciba la mayor cantidad de votos o, en el caso de un empate, a aquél que resulte el ganador de un sorteo. Si un partido ya un partido hubiere obtenido, a través de la distribución de escaños de circunscripción, un número de escaños mayor al que tiene derecho de acuerdo con lo anterior, se realizará una nueva distribución de escaños sin circunscripción para asignar exclusivamente entre los otros partidos de manera tal que no se tenga en cuenta ni el número de votos ni los escaños de circunscripción obtenidos por el referido partido.

Un partido no podrá obtener un escaño sin circunscripción salvo que éste haya recibido por lo menos el 4 por ciento del número total de votos emitidos en todo el Reino.

Los escaños sin circunscripción que un partido haya obtenido se distribuyen entre las listas de candidatos del partido en las diferentes circunscripciones de manera tal que el primer escaño se asigna a la lista que haya quedado con el mayor cociente luego de la distribución de los escaños de circunscripción, el segundo escaño a la lista con el segundo mayor cociente y así sucesivamente hasta que se distribuyan todos los escaños sin circunscripción del partido.

partidos políticos, el Artículo 48 sobre el “Derecho de Asociación”, pero fija límites sobre lo que pueden hacer (ver Cuadro 3).

Aun las naciones que se ajustan al modelo permisivo en sus constituciones pueden promul-

gar leyes más detalladas que regulen a los partidos, cosa que sucede tanto en Andorra como en Estonia, y posiblemente también en Australia.³⁵

CUADRO 5: PROMOCIÓN DE PARTIDOS CON SUBSIDIOS – UN COMPROMISO CONSTITUCIONAL

Argentina, Artículo 38

El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. . Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.

Colombia, Artículo 109

El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley. Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados. La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

República del Congo (Brazzaville), Artículo 54

El Estado asegura el financiamiento de los partidos políticos. La ley determina las condiciones y las modalidades del financiamiento de los partidos políticos.

El Salvador, Artículo 210

El Estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia.

Guatemala, Título VII, Capítulo Único, Artículo 17

Los partidos políticos gozarán de financiamiento, a partir de las elecciones generales del 3 de noviembre de 1985, el que será regulado por la Ley Electoral Constitucional.

Malawi, Artículo 40

(92) El Estado proveerá los fondos para asegurar que, durante la vida del Parlamento, cualquier partido político que haya logrado más del 10 por ciento del voto nacional en elecciones para el citado Parlamento, posean suficientes fondos para continuar representando a sus electores.

El Modelo de Promoción

Promover significa fomentar, impulsar, o apoyar. A veces los gobiernos promulgan leyes que no sólo promueven las actividades de los partidos políticos sino que también promueven su creación. Normalmente hacen esto a través de leyes electorales que favorecen la creación o continuación de numerosos partidos políticos. Desde hace tiempo se ha notado que las elecciones legislativas con base a la representación proporcional en distritos plurinominales producen un mayor número de partidos que aquellas elecciones donde los escaños son ganados por una mayoría simple de los votos en distritos uninominales. A menudo, la naturaleza de los sistemas electorales se especifica en los estatutos legislativos, usualmente en cuerpos codificados de la ley electoral. Sin embargo, al menos 12 países hacen de la representación proporcional un requisito constitucional.

Algunos observadores sostienen que la representación proporcional no crea múltiples partidos sino que preservan a los varios partidos que ya existen. De acuerdo con este argumento, los actuales partidos políticos conspiran para asegurar su participación proporcional de escaños parlamentarios en elecciones posteriores al designar y aprobar leyes para la representación proporcional.³⁴

Considere el caso de Noruega, que adoptó su constitución original en 1814, tan sólo 25 años luego de la ratificación de la Constitución de los Estados Unidos. Ninguno de los dos documentos menciona a los partidos. Con el tiempo, ambas constituciones fueron enmendadas. Aún hoy, la Constitución de los Estados Unidos no hace mención de partidos. La de Noruega no discute el estatus legal de los partidos, pero según su enmienda de 1995, detalla el método electoral de representación proporcional (ver **Cuadro 4**), e inclusive especifica los divisores entre los que se dividen los votos del partido para calcular el número de escaños que éste obtendría. Colocar el método electoral en la constitución ayuda a promover los intereses partidistas al preservar las ins-

CUADRO 6: FORMA EXTREMA DE PROTECCIÓN A PARTIDOS – SIRIA

Artículo 8

El principal partido de la sociedad y del estado será el Partido Socialista Árabe Ba'th. Éste dirigirá un frente patriótico y progresista en la unificación de los recursos de las masas populares y colocarlos al servicio de los objetivos de la nación árabe.

tituciones con las cuales los partidos se sienten cómodos.

Es posible que muchos ciudadanos no piensen que la ley electoral sea pertinente en la promoción de los partidos políticos. Una manera más obvia de promoción es otorgarle a los partidos subsidios públicos, práctica que se ha vuelto más común con el tiempo. Una consulta de la base de datos de leyes de partidos en busca de *partidos políticos/subsidios públicos* arroja 47 registros. Muchos se originan en estatutos legislativos, pero cerca de la mitad tienen origen constitucional. El **Cuadro 5** reporta compromisos constitucionales frente a los subsidios a partidos realizados por Argentina, Colombia, la República del Congo (Brazzaville), El Salvador, Guatemala y Malawi.

Richard Katz y Peter Mair han sostenido que los partidos políticos en muchos países han conspirado para extraer fondos del estado para su propio sostenimiento, explicando:

En resumen, el estado, que es invadido por los partidos, y cuyas reglas son determinadas por los partidos, se convierte en una fuente de recursos a través de la cual los partidos no sólo aseguran su propia supervivencia sino a través de la cual pueden fortalecer su capacidad para resistir los retos provenientes de alternativas recién movilizadas.³⁵

Katz y Mair sostienen que esta dinámica ha producido un nuevo tipo de partido, el partido tipo “cartel”, el cual vive de la esplendidez del estado.

El Modelo de Protección

Proteger significa resguardar contra daño o pérdida. La protección más extrema posible para cualquier partido es ser declarado el único legítimo, como lo hecho Siria en el caso del Partido Ba'th (ver **Cuadro 6**).

Antes que declarar un estado unipartidista, algunas naciones protegen a ciertos partidos mediante la administración e interpretación escrupulosa de la ley de partidos. En consecuencia, el modelo de protección difiere sólo en cuestión de grados del modelo de promoción. Aquellas naciones que siguen el modelo de protección van más allá de sencillamente promulgar legislación para simplemente para ayudar a los partidos; éstas crean un marco legal para evitar la competencia a los partidos existentes. Un claro ejemplo se encuentra en controlar el acceso de candidatos y partidos a la boleta electoral.

Considere a los Estados Unidos, por ejemplo, donde la responsabilidad administrativa de llevar a cabo las elecciones—incluyendo las elecciones para presidente y el Congreso—reposa en los gobiernos estatales. Bajo la ley estatal, la mayoría de los gobiernos estatales otorgan espacio en la boleta para la *próxima* elección a los partidos que hayan obtenido un cierto porcentaje del voto para un cargo en particular en la elección *anterior*. Esta práctica otorga automáticamente puestos en la boleta a los candidatos de los partidos establecidos Demócrata y Republicano. Normalmente, los candidatos de partidos menores acceden sólo al presentar peticiones con miles de firmas. La desventajosa situación con respecto a la boleta enfrentada por el candidato presidencial del Partido Verde en 2004, David Cobb, fue descrita antes de la elección por *Ballot Access News*:

David Cobb, Verde: 54.3% de los votantes verán su nombre en la boleta. Está postulado en todas las jurisdicciones excepto en 13 lugares en los que los requisitos eran muy difíciles de cumplir (Arizona, Georgia, Indiana, Kentucky, New Hampshire, North Carolina, North Dakota, Oklahoma, South Dakota, Texas, Virginia, West Virginia, Wyoming), y ocho

lugares en donde el partido lo intento pero no lo logró (Alabama, Idaho, Illinois, Kansas, Missouri, New York, Ohio, Tennessee), y en dos lugares donde el partido fue incluido en la boleta pero sin embargo algo salió mal.³⁶

Un ejemplo aún más evidente del modelo de protección de la ley de partidos se puede observar en algunos países en vías de desarrollo, donde la dirigencia de los partidos establecidos ha estructurado el marco legal para incrementar la disciplina entre sus militantes dentro del parlamento. Algunos países han adoptado disposiciones constitucionales que hacen que los integrantes del parlamento pierdan su escaño si “cambian de partido” y desertan a otro partido. Para ilustrar qué tan prevalente es esta práctica, el **Cuadro 7** cita varios ejemplos de tales disposiciones constitucionales.

Dicha legislación le otorga grandes poderes a la dirigencia de los partidos. Los disidentes del partido en la delegación parlamentaria no pueden dejar el partido sin perder sus escaños. A veces dichas leyes, conocidas también como disposiciones “anti-brinco”, son defendidas como una manera de aumentar la disciplina y la cohesión partidista en el parlamento.³⁷ Si tales leyes estuvieran vigentes en los Estados Unidos de América, el Senador James Jeffords de Vermont no habría podido dejar el Partido Republicano y convertirse en independiente en 2001, ni muchos integrantes sureños del Congreso antes que él hubieran podido cambiarse de Demócratas a Republicanos. Volver tales deserciones en actos “inconstitucionales” que resulten en la pérdida efectiva del cargo por elección ejemplifica el modelo de protección en la creación de la ley de partidos.

**CUADRO 7: PROTECCIÓN DE PARTIDOS CON DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES
CONTRA EL “CAMBIO DE PARTIDOS”**

Belice, Artículo 59. Término en el Cargo de los Representantes

- (1) Todo miembro de la Cámara de Representantes dejará libre su curul en la disolución de la Cámara siguiente a su elección.
- (2) Un miembro de la Cámara de Representantes dejará también libre su cargo en la Cámara—
 - (e) si, habiendo sido candidato de un partido político y, habiendo sido electo a la Cámara de Representantes como candidato de ese partido político, renuncia a ese partido político o cambia de partido.

Namibia, Artículo 48. Dejar Libre un Escaño

- (1) Los miembros de la Asamblea Nacional dejarán libres sus escaños:
 - (b) si el partido político que los nominó para que ocuparan un escaño en la Asamblea Nacional le informara al Presidente de la Asamblea que el citado integrante ya no es militante del citado partido político.

Nepal, Artículo 49. Dejar Libre un Escaño

- (1) El escaño de un miembro del Parlamento pasará a estar vacante en las siguientes circunstancias:
 - (f) si el partido del cual el integrante fuera militante al momento de su elección notificara en la manera establecida por la ley acerca del abandono del partido por parte de esa persona.

Nigeria, Artículo 68. Término de Duración en el Cargo de los Integrantes

- (g) (en caso que) siendo una persona cuya elección a la Cámara fue patrocinada por un partido político, se convirtiera en militante de otro partido político antes del vencimiento del período para el cual se eligió la Cámara:

Seychelles, Artículo 81. Dejar Libre un Escaño

- (1) Una persona deja de ser integrante de la Asamblea Nacional y el escaño ocupado en la Asamblea por esta persona quedará vacante—
 - 27(h) si, en el caso de un integrante elegido proporcionalmente—
 - (i) el partido político que nominó a la persona como integrante nominara a otra persona como integrante en sustitución de la mencionada persona y notifica al Presidente de la Asamblea por escrito de la nueva nominación;
 - (ii) la persona dejara de ser militante del partido político del cual esa persona fuera militante al momento de la elección; o

Sierra Leona, Artículo 77. Término de Duración de Escaños de Miembros del Parlamento

- (1) Un Miembro del Parlamento dejará libre su escaño en el Parlamento—
 - (k) si dejara de ser militante del partido político del cual fuere militante al momento de su elección al Parlamento y así lo informara al Presidente del Parlamento, o si el Presidente del Parlamento fuera informado de esto por el Líder de ese partido político;

Singapur, Artículo 46

- (2) El escaño de un Miembro del Parlamento quedará vacante—
 - (b) si éste dejara de ser militante, fuera expulsado o renunciara al partido político con el cual se presentó a la elección;

Zimbabwe, Artículo 41. Término de Duración de Escaños de Miembros

- (1) Sujeto a las disposiciones de la presente sección, el escaño de un integrante del Parlamento quedará vacante únicamente—
 - (e) si, siendo un integrante como el referido en la sección 38 (1) (a) y habiendo dejado de ser militante del partido político del cual era integrante en la fecha de su elección al Parlamento, el partido político que corresponda, mediante notificación por escrito al Presidente del Parlamento, declara que el citado integrante ha dejado de representar sus intereses en el Parlamento.

El Modelo de Prescripción

Prescribir significa emitir órdenes, dictar. Los doctores prescriben medicinas para el remedio de las enfermedades; los gobiernos nacionales prescriben leyes de partidos para curar lo que consideraran equivocado en la forma en que operan los partidos. En un extremo, el modelo de prescripción de la reglamentación de partidos permite a los regímenes alardear de la existencia de un sistema multipartidista al tiempo que controlan la organización y comportamiento de los partidos.

Por supuesto, los gobiernos nacionales no necesitan llevar el modelo de prescripción al extremo en la promulgación de leyes de partidos. Este trabajo brindará ejemplos de la versión extrema del modelo de prescripción para luego considerar algunos ejemplos de naciones que utilizan la prescripción con moderación. En este punto, el método implica la consulta a la base de datos de leyes de partidos en busca de registros bajo el encabezado de *partidos políticos/organización* únicamente en constituciones nacionales. Primeramente, el trabajo busca las prescripciones relacionadas con la organización de partidos en las constituciones, lo cual constituye el método de regulación más duradero y oficial.

CUADRO 8: CONSTITUCIONES QUE PRESCRIBEN LA ORGANIZACIÓN DE PARTIDOS – ALEMANIA Y ESPAÑA

Alemania, Artículo 21

(1) Los partidos políticos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Se podrán constituir libremente. Su organización interna debe conformarse a los principios democráticos. Deben rendir cuentas públicamente de sus activos y de las fuentes y uso de sus fondos

España, Artículo 6 [Partidos Políticos]

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental 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 funcionamiento deberán ser democráticos.. .

La base de datos contiene 42 registros de prescripciones constitucionales relacionadas con la organización de partidos. Sólo cuatro registros provienen de constituciones de Europa occidental—aquéllas de Alemania, España y Portugal (dos registros). Ninguna de estas constituciones europeas prescribe la organización partidista en detalle, pero tanto Alemania como España exigen que los partidos operen bajo principios “democráticos”. Si bien esta prescripción no es trivial, tampoco está específicamente detallada. Las disposiciones pertinentes de Alemania y España aparecen en el **Cuadro 8**.

La constitución de Portugal es más detallada al momento de prescribir la organización partidista (ver **Cuadro 9**). No sólo requiere que los partidos demuestren “organización y administración democráticas”; también restringe cómo se pueden llamar y qué pueden utilizar como símbolos del partido.

Esta evaluación de disposiciones sobre la organización de partidos en constituciones de Europa occidental anota dos cosas: (1) relativamente

CUADRO 9: UNA CONSTITUCIÓN QUE PRESCRIBE LA ORGANIZACIÓN DE PARTIDOS - PORTUGAL

Artículo 51. Asociaciones y Partidos Políticos

(3) Sin perjuicio de la filosofía o ideología de sus programas, los partidos políticos no pueden utilizar nombres que contengan expresiones directamente relacionadas con cualquier religión o iglesia, ni utilizar emblemas que puedan ser malinterpretados como símbolos nacionales o religiosos.

(4) Ningún partido podrá constituirse con un nombre o con objetivos expresados que indiquen un vínculo o campo de acción regional.

(5) Los partidos políticos deben regirse por los principios de transparencia, organización y administración democráticas y la participación de todos sus militantes.

(6) La ley establecerá regulaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos, específicamente en relación con los requisitos y límites del financiamiento público, así como el requisito de la publicidad relacionada con sus propiedades y cuentas.

pocas naciones occidentales abordan el tema de la organización partidista a nivel constitucional; y (2) las pocas que prescriben la organización partidista en sus constituciones lo hacen con moderación. De hecho, la moderación también caracteriza la mayoría de las otras 38 prescripciones constitucionales sobre la organización partidista. Los 11 países latinoamericanos del conjunto de 38 cuentan con disposiciones similares a las de Alemania, España y Portugal. La mayoría de las naciones— incluso aquéllas en etapas de transición hacia el desarrollo democrático—no utilizan sus constituciones para prescribir cómo se deben organizar los partidos.

Algunas naciones en desarrollo, sin embargo, han utilizado sus constituciones para el micro manejo de la organización y el comportamiento de los partidos. Por ejemplo, considere las constituciones de Nepal, Liberia y Nigeria. La constitución de 1990 de Nepal (ver **Cuadro 10**) prescribe reglas para el registro de partidos que incluye suministrar los nombres y direcciones de los dirigentes del partido, requerir la elección de sus dirigien-

tes cada cinco años como mínimo, y restringir los nombres y los símbolos que un partido puede utilizar.

Dos artículos de la constitución de Liberia de 1984 (ver **Cuadro 11**) son aún más detallados en cuanto a cómo se deben registrar los partidos, cómo se pueden llamar, dónde pueden estar ubicados y cuándo deben elegir a sus funcionarios.

La constitución de Nigeria discute los partidos políticos en varios artículos. Según lo documentado en el **Cuadro 12**, un artículo (“Restricciones a la Formación de Partidos Políticos”) requiere que los nombres y direcciones de los funcionarios del partido sean registrados en la comisión nacional electoral, que cualquier cambio en las reglas del partido sean reportadas a la comisión dentro de los 30 días siguientes, y que la sede central del partido esté ubicada en el Territorio de la Capital Federal. También prohíbe a los partidos el uso de nombres o símbolos que se relacionen con cualquier grupo étnico, religioso o regional. El otro artículo prescribe las elecciones periódicas (cada cuatro años como máximo) de la dirigencia del

CUADRO 10: CONSTITUCIONES QUE MICROMANEJAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS – NEPAL

Artículo 113. Registro Necesario para Obtener el Reconocimiento para el Propósito de Competir en Elecciones como Partido u Organización Política

(1) Cualquier organización o partido político que desee obtener el reconocimiento de la Comisión Electoral para propósitos de elecciones deberá registrar su nombre con la Comisión Electoral de acuerdo con el procedimiento que determine la Comisión. La petición así presentada deberá contener información clara acerca del nombre del partido u organización política, los nombres y direcciones de los integrantes de su comité ejecutivo o cualquier comité similar y la citada petición deberá estar acompañada de las reglas y del manifiesto de la organización o el partido.

(2) Las organizaciones y partidos políticos deberán cumplir, además de las materias contenidas en la presente Parte, con las siguientes condiciones para calificar para el registro de conformidad con la cláusula (1) anterior:

(a) la constitución y las reglas de la organización o partido político deben ser democráticas;

(b) la constitución o las reglas de la organización o partido deben incorporar reglas para la elección de los funcionarios de la organización o partido al menos una vez cada cinco años;

(c) deben haber cumplido con las disposiciones del Artículo 114; y

(d) deben haber obtenido al menos el tres por ciento del total de los votos emitidos en la elección de la Cámara de Representantes:

(3) La Comisión Electoral no registrará a cualquiera organización o partido político si cualquier ciudadano nepalés fuera discriminado al momento de inscribirse por razón de su religión, casta, tribu, idioma o género o si el nombre, los objetivos, la insignia o la bandera fuera de naturaleza religiosa o comunal o tendiera a fragmentar al país.

partido, que deberá involucrar a no menos de un tercio de la totalidad de los estados federales.

Por supuesto, estas secciones de la constitución nigeriana reflejan las fuertes diferencias étnicas (tribales y religiosas) entre los grupos mayoritarios que han dominado cada una de las tres regiones de Nigeria: hausa/fulani en el norte, yoruba en el oeste, e igbo en el este. Tal como aparece en el *CIA World Factbook*:

Los principales partidos políticos que surgieron en las regiones y las controlaron se basaron sobre estos grupos. Con autonomía regional, los principales grupos se convirtieron en los principales “accionistas” de la federación. En consecuencia, el compartir el poder y los cálculos políticos se centraron en asegurar un equilibrio de poder entre estos grupos.³⁸

CUADRO 11: CONSTITUCIONES QUE MICROMANEJAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS – LIBERIA

Artículo 79

Ninguna asociación, independientemente del nombre, funcionará como partido político, ni cualquier ciudadano será candidato independiente en una elección para un cargo público, salvo que:

- a. la asociación o candidato independiente y su organización cumplan con los requisitos mínimos para el registro establecidos por la Comisión Electoral y que estén registrados por ante ésta. Los requisitos de registro incluirán la presentación ante la Comisión Electoral de una copia del acta constitutiva de la asociación y los lineamientos del candidato independiente y de su organización, una declaración detallada de los nombres y direcciones de la asociación y sus funcionarios o del candidato independiente y de los funcionarios de su organización, y el cumplimiento de la disposición de las subsecciones (b), (c), (d) y (e) del presente. El registro por parte de la Comisión Electoral de cualquier asociación o candidato independiente y de su organización otorgará a la entidad o candidato y a su organización registrada de esta manera personalidad jurídica, con la capacidad de ser propietario de bienes muebles e inmuebles o una mezcla de estas, para demandar y ser demandado y para abrir cuentas bancarias. La negación del registro y la falta por parte de la Comisión Electoral de registrar a cualquier solicitante podrán ser apeladas por el solicitante ante la Corte Suprema;
- b. la militancia en la asociación o en la organización del candidato independiente está abierta a cualquier ciudadano de Liberia, sin distinción de género, religión o antecedentes étnicos, salvo que de otro modo sea dispuesto en la presente Constitución.
- c. la sede central de la asociación o del candidato independiente y de su organización está ubicada:
 - i. en la capital de la República donde una asociación opera o donde un candidato independiente busca su elección para el cargo de Presidente o Vicepresidente;
 - ii. en la sede central del condado donde el candidato independiente busca su elección como Senador; y
 - iii. en el centro electoral de la circunscripción donde el candidato busca su elección como integrante de la Cámara de Representantes o a cualquier otro cargo de elección popular;
- d. el nombre, objetivo, emblema o lema de la asociación o del candidato independiente y de su organización está libre de cualesquiera connotaciones religiosas o implicaciones étnicas divisivas y que las actividades de la asociación o del candidato independiente no se encuentren limitadas a un grupo especial o, en el caso de una asociación, limitadas a un área geográfica específica de Liberia;
- e. la constitución y las reglas del partido político se adecuen a las disposiciones de la presente Constitución, establezcan elecciones democráticas de sus funcionarios y/o cuerpo rector al menos una vez cada seis años, y asegure la elección de funcionarios de tantas regiones y agrupaciones étnicas del país como sea posible. Toda enmienda a la constitución o las reglas de un partido político será registrada ante la Comisión Electoral dentro de los diez días siguientes a la fecha efectiva de tales enmiendas.

De conformidad, los creadores de la constitución pensaron en asegurar que los partidos políticos tuvieran que agregar los intereses étnicos junto con intereses que fomentaran la cooperación en política partidista. Como Benjamin Reilly ha escrito, tanto los académicos como los implementadores de políticas públicas han endosado tal ingeniería política, la cual restringe el crecimiento de los partidos étnicos y fomenta los partidos “de

base amplia, que agregan intereses y multiétnicos” para evitar la violencia interétnica.³⁹

Independientemente del razonamiento que dio lugar a estas prescripciones en la constitución nigeriana, el ejemplo del Cuadro 12—y aquéllos de Nepal y Liberia en los Cuadros 10 y 11, respectivamente—ilustran cómo se pueden formar y controlar a los partidos políticos a través de las constituciones nacionales. Por lo general, sin em-

CUADRO 12: CONSTITUCIONES QUE MICROMANEJAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS – NIGERIA

Artículo 222. Restricciones a la Creación de Partidos Políticos

Ninguna asociación, sea cual fuere su nombre, podrá operar como partido político, salvo que—

- (a) los nombres y las direcciones de sus funcionarios nacionales se encuentren registrados ante la Comisión Nacional Electoral Independiente;
- (b) la militancia de la asociación esté abierta a todo ciudadano de Nigeria sin distinción de su lugar de origen, circunstancia de nacimiento, género, religión o grupo étnico;
- (c) una copia de su constitución se encuentre registrada en la sede principal de la Comisión Nacional Electoral Independiente en la manera que sea prescrita por la Comisión Nacional Electoral Independiente;
- (d) cualquier alteración de su constitución registrada sea igualmente registrada ante la sede principal de la Comisión Nacional Electoral Independiente dentro de los treinta días siguientes de realizar la citada alteración;
- (e) el nombre de la asociación, su símbolo o logotipo no contenga ninguna connotación étnica o religiosa o que dé la apariencia de que las actividades de la asociación estén confinadas sólo a una parte del área geográfica de Nigeria; y
- (f) la sede principal de la asociación se encuentre ubicada en el Territorio de la Capital Federal, Abuja.

Artículo 223. Constitución y Reglas de los Partidos Políticos

(1) La constitución y las reglas de un partido político deberán—

- (a) disponer la elección periódica y democrática de los principales funcionarios e integrantes del comité ejecutivo u otro cuerpo rector del partido político; y
- (b) asegurar que los integrantes del comité ejecutivo u otro cuerpo rector del partido político reflejen el carácter federal de Nigeria.

(2) Para propósitos de esta sección—

- (a) la elección de los funcionarios o integrantes del comité ejecutivo de un partido político se considerará periódica sólo si se lleva a cabo en intervalos regulares que no excedan los cuatro años; y
- (b) se considerará que los integrantes del comité ejecutivo u otro cuerpo rector del partido político reflejan el carácter federal de Nigeria sólo si los integrantes de aquél pertenecieran a Estados distintos en un número no menor a dos tercios de la totalidad de los Estados de la Federación y del Territorio de la Capital Federal, Abuja.

bargo, los gobiernos prescriben el comportamiento partidista no en las constituciones sino a través de estatutos legislativos, a menudo mediante Leyes de Partidos especiales.

La base de datos contiene 117 registros bajo “Leyes Especiales de Partidos”—estatutos codificados para regir a los partidos políticos. Trece de estos registros prescriben, a menudo con gran detalle, cómo se deben constituir los partidos políticos. Por ejemplo, la Ley de Partidos alemana de

1964 (según su enmienda de 1994) prescribe la constitución de los partidos con gran detalle. Wolfgang Müller sostiene que Alemania es “el país de Europa occidental cuya ley de partidos tiene la mayor relevancia.”⁴⁰ El único registro de *partido/organización política* de la base de datos para el caso de la Ley de Partidos alemana (que no aparece en el presente) contiene más de 2,000 palabras en 11 Artículos. Es altamente prescriptiva.

Dado el vigor de la política partidista alemana

CUADRO 13: PRESCRIBIENDO LA ORGANIZACIÓN PARTIDISTA EN LA LEY DE PARTIDOS – JORDANIA

Artículo 4

Los jordanos tienen el derecho a formar partidos políticos y a vincularse a ellos de manera voluntaria de acuerdo con las disposiciones de la Ley..

Artículo 7

A. La solicitud para el establecimiento del Partido deberá presentarse al Ministro, firmada por los fundadores con la siguiente información y documentos anexos a la misma:

1. Tres copias del Memorándum de Asociación del Partido firmado por los fundadores.
2. Una lista de los nombres de los fundadores en cuatro originales, así como el lugar y fecha de nacimiento, ocupación, trabajo y dirección de cada uno de los fundadores.
3. Una copia certificada del Certificado de Nacimiento de cada uno de los fundadores, o una copia certificada del Libro de Familia o de la Tarjeta de Identificación Personal.
4. Un certificado de limpieza de antecedentes penales de cada uno de los fundadores.
5. Un certificado firmado por cinco de los fundadores en presencia del empleado designado por el Ministro, declarando la autenticidad de las firmas de todos los fundadores y de la información perteneciente a los mismos. Cada uno de los cinco fundadores debe especificar, en este certificado, su dirección o la dirección elegida para recibir los documentos, avisos o cartas emitidos por el Ministerio.

B. El empleado designado emitirá una notificación de recibo de la solicitud de establecimiento indicando en la misma la fecha de la presentación de la solicitud y de la información y documentos anexos a la misma.

Artículo 22

El Partido deberá mantener en su sede principal los siguientes registros y declaraciones:

- (a) El Memorándum de Asociación del Partido.
- (b) Los nombres, direcciones y residencias de los miembros del Partido, miembros fundadores y miembros dirigentes.
- (c) Un registro de las decisiones de los líderes del Partido.
- (d) Un registro detallado de los ingresos y egresos del Partido.

contemporánea, la meticulosa regulación estatal de Alemania sobre la constitución y actividades partidistas obviamente no ha restado al desarrollo de partidos fuertes y democráticos. Uno se pregunta, sin embargo, qué efecto tiene una gran regulación estatal sobre la formación y operación de partidos políticos en países como Jordania, Yemen, Camboya e Indonesia. Ninguna de estas naciones fue catalogada como “Libre” en la clasificación de Freedom House de 2003, mas sin embargo todas prescriben con gran detalle la constitución y operación partidista. Veamos más de cerca algunas de las disposiciones de la Ley de Partidos Políticos jordana de 1992 (ver **Cuadro 13**).

El Artículo 4 en el Cuadro 13 dice que “los jordanos tienen el derecho a formar partidos políticos y a vincularse a ellos de manera voluntaria de acuerdo con las disposiciones de la Ley.” Estas disposiciones son bastante específicas (ver Artículos 7 y 22 en el Cuadro 13). El gobierno jordano exige (entre otras cosas): (a) las direcciones de todas las sedes regionales del partido; (b) conocimiento de los “procedimientos para formar las estructuras del Partido, escoger a la dirigencia, regular su relación con sus militantes”; (c) informes sobre las “competencias financieras y administrativas de cualquiera de estas estructuras”; (d) almacenamiento en la sede central del partido de los “nombres, direcciones y residencias de los militantes del Partido,” registros de las “decisiones de la dirigencia”; y (e) un “registro detallado de los ingresos y egresos del Partido.”

Se podría decir que la Ley de Partidos de Jordania (Cuadro 13) – y las Leyes de Partidos de Yemen, Camboya e Indonesia – que no se muestran aquí – son mucho más detalladas que la Ley de Partido alemana o de leyes similares en otras democracias avanzadas. Sin embargo, las Leyes de Partidos en las democracias avanzadas y en transición difieren grandemente, dependiendo de cuándo fueron creadas y quién las creó. La Ley de Partidos de Alemania fue aprobada sólo después de 35 años de experiencia en política partidaria y fue creada con la participación de partidos políticos fuertes. A pesar de que la ley alemana regulaba las prácticas partidistas, efectivamente reconocía las prácticas establecidas de los partidos

participantes. En este aspecto, su aprobación se ajusta más al modelo de promoción que al modelo de prescripción. Debido a que leyes partidistas en Jordania, Yemen, Camboya e Indonesia no fueron diseñadas por partidos fuertes e independientes, las fuerzas dirigentes autoritarias tuvieron más flexibilidad para decidir cómo se crearían y organizarían los partidos.

FACTORES CONTEXTUALES Y PUNTOS CLAVE EN LEYES DE PARTIDOS

La clase de partidos que operan en una nación y la naturaleza de la política partidista de esa nación dependen fuertemente del marco legal que gobierna a los partidos y a las políticas partidistas. Wolfgang Müller, escribiendo sobre el papel de las instituciones en los cambios partidistas, sostiene que las leyes del estado que gobiernan a los partidos políticos constituyen

la forma más directa de intervención del estado en los partidos políticos. En principio, las leyes de partido pueden requerir que los partidos políticos cumplan condiciones específicas relacionadas con su “contenido” (por ejemplo, democracia interna del partido, aceptación del orden democrático) y/o a su “forma” (por ejemplo, estatutos del partido, mínimo nivel de actividad)⁴¹

Reconociendo el poder de la ley de partidos, deben considerarse los factores contextuales y los puntos que condicionan su diseño e implementación. Utilizando la información presentada anteriormente bajo los cinco modelos de leyes de partido, esta sección discute la idoneidad de los modelos en diferentes circunstancias socioeconómicas y políticas.

Requisitos Civiles Previos: ¿Está Listo el País para una Ley de Partidos?

Como se implica en la sección anterior, los sistemas contemporáneos de partidos en la mayoría de las democracias avanzadas anteceden a la ley de partidos. Generalmente, las constituciones

de estos países no mencionaban a los partidos, los cuales eran inexistentes o embrionarios cuando se adoptó la constitución. Más aún, la ley de partidos en estos países generalmente regula los partidos solamente después de que los mismos ya están formados, son fuertes y han participado en el gobierno. A través de la ley de partidos, las naciones pueden conservar un sistema competitivo de partidos una vez que el mismo haya sido creado, pero es difícil que los estados o sus gobernantes puedan crear un sistema competitivo de partidos políticos independientes a través de legislación o por decreto.

Para ilustrar los límites en la capacidad para crear un sistema competitivo de partidos de la nada, incluso de un estado fuerte, considere el caso de Irán a mediados de los años 50 bajo el mandato de Muhammad Reza Shah Pahlavi. En ese momento, los líderes occidentales le dieron la bienvenida al Shah como un modernizador. Él estableció algunas reformas económicas, mejoró el estatus de las mujeres y, en general, limitó el poder de los líderes religiosos. A pesar de que Irán tenía un parlamento, el Shah practicó el mandato imperial y su país carecía de algunos rasgos democráticos que hubieran hecho su mandato más aceptable para sus amigos de occidente. Tal como he escrito:

Para 1957, el Shah había decidido que el país necesita de un sistema bipartidista estable y había patrocinado el inicio de dos partidos. Invitó al entonces primer ministro Manuchehr Efqbal a formar un partido, llamado Partido Nacionalista (Melliyun), y alentó al primer ministro anterior, Assadollah Alam, a formar el otro partido, llamado Partido del Pueblo (Mardom). Estos partidos involucraron principalmente a miembros de la élite y tuvieron poca penetración fuera del parlamento iraní (Majlis). A pesar de todo, los dos partidos discutieron durante las elecciones de 1960, que fueron anuladas debido a cargos de fraude por parte del Partido Nacionalista, el cual ostentaba el gobierno. Una segunda elección en 1961 fue anulada también, ya que el Shah perdió su esperanza de intentar

modelar la política iraní según el modelo bipartidista británico y disolvió el Majáis.⁴²

El coqueteo del Shah con el sistema bipartidista en los años 60 finalizó al comprender que la competencia entre partidos puede ser complicada e impredecible, inclusive con partidos creados dentro de la casa. Tal como observa Ingrid van Biezen, en la actualidad muchos partidos en países en vía de democratización tenían “casi una presencia casi nula en el terreno” antes de ser “creados dentro del partido gobernante”, u de obtener “representación parlamentaria (y a menudo responsabilidad de gobierno también) casi inmediatamente después de su formación”.⁴³ En la vida política, cada organización es rival de todas las demás organizaciones. Una vez formados, los partidos no alientan a sus rivales.

Crear un partido político es un negocio arriesgado y la analogía de negocios es muy instructiva. De hecho, Issacharoff y Pildes evalúan las decisiones judiciales sobre regulaciones de partidos de acuerdo a si las decisiones adelantan u obstruyen el “mercado” para el control partidista del gobierno.⁴⁴ Los empresarios económicos incurren en costos financieros al iniciar compañías que pueden no pagar sus inversiones, pero los empresarios políticos incurren tanto en costos financieros como políticos al iniciar partidos. Más allá de arriesgar dinero, los fundadores de partidos arriesgan la pérdida de sus reputaciones y hasta represalias políticas. Existen otros paralelos entre comenzar un negocio y fundar un partido: Al igual que regulaciones gubernamentales comprensivas y detalladas pueden evitar que los empresarios económicos comiencen a construir y desarrollar negocios, leyes de partidos amplias y detalladas pueden prevenir que los empresarios políticos inicien, construyan y desarrollen partidos.

Por lo tanto, antes de comenzar a diseñar la ley de partidos para una nación en transición hacia la democracia, debería preguntarse: “¿Están la nación y sus partidos listos para una ley de partidos?” Simon Chesterman nos advierte que las elecciones efectuadas en naciones en desarrollo justo después de la terminación de un conflicto armado, pueden producir partidos políticos “que son principalmente – y algunos veces únicamente

– vehículos para brindar a las élites locales acceso al poder de gobierno. Tales partidos pueden ser no más que un re-empaque de los grupos armados que lucharon en el conflicto original.”⁴⁵ Sin embargo, gobernar sin partidos no es la respuesta. En ese caso, advierte Chesterman, “la vida política está dominada exclusivamente por las personalidades de élite involucradas: este es el peligro de la ‘democracia sin partido’ como la que adoptó Uganda bajo Yoweri Museveni.”⁴⁶

El Nivel de la Ley: ¿Comenzar en la Cima?

Suponga que una nación tiene un sistema multipartidista joven pero fuerte. Suponga también que aquéllos en el poder, o aquéllos que ejercen influencia externa, creen que el mismo es *demasiado* fuerte. Quizás los partidos no hacen campañas muy civilizadas, o quizás los múltiples partidos dividen tanto el voto popular que ninguno llega a estar siquiera cerca de la mayoría parlamentaria, haciendo imposible un gobierno estable. Si se decide que es necesaria alguna ley para imponer el orden, ¿a qué nivel debe escribirse? ¿La ley de partidos debería promulgarse en constituciones o en estatutos legislativos?

La base de datos revela que muchos países utilizan sus constituciones como vehículo para la ley de partidos, prescribiendo detalladamente la organización del partido y su comportamiento. Dado que las constituciones son más difíciles de cambiar que los estatutos, incluir leyes de partidos en constituciones produce regulaciones rígidas que pueden congelar a los partidos y los sistemas de partidos en formas extrañas y disfuncionales. Si es necesaria una ley de partidos, los estatutos legislativos brindan vehículos más flexibles para establecer las regulaciones necesarias que las constituciones.

Tipo de Partido: ¿Agregar o Articular Intereses?

Los estudiosos de los partidos utilizan frecuentemente los términos “agregación” y “articulación” como funciones de los partidos políticos sin extenderse en sus significados. Por ejemplo, Gunther y Diamond se refieren a los partidos como “vehículos para la articulación y agregación

de intereses”, pero después incluye solamente la agregación de interés como una de las siete funciones clave del partido.⁴⁷ Las diferencias entre estos conceptos, generalmente asociados pero raramente diferenciados, necesitan ser consideradas cuidadosamente.

Articular un interés significa expresarlo claramente. Agregar intereses significa recoger y equilibrar intereses diferentes y a menudo competitivos. Los partidos con amplias bases sociales generalmente agregan intereses diversos más que articular intereses específicos. Y los partidos se diferencian normalmente de los grupos de interés al agregar en lugar de articular intereses.⁴⁸ Sin embargo, algunos partidos (tales como el Verde Europeo y partidos religiosos) tienen un mayor nivel que otros en articulación de intereses y menor en agregación de intereses. Se cree que los partidos étnicos en particular articulan sus intereses étnicos antes que sus preocupaciones sociales. Esto explica por qué Reilly escribe que “los estudiosos y los legisladores por igual han frecuentemente identificado la necesidad de construir partidos políticos de bases amplias, de agregación y multiétnicos si se desea evitar la violencia interétnica y consolidar las rutinas de la política democrática pacífica en estados multiétnicos frágiles.”⁴⁹ La visión prevalente en la política comparativa es que los partidos étnicos promueven la inestabilidad interna y amenazan las instituciones democráticas.⁵⁰

Sin embargo, existe una visión contradictoria, asociada generalmente con Arend Lijphart, que ve potencial democrático en los partidos étnicos. Lijphart argumenta por una democracia “consociacional” en la que los grupos étnicos están representados directamente en el gobierno.⁵¹ Más recientemente, Kanchan Chandra ha argumentado que los partidos étnicos pueden sostener una democracia si las instituciones políticas son diseñadas apropiadamente – por ejemplo, para asegurar variación de las identidades étnicas a lo largo de los contextos de políticas públicas y niveles de gobierno.⁵² Otros involucrados más directamente en la promoción de la democracia en países multiétnicos argumentan también que los partidos étnicos son inevitables en algunos casos. Morton

Abramowitz, refiriéndose a la creación de leyes de partidos en el Iraq contemporáneo, escribe:

La reacción instintiva puede ser que los miembros del comité redactor presionen por una legislación que defina como ilegales los partidos políticos religiosos. Sin embargo, una prohibición directa de partidos religiosos puede tener el efecto de agregar brillo a los grupos y disminuir la legitimidad de la incipiente democracia. Una ley que requiera que todos los partidos políticos sean seculares no es natural en la región y muy probablemente sea vista como forzada sobre el pueblo por el gobierno americano.⁵³

Estas consideraciones sobre las funciones de articulación de los partidos políticos deberían llevar al menos a reexaminar la tendencia de ver la prohibición de los partidos étnicos (como en la constitución de Nigeria, citada en el Cuadro 12) como un ingrediente puro.

Partidos y Presidentes: ¿Son Incompatibles?

Los poderes de la oficina presidencial varían grandemente entre países. En algunos, como en los Estados Unidos, el presidente es tanto jefe del gobierno como jefe del estado. En otros, como en Alemania, el presidente es jefe del estado (funcionando mayormente de manera ceremonial) y no es jefe del gobierno. Por lo tanto, cualquier análisis de la naturaleza partidista de esta posición necesita tomar en cuenta si el presidente es de hecho jefe del gobierno o solamente jefe del estado. Si los presidentes de hecho dirigen gobiernos compuestos por partidos políticos, debe esperarse que los presidentes estén relacionados a partidos en sus gobiernos.

Dada esta expectativa, debería sorprendernos saber que se les prohíbe a los presidentes participar en actividades partidistas en cerca de 20 constituciones nacionales. El texto de las constituciones de 11 países - Albania (1998), Belarús (1996), Bulgaria (enmendada en 2003), Chad (1996), Estonia (1992), Kazajstán (enmendada en 1998),

Kirguistán (enmendada en 2003), Lituania (1992), Níger (1999), Turquía (enmendada en 2002), y Uruguay (enmendada en 1996) — se muestra en el **Cuadro 14**. Todas estas constituciones contienen prohibiciones casi totales contra dirigir un partido desde el gobierno. (La Constitución de Bangladesh de 1996 [no mostrada] ofrece un giro diferente, estableciendo que el presidente debe nombrar asesores de entre aquéllos que “no sean miembros de ningún partido político u organización asociada con o afiliada a ningún partido político.”⁵⁴). Hasta el momento, no existe ningún análisis amplio de las prohibiciones constitucionales relacionadas con el estado gubernamental de la presidencia. Sin embargo, los presidentes de Chad y Kazajstán sirven tanto como jefe de gobierno como jefe de estado y ambos presidentes ostentan enormes poderes. Por lo tanto, la defensa de la prohibición de partido basada en el argumento de “jefe de estado” no puede aplicarse en todos los casos en el Cuadro 14. Sería más posible, al contrario, que anular cualquier rol partidista para el presidente refleje un intento romántico de presentar al presidente como “por encima” de la política de partido.⁵⁵ (El Presidente de Rusia Boris Yeltsin asumió esta postura durante su mandato, con resultados no satisfactorios). En la medida en que las constituciones aíslan al liderazgo del gobierno de los partidos políticos, sus redactores niegan que los partidos jueguen un papel positivo en un gobierno democrático. O quizás los constituyentes pueden ver este papel pero no lo valoran, lo cual es aún más preocupante.

**CUADRO 14: PROHIBICIONES CONSTITUCIONALES CONTRA POLÍTICAS PARTIDISTAS
POR PARTE DE PRESIDENTES**

Albania, Artículo 89

El Presidente de la República no puede ostentar ningún otro cargo público, no puede ser miembro de un partido ni llevar a cabo ninguna otra actividad privada.

Belarús, Artículo 86

El Presidente suspenderá su militancia en partidos políticos y otras asociaciones públicas que persigan objetivos políticos durante todo su tiempo de permanencia en el cargo.

Bulgaria, Artículo 95

(2) El Presidente y el Vicepresidente no pueden ser representantes nacionales, participar en otras actividades de estado, públicas o económicas, ni participar en el liderazgo de ningún partido político.

Chad, Artículo 71

Las funciones del Presidente de la República son incompatibles con el ejercicio de cualquier otro cargo electo, cualquier empleo público y cualquier otra actividad profesional o lucrativa.

Las mismas son también incompatibles con cualquier actividad dentro de un partido o grupo de partidos políticos o de una organización sindical.

Estonia, Artículo 84

Al asumir el cargo deben terminar la autoridad y responsabilidades del Presidente de la República en todos los cargos nombrados o elegidos, y él o ella debe suspender su militancia en partidos políticos durante el tiempo de su mandato.

Kazajstán, Artículo 43

2. Durante el tiempo que ejercite sus poderes el Presidente de la República suspenderá sus actividades en un partido político.

Kirguistán, Artículo 43

5. El Presidente de la República de Kirguistán debe suspender su actividad en partidos y organizaciones políticas durante el término de su cargo hasta el inicio de nuevas elecciones para la Presidencia de la República de Kirguistán

Lituania, Artículo 83

El Presidente de la República no puede ser miembro del Seimas ni ostentar ningún otro cargo, y no puede recibir remuneraciones que no sean el salario establecido para el Presidente así como compensación por actividades creativas.

Una persona elegida como Presidente de la República debe suspender sus actividades en partidos políticos y organizaciones políticas hasta que comience una nueva campaña presidencial.

Niger, Artículo 44

Durante la duración de su mandato, el Presidente de la República no puede ser Presidente o miembro del cuerpo gobernante de un partido político ni de ninguna asociación nacional.

Turquía, Artículo 101

El Presidente Electo, si es miembro de un partido, rompe sus relaciones con su partido y cesa su estado como miembro de la Gran Asamblea Nacional de Turquía.

Uruguay, Artículo 77

5. El Presidente de la República y los miembros de la Corte Electoral no podrán formar parte de comisiones o clubes políticos, ni actuar en los organismos directivos de los Partidos, ni intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral;

Tipo de Gobierno: ¿Parlamentario o Presidencial?

Los partidos operan de diferente manera en sistemas parlamentarios y presidenciales. Esta diferencia contextual necesita considerarse cuando se piensa en modelar partidos a través de una ley de partidos. Hace más de 50 años, en su libro clásico *Les Partis Politiques*, Maurice Duverger escribió que los partidos políticos están influenciados por la estructura de gobierno, especialmente por la separación de poderes en los sistemas presidenciales comparada con la unión de poderes en los gobiernos parlamentarios.⁵⁶ Recientemente, sin embargo, David Samuels ha planteado que los estudiosos de los partidos han ignorado este factor, cuando escribe:

La investigación comparativa sobre partidos políticos comenzó realmente con el estudio de Europa occidental, donde domina el parlamentarismo y la estructura constitucional no es, por lo tanto, una variable independiente. Debido a que los comparativistas interesados en partidos políticos se han basado grandemente en conceptos desarrollados para la experiencia de Europa occidental y han ignorado ideas potenciales del presidencialismo en los Estados Unidos, carecemos de hipótesis generales sobre cómo la separación de poderes afecta a los partidos políticos.⁵⁷

Más aún, muchas democracias emergentes han adoptado formas de gobierno presidenciales. Por mucho tiempo característico de América Latina, el presidencialismo se ha convertido en algo común en los estados postcomunistas y los africanos. Haciendo notar el “grado limitado de atención intelectual” que se le ha dado al efecto del presidencialismo en los sistemas de partidos, Terry Clark y Jill Wittrock encontraron, en su estudio comparativo en estados postcomunistas de Europa que “los presidentes fuertes reducen grandemente los incentivos de los partidos para buscar el control de una legislatura que carece del

control sobre la creación de leyes o el proceso de hacer o romper gobiernos.”⁵⁸ Otros estudios han demostrado el efecto distorsionante de los presidentes fuertes en las políticas partidistas en América Latina y en África.⁵⁹

El que la estructura de gobierno sea presidencial o parlamentaria es especialmente importante para la estructura de poder dentro de un partido político. En *Disciplina de Partido y Gobierno Parlamentario*, los editores declaran al inicio: “La cohesión y la disciplina importan en el manejo diario de los parlamentos. El mantenimiento de un bloque unido de votos dentro de un cuerpo legislativo es una característica crucialmente importante de la vida parlamentaria.”⁶⁰ Esto nos trae al tema de la democracia intrapartidista.

Partidos Políticos y Democracia: ¿Inter o Intra?

Un tema preocupante en el modelo por prescripción de la ley de partidos es la tensión entre lograr la democracia a través de *competencia interpartidaria* contra *democracia intrapartidaria*. Competencia interpartidista significa competencia entre partidos para ganar el voto popular y lograr obtener un puesto político. La democracia intrapartidista se manifiesta en procedimientos internos del partido que extienden, si no maximizan, la participación de los miembros de base del partido en decisiones de políticas públicas y prácticas del partido. Claro está, estas dos formas de democracia no son necesariamente incompatibles, pero la tensión entre ambas puede ser grande, hasta crítica, basada en vacíos entre lo que otros partidos estén ofreciendo a los votantes, las demandas centrífugas de desarrollo social y político y la velocidad limitada de adaptación de las organizaciones partidistas. ¿Deberían escribirse leyes que promuevan la democracia intrapartidista al igual que la competencia interpartidista?

Los estudiosos de los partidos distinguen entre reformas discretas adoptadas debido a problemas en el desarro-

llo del partido que pueden crear diversidad y descentralizar el poder, por una parte, y requerimientos externos de formas específicas de democracia intrapartidista, por la otra. En la medida en que los que practican la política deseen que la ley de partidos requiera y ordene cómo los partidos deben organizarse, puede que vayan en contra de lo que los estudiosos de partidos entienden que es la conexión entre los partidos políticos y la democracia - y corren el riesgo de dañar la habilidad de adaptación de los partidos.

CONCLUSIÓN

Este documento se inició con una pregunta: “¿Qué tanto deben las naciones regular a los partidos políticos?” O, en las palabras de la fábula Ricitos de Oro: “¿Qué tanta ley de partidos es la correcta?”⁶¹ Mi lectura de cómo y cuándo han sido aplicadas las leyes de partidos en diferentes naciones lleva a estas conclusiones:

1. En la mayoría de las democracias avanzadas, los partidos políticos fueron creados y se hicieron fuertes sin haber sido mencionados en las constituciones nacionales.
2. Aún hoy, muchas democracias avanzadas carecen de estatutos legislativos que regulen a los partidos en la forma de una Ley de Partidos.
3. La mayoría de las democracias avanzadas que sí tienen una Ley de Partidos las implementaron después de que sus partidos habían madurado y con la participación de los mismos.
4. En contraste, los gobiernos en muchos países en desarrollo regulan a los partidos en constituciones escritas antes de la formación o desarrollo de los partidos.
5. Además, los gobiernos en algunas naciones en desarrollo han establecido estatutos detallados que prescriben cómo los partidos incipientes deben organizarse y operar.
6. Tanto si se incorporan en constituciones o en estatutos, las leyes de partidos detalladas que prescriben cómo deben operar los partidos

pueden tener un efecto intimidatorio en la formación y funcionamiento de los partidos en las democracias emergentes.

7. Más aún, los gobiernos en algunas naciones en desarrollo han implementado estatutos que protegen a los partidos existentes o refuerzan al liderazgo de los partidos.
8. Al implementar “demasiada” ley de partidos bajo los modelos de “prescripción” o “protección”, los gobiernos pueden frenar la creación de partidos políticos o controlar el desarrollo de partidos que se hayan creado.
9. Al implementar “muy poca” ley de partidos bajo el modelo “permisivo”, las naciones pueden sufrir un exceso de partidos menores en un gobierno caótico.
10. Sin embargo, tener “muy poca” ley de partidos tiende a ser una condición temporal que se corrige rápidamente con legislación apoyada por el gobierno y los partidos mayores.
11. El modelo “permisivo” de ley de partidos puede animar la formación y desarrollo de partidos políticos en los países en desarrollo mejor que el modelo de “prescripción”.

Los estudiosos de las leyes de partidos, tanto abogados como especialistas en ciencias políticas, son sensibles a los temas normativos y empíricos en las teorías que subyacen la regulación de partidos. La distinción de Magarian entre las teorías legales de “derechos privados” contra “derechos públicos” genera un problema normativo. Magarian enlaza la teoría de derechos privados en los Estados Unidos con

una visión explícitamente pluralista de los partidos políticos, en la cual los partidos mayores sirven como instituciones mediadoras que canalizan la competencia de los grupos de interés y previenen que los conflictos rompan el tejido social o produzcan una tiranía de las mayorías. En este sentido, los partidos mayores necesitan una au-

tonomía substancial respecto a las regulaciones.

Magarian favorece una teoría de regulación de derechos públicos que eleve los derechos de grupo (públicos) sobre los derechos individuales (privados). Él permitiría regular las finanzas de campaña más agresivamente y terminar la política bipartidista de Estados Unidos con una política multipartidista. El punto de vista de Magarian difiere drásticamente de las prácticas actuales de regulación de partidos en Estados Unidos y de la escuela minimalista de regulación, la cual es también popular en otras democracias avanzadas, tales como Australia.⁶³

La teoría empírica, que predice como la ley de partidos afectará la política partidista, es problemática también. Revisando los intentos de

hacer “ingeniería política” en los sistemas de partidos, Reilly concluye que “considerar a los partidos como entidades maleables que pueden ser diseñadas de la misma forma que otras partes del sistema político sigue siendo controversial”.⁶⁴ La ley de partidos generalmente tiene efectos no intencionales, si no perversos. Por tanto, los intentos de avanzar la democracia a través de la política partidista no debe abandonarse, pero debe acercarse a ellos con cautela e interrogarlos cuidadosamente. Sobre todo, estos intentos deben respetar el consejo de Hipócrates sobre la curación: “Declare el pasado, diagnostique el presente, adivine el futuro...Sobre las enfermedades, haga un hábito de dos cosas - ayudar, o al menos no hacer daño.”⁶⁵

ANEXO: BASE DE DATOS DE LEYES DE PARTIDOS

Las 1,101 leyes en la base de datos creada para este estudio fueron identificadas por su *origen* gubernamental y el *objetivo* escogido. Estas leyes fueron ingresadas en la base de datos utilizando el programa comercial extensamente utilizado, FileMaker Pro 7.⁶⁶ La Figura A muestra una vista de la pantalla de una de las 1,101 páginas de la base de datos.

NDI NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS		Janda's Party Laws		Updated 02/17/05		
Government regulations of political parties and party politics across nations						
Nation	Cambodia	Origin of National Rule	Special Party Law			
Subnational unit		Subnational Origin				
Political parties	Political groups	Elections	Campaigns	Candidates	Voters	Government
Definition						
Rule						
<p>Article 2: A "political party" is a group of persons who have the same ideas and willingness and who voluntarily join together through a contract, to form a permanent and autonomous organization in order to participate in the national political life in accordance with liberal democratic and pluralism regime through free and fair elections as determined by the Constitution of the Kingdom of Cambodia and relevant laws in vigor.</p>						
Source						
Kingdom of Cambodia, The Law on Political Party, n° 1197/07, dated 18 November, 1997.						

Figura A: Uno de los 1,101 Registros de la Base de Datos de Leyes de Partidos

Las casillas en la imagen tienen menús desplegables que, cuando se hace clic en ellos, muestran varias opciones para obtener leyes de partidos. Por ejemplo, el menú en la casilla bajo *Political Parties* (Partidos políticos) permite buscar leyes correspondientes a *definición*, *estatus legal*, *militancia*, *organización*, *selección de candidatos*, *actividades*, *subsídios públicos*, *finanzas de partido*, *miembros prohibidos*, e *historia*. Buscando en la base de datos *partido político/definición* resulta en 37 leyes de 1,101 registros. El registro mostrado en la Figura A es la definición de un partido político según la Ley de Partidos de Camboya de 1997. El **Cuadro A** muestra la totalidad de opciones de búsqueda escondidas en cada una de las casillas de tópicos.

CUADRO A: OPCIONES DE BÚSQUEDA OFRECIDAS EN MENÚ DE LA BASE DE DATOS ELECTRÓNICA

Origen de Regla Nacional:	Constitución, Referendo, Estatuto Legislativo, Ley de la Corte, Orden Ejecutiva, Regla Parlamentaria, Regla Administrativa, No Especificado.
Partidos Políticos:	Definición, Estatus Legal, Militancia, Organización, Selección de Candidatos, Actividades, Subsidios Públicos, Finanzas de Partido, Miembros Prohibidos, Historia.
Grupos Políticos:	Definición, Estatus Legal, Base Social, Organización, Actividades, Recaudación de Fondos, Gasto de Fondos.
Elecciones:	Principios, Métodos, Tiempos, Boletas, Sanciones.
Campañas:	Duración, Recaudación de Fondos, Gasto de Fondos, Subsidios Públicos, Actividades, Medios, Encuestas.
Candidatos:	Definición, Selección, Depósitos, Actividades, Recaudación de Fondos, Gasto de Fondos.
Votantes:	Calificaciones, Registro, Ausentes.
Gobierno:	Calificaciones, Descalificaciones, Organización, Jurisdicción

Contenido de la Base de Datos

La base de datos es amplia, cubriendo políticas públicas de alrededor del mundo. La **Tabla A** muestra la distribución de leyes de partidos por regiones del mundo. A pesar de ser amplia, la base de datos dista mucho de ser exhaustiva, incluyendo solamente una porción de las leyes de partidos del mundo. Además, no es representativa en el sentido estadístico de ser una muestra probabilística. En la **Tabla B** se brinda un listado alfabético de las diferentes políticas que se encuentran en la base de datos.

Las leyes provienen de material a la mano, principalmente libros y páginas de internet. Más leyes en la base de datos provienen de constituciones nacionales que de cualquier otra fuente, lo cual se debe a la existencia de una página de internet con capacidad de búsqueda e información sobre las constituciones del mundo traducidas al inglés.⁶⁷ Todas las constituciones más recientes fueron investigadas electrónicamente buscando referencias a “política” o “partido” o “partidos”. (El buscar constituciones nacionales sólo por “partido político” o “partidos políticos” fue inadecuado, ya que algunas constituciones utilizan simplemente “partido” como abreviatura de “partido político”. Lamentablemente, virtualmente todas las constituciones también utilizan “partido” en el sentido más legal de “parte afectada”, lo que significó que la mayoría de las respuestas en la búsqueda de más de 100 constituciones fue irrelevante).

Un grupo menor pero todavía grande de leyes de partidos (198) se origina en estatutos legislativos generales, y casi la misma cantidad (117) viene de Leyes de Partidos especiales. Otro grupo grande (126) es de origen “no especificado”, con pequeños grupos de “otras” fuentes (12) o “ninguna” fuente (15). Menos de 100 vienen de otras fuentes gubernamentales.

Las constituciones nacionales son una fuente más frecuente de leyes de partidos en América Latina, África y Europa central y oriental que en Europa occidental y en Anglo América. La naturaleza no representativa de esta base de datos no permite declaraciones definitivas sobre las leyes de partido a lo largo de las naciones. Sin embargo, sí contiene un número grande de leyes de partidos, lo cual permiten hacer observaciones ilustrativas, si no definitivas.

	Categoría Más Común (Modal) Sombreada						
Origen de la Disposición de Ley de Partidos	<i>Europa Occidental Anglo América</i>	<i>América Latina Caribe</i>	<i>Asia Lejano Oriente</i>	<i>Medio Oriente</i>	<i>África</i>	<i>Europa Central (y Antigua Unión Soviética)</i>	<i>Oceanía</i>
<i>Constitución o Ley Constitucional</i>	25%	71%	45%	40%	80%	54%	52%
<i>Leyes y Estatutos Legislativos Generales</i>	32%	7%	29%	20%	3%	20%	
<i>Leyes Especiales de Partidos</i>	8%	6%	18%	35%	5%	10%	
<i>Ley Electoral</i>	8%					6%	
<i>Ley Judicial</i>	3%						
<i>Regla Parlamentaria</i>	2%						
<i>Referendo</i>	8%						
<i>Ninguna, No Especificada, Otra</i>	22%	16%	7%	4%	12%	10%	48%
Número de Leyes Identificadas	247	188	154	74	221	196	21
Número Total Promedio de Leyes por País	9.5	5.9	7.3	4.6	4.8	7.5	2.3
Número Promedio de Leyes de Partidos con Origen Constitucional por País	2.4	4.2	3.3	1.9	3.8	4.1	1.2

Tabla A: Distribución de Leyes de Partido según su Origen por Región del Mundo

Afganistán	Chad	Gambia	Lesotho	Nueva Zelandia	Sri Lanka
Albania	Chile	Georgia	Letonia	Omán	Sudáfrica
Alemania	China	Ghana	Líbano	Países Bajos	Sudán
Andorra	Chipre	Granada	Liberia	Pakistán	Suecia
Angola	Colombia	Grecia	Liechtenstein	Panamá	Suiza
Antigua y Barbuda	Congo (Brazzaville)	Guatemala	Lituania	Papua Nueva Guinea	Suriname
Argelia	Corea (Norte)	Guinea	Luxemburgo	Paraguay	Swazilandia
Argentina	Corea (Sur)	Guinea Bissau	Macedonia	Perú	Tailandia
Armenia	Costa Rica	Guyana	Madagascar	Polonia	Taiwán
Australia	Côte d'Ivoire	Haití	Malasia	Portugal	Tanzanía
Austria	Croacia	Honduras	Malawi	Qatar	Tayikistán
Azerbaiyán	Dinamarca	Hungría	Maldivas	Reino Unido	Togo
Bahamas	Djibouti	India	Malí	República Centroafricana	Tonga
Bangladesh	Ecuador	Indonesia	Malta	República Checa	Trinidad y Tobago
Barbados	Egipto	Irán	Marruecos	República Dominicana	Túnez
Belarús	El Salvador	Iraq	Mauricio	Rumania	Turkmenistán
Bélgica	Emiratos Árabes	Irlanda	Mauritania	Rusia	Turquía
Belice	Unidos	Islandia	México	Rwanda	Tuvalu
Benin	Eslovaquia	Israel	Moldova	Saint Kitts y Nevis	Ucrania
Bolivia	Eslovenia	Italia	Mongolia	Samoa	Uganda
Bosnia-Herzegovina	España	Jamaica	Mozambique	Santa Lucía	Uruguay
Botswana	Estados Unido	Japón	Myanmar	San Vicente	Uzbekistán
Brasil	Estonia	Jordania	Namibia	Senegal	Vanuatu
Bulgaria	Etiopía	Kazajstán	Nepal	Seychelles	Venezuela
Burkina Faso	Fiji	Kenya	Nicaragua	Sierra Leona	Vietnam
Burundi	Filipinas	Kirguistán	Niger	Siria	Yemen
Camboya	Finlandia	Kiribati	Nigeria	Singapur	Zambia
Camerún	Francia	Laos	Noruega	Somalia	Zimbabue
Canadá	Gabón				

Tabla B: Listado Alfabético de Sistemas Políticos en la Base de Datos de Leyes de Partidos

Los países de Europa Occidental y Anglo América tienen en total identificadas más “leyes de partidos” comparados con otras regiones del mundo: Más de una en cinco de las leyes de partidos de este estudio (22 por ciento) se encuentran en democracias antiguas – lo mismo con el número “promedio” de leyes por país. Las más antiguas democracias europeas o angloamericanas tienen un promedio de 9.5 leyes de partidos por país. Solamente países localizados en Europa Central (7.5 leyes por país) y Asia (7.3 leyes por país) se acercan a este nivel de regulación de partidos.

Existen también diferencias en el origen de las leyes de partido identificadas por región del mundo. Las democracias más antiguas tienden a tener fuentes más diversas y a ser las que menos utilizan la autoridad

constitucional como forma dominante de definir a los partidos políticos. Sólo el 25 por ciento de las leyes de partidos en los países de Europa Occidental y Anglo América vienen de fuentes constitucionales. Los países de Europa Occidental y Anglo América tienden a tener un número de promedio bajo de provisiones constitucionales por país (2.4), al igual que los países de Oceanía (1.2 provisiones constitucionales por país) y el Medio Oriente (1.9 provisiones constitucionales por país).

Los lectores deben conocer también qué cuenta como ley de partido – qué se ingresa en la base de datos. A pesar de que cada registro se refiere a una regulación legal que afecta la política partidista, los registros varían ampliamente en su longitud y detalles. La Figura A muestra la definición de un partido político de la Ley de Partidos de Camboya de 1977. Compare ese breve registro de la ley de Camboya con el largo registro en el **Cuadro B** de la Ley de Partidos de Jordania de 1992, la cual también cuenta como un solo registro en la base de datos bajo el mismo encabezado, *partidos políticos/ definiciones*.

A pesar de que estos dos ejemplos de leyes de partidos difieren substancialmente en longitud, cada uno cuenta como un registro. Ambas leyes corresponden a la definición legal de un partido político, pero la ley jordana especifica un número de condiciones, lo cual la hace más restrictiva. De acuerdo a los modelos regulatorios delineados en este estudio, la vaga definición de Camboya de un partido político es *permissiva*, mientras que la detallada definición de Jordania *prescribe* lo que un partido debe ser.

CUADRO B: UN REGISTRO EXTENSO EN LA BASE DE DATOS – DEFINICIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO EN JORDANIA.

Artículo 3

Un Partido es cualquier organización política que sea formada por un grupo de jordanos de acuerdo con la Constitución y las previsiones de la Ley, con el propósito de participar en la vida política y alcanzar metas específicas concernientes a temas políticos, económicos y sociales, que trabaja a través de medios legítimos y pacíficos.

Artículo 5

El número de miembros fundadores de cualquier Partido será de no menos de cincuenta personas que hayan cumplido las siguientes condiciones:

- A. haber cumplido 25 años de edad.
- B. haber sido jordano por lo menos diez años.
- C. no haber sido finalmente convicto por una corte de jurisdicción apropiada de un crimen (excepto crímenes políticos) a no ser que haya sido rehabilitado.
- D. disfrutar de total competencia civil y legal.
- E. residir permanentemente en el Reino
- F. no reclamar la nacionalidad de ningún otro país o protectorado extranjero.
- G. no ser miembro de ningún otro Partido, ni de ninguna otra organización política partidista no jordana.
- H. no ser miembro de las Fuerzas Armadas de Jordania, Instrumentos de Seguridad o de la Defensa Civil.
- I. no ser un juez.

Artículo 12

Si, por cualquier razón, el número de miembros fundadores se convierte en menos de cincuenta antes del anuncio del establecimiento del Partido de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, la Solicitud de Establecimiento será considerada cancelada.

PIES DE PÁGINA

1. Richard S. Katz, “Democracia y la Regulación Legal de los Partidos Políticos,” trabajo preparado por USAID para la conferencia sobre “Cambios en los Partidos Políticos: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional,” Washington, D.C., Octubre 1, 2004, 2.
2. *Gesetz über die politischen Parteien* en alemán. La traducción coreana fue suministrada por Lee Ki Sun, Director General de Información Pública de la Comisión Nacional Electora de la República de Corea. Estoy en deuda con el señor Lee por la traducción al inglés de todas las citas coreanas en el presente.
3. Comisión Electoral (Reino Unido), *Voto por el Cambio: Un Programa de Modernización Electoral* (Londres: Comisión Electoral, 2003), 28.
4. Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler, “El Estudio Comparativo de Buen Gobierno Electoral—Introducción,” *International Political Science Review* 25 (Enero 2002): 7.
5. El vocablo alemán *Bundwahlgesetz* se traduce sencillamente como la “Ley Federal Electoral.” La Ley Electoral de Corea del Sur es la “Ley sobre las Elecciones de Funcionarios Públicos y la Prevención de Malas Prácticas Electorales.”
6. Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler, “El Estudio Comparativo de Buen Gobierno Electoral—Introducción,” 7.
7. Fritz Plasser en conjunto con Gunda Plasser, *Campañas Políticas Globales: Un Análisis Mundial de Profesionales en Campañas y sus Prácticas* (Westport, Conn.: Praeger, 2002), 137–75.
8. Karl-Heinz Nassmacher, “Financiamiento Político Comparado en Democracias Establecidas” (Introducción), en Karl-Heinz Nassmacher, ed. *Bases de la Democracia: Enfoques sobre el Financiamiento Político Comparado* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001), 10.
9. Transparencia Internacional, *Informe Global sobre la Corrupción 2004* (Berlín, 2004), 12. Este informe se encuentra disponible en PDF en <http://www.globalcorruptionreport.org/gcr2004.html>.
10. Por ejemplo, la Ley Electoral de Corea del Sur es la “Ley sobre las Elecciones de Funcionarios Públicos y la Prevención de Malas Prácticas Electorales.”
11. Eric Barendt, *Una Introducción al Derecho Constitucional* (Oxford: Oxford University Press, 1998), 149.
12. Eric Barendt, *Una Introducción al Derecho Constitucional*, 26–29.
13. Hence van Maarseveen y Ger van der Tang, *Constituciones Escritas: Un Estudio Comparativo Computarizado* (Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana, 1978), 71–72.
14. Jorge Mario García Laguardia, “Marco Constitucional para Partidos Políticos en Centroamérica: De la Exclusión a la Participación,” en Louis W. Goodman, William M. LeoGrande, y Johanna Mendelson Forman, eds., *Partidos Políticos y Democracia en Centroamérica* (Boulder, Colo.: Westview, 1992), 82.
15. Thomas Carothers, *Ayudando a la Democracia en el Exterior: La Curva de Aprendizaje* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999), 160–61.
16. Richard S. Katz y Peter Mair, eds., *Organizaciones Partidista: Un Manual de Datos sobre Democracias Occidentales, 1960–90* (Londres: SAGE, 1992).
17. Fritz Plasser en conjunto con Gunda Plasser, “Marcos Regulatorios para Campañas”, *Campañas Políticas Globales: Un Análisis Mundial de Profesionales en Campañas y sus Prácticas*, 137–79.
18. Michael Pinto-Duschinsky, “Financiamiento de la Política: Una Visión Global,” *Journal of Democracy* 13 (Octubre 2002): 69–86.
19. Oficina de Democracia y Buen Gobierno, *Manual del Dinero en la Política: Una Guía para Aumentar la Transparencia en Democracias Emergentes, Buró para la Democracia, Conflicto y Asistencia Humanitaria*, Documento PN-ACR-223, (Washington, D.C.: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2003).
20. Reginald Austin y Maja Tjernström, eds., *Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales* (Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003). Disponible en PDF en http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm.
21. Transparencia Internacional, *Informe sobre la Corrupción Global 2004* (Berlín, 2004). Disponible en PDF en <http://www.globalcorruptionreport.org/gcr2004.html>.
22. Samuel Issacharoff y Richard H. Pildes, “La Política como Mercado: Obstáculos Partidistas al Proceso Democrático,” *Stanford Law Review* 50 (Febrero 1998): 643–717.
23. Samuel Issacharoff y Richard H. Pildes, “La Política como Mercado: Obstáculos Partidistas al Proceso Democrático”: 669.
24. Gregory P. Magarian, “Reglamentación de los Partidos Políticos bajo una Primera Enmienda de ‘Derechos Públicos’”, *William and Mary Law Review* 44 (Abril 2003): 1944.
25. Centro para la Integridad Pública, “En 2004, las 527s Rompen el Anterior Record de Recaudación Política”, Diciembre 16, 2004.
26. Elizabeth Garrett, “¿Se Acabó el Partido? Los Tribunales y el Proceso Político,” *Supreme Court Law Review* (2002): 96.
27. Thomas Carothers, *Ayudando a la Democracia en el Exterior: La Curva de Aprendizaje*, 142.
28. Thomas Carothers, *Ayudando a la Democracia en el Exterior: La Curva de Aprendizaje*, 142–43.

29. Richard Gunther y Larry Diamond, "Tipos y Funciones de los Partidos," en Larry Diamond y Richard Gunther, eds., *Partidos Políticos y Democracia* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001), 3–39.
30. Thomas Carothers, *Ayudando a la Democracia en el Exterior: La Curva de Aprendizaje*, 153.
31. Fritz Plasser en conjunto con Gunda Plasser, *Campañas Políticas Globales*, 151.
32. Ver www.freedomhouse.org.
33. Comité Conjunto Permanente sobre Asuntos Electorales, *Amistoso al Usuario, No Amistoso al Abusador: Informe sobre la Investigación sobre la Integridad del Padrón Electoral* (Canberra: Parlamento de la Mancomunidad de Australia, 2001), 81.
34. Josep M. Colomer, "Son los Partidos los que Escogen los Sistemas Electorales (o la Ley de Duverger al Revés)," *Political Studies* 53 (Marzo 2005): 1–21.
35. Richard S. Katz y Peter Mair, "Modelos Cambiantes de Organización Partidista y la Democracia Partidista: El Surgimiento del Partido del Cartel," *Party Politics* 1 (Enero 1995): 16.
36. *Ballot Access News*, Noviembre 2004.
37. Benjamin Reilly, "Ingeniería Política de los Partidos y los Sistemas de Partidos," trabajo preparado para ser presentado durante la Asamblea Anual de 2003 de la Asociación de Ciencias Políticas de Norteamérica, Filadelfia, Pa., Agosto 28-31, 2003.
38. Ver www.photius.com/countries/nigeria/government/nigeria_government_government_and_polit~10019.html.
39. Benjamin Reilly, "Ingeniería Política de los Partidos y los Sistemas de Partidos."
40. Wolfgang Müller, "Partidos y el Marco Institucional," en Kurt Richard Luther y Ferdinand Müller-Rommel, eds., *Partidos Políticos en la Nueva Europa: Retos Políticos y Analíticos* (Nueva York: Oxford University Press, 2002), 262.
41. Wolfgang C. Müller, "La Relevancia del Estado para el Cambio del Sistema de Partidos," *Journal of Theoretical Politics* 5 (Octubre 1993): 419–54.
42. Kenneth Janda, *Partidos Políticos: Un Estudio entre Naciones* (Nueva York: Free Press, 1980), 861.
43. Ingrid van Biezen, "Sobre la Teoría y la Práctica de la Formación y Adaptación de Partidos en Democracias Nuevas," *European Journal of Political Research* 44 (Enero 2005): 154, 165.
44. Samuel Issacharoff y Richard H. Pildes, "La Política como Mercado: Obstáculos Partidistas al Proceso Democrático," 643.
45. Simon Chesterman, *Usted, el Pueblo: Las Naciones Unidas, Administración de Transición, y la Construcción del Estado* (Nueva York: Oxford University Press, 2004), 221.
46. Simon Chesterman, *Usted, el Pueblo: Las Naciones Unidas, Administración de Transición, y la Construcción del Estado*, 223.
47. Richard Gunther y Larry Diamond, "Tipos y Funciones de Partidos," 3, 8. Presuntamente, Gunther y Diamond incluirían la articulación de intereses bajo la función de "representación de la sociedad".
48. Kenneth Janda, "Partidos Políticos Comparativos: Investigación y Teoría," en Ada W. Finifter, ed., *Ciencias Políticas: El Estado de la Disciplina II* (Washington, D.C.: Asociación de Ciencias Políticas de Norteamérica, 1993), 163–91.
49. Benjamin Reilly, "Ingeniería Política de los Partidos y los Sistemas de Partidos," 4.
50. Por ejemplo, ver Alvin Rabushka y Kenneth Shepsle, *Política y Sociedades Plurales: Una Teoría en Inestabilidad Democrática* (Columbus, Ohio: Charles E. Merrill, 1972).
51. Arend Lijphart, *Democracia en Sociedades Plurales* (New Haven: Yale University Press, 1997).
52. Kanchan Chandra, "Partidos Étnicos y Estabilidad Democrática," *Perspectivas en Política* 3 (Junio 2005): 235–52.
53. Morton Abramowitz, *Estableciendo una Estructura Constitucional Democrática Estable en Iraq: Algunas Consideraciones Básicas* (Nueva York y Washington: Century Foundation, 2003), 50.
54. Artículo 58c.
55. Ivan Doherty, "La Democracia fuera de Equilibrio: La Sociedad Civil no Puede Sustituir a los Partidos Políticos," *Policy Review* (Abril–Mayo 2001): 25–35.
56. Maurice Duverger, *Les Partis politiques* (París: Seuil, 1992).
57. David J. Samuels, "Partidos Presidencializados: La Separación de Poderes y Organizaciones y Comportamientos Partidistas," *Estudios Políticos Comparados* 35 (Mayo 2002): 461–62.
58. Terry Clark y Jill Wittrock, "El Presidencialismo y el Efecto de la Ley Electoral en Sistemas Post-Comunistas: El tipo de Régimen Importa," *Estudios Políticos Comparados* 38 (Marzo 2005), 172–73.
59. Luigi Manzetti, "Llevando las Cuentas: Un Caso de Estudio sobre Iniciativas Cívicas y la Supervisión del Financiamiento de Campañas en Argentina," Washington, D.C.: USAIDPCE-I-00-97-00042-00, Papel de Trabajo No. 248, Noviembre 2000; Todd A. Eisenstadt, "Pescando al Estado con la Guardia Baja: Tribunales Electorales, Financiamiento de Campaña y la Separación del Estado y el Partido Gobernante en México," *Party Politics* 10, no. 6 (2004): 723–45; Matthijs Bogaards, "Contando a los partidos e identificando a los sistemas de partido dominante en África," *European Journal of Political Research* 43 (2004), 173–97.
60. Shaun Bowler, David M. Farrell, y Richard S. Katz, *Disciplina Partidista y Gobierno Parlamentario* (Columbus: Ohio State University Press, 1998), 3.
61. Para otras maneras de abordar este tema, ver Gary Johns, "Lo Deseable de la Reglamentación de los Partidos Políticos," *Agenda* 8 (Diciembre 2001); Richard Cullen, "Regulación de Partidos en Hong Kong," trabajo preparado para el Panel sobre Asuntos Constitucionales, Consejo Legislativo de la Reunión de la Región Especial Administrativa de Hong Kong, El Papel y

- el Desarrollo de los Partidos Políticos, Febrero 2005; Elizabeth Garrett, “¿Se Acabó el Partido? Los Tribunales y el Proceso Político”; Scott Bennett, “Partidos Políticos de Australia: ¿Más Regulación?” Departamento Australiano de la Biblioteca Parlamentaria, Trabajo de Investigación Número 21, 2002; y Fabrice E. Lehoucq, “¿Pueden los Partidos Auto-regularse? Buen Gobierno Electoral y Democratización,” *International Political Science Review*, 25 (Enero 2002): 29–46.
62. Gregory P. Magarian, “Reglamentación de los Partidos Políticos bajo una Primera Enmienda de ‘Derechos Públicos,’” 1966.
 63. Comité Conjunto Permanente sobre Asuntos Electorales, *Amistoso al Usuario, No Amistoso al Abusador*, 81; Scott Bennett, “Partidos Políticos Australianos: ¿Más regulación?” 14.
 64. Benjamin Reilly, “Ingeniería Política de los Partidos y los Sistemas de Partidos,” 20.
 65. Traducción de *Epidemias*, Libro I, Sección XI. Ver www.geocities.com/everwild7/neharm.html.
 66. Este programa opera en computadores con sistema operativo Windows y Macintosh y también puede correr desde un servidor en internet.
 67. Ver www.oceanalaw.com. (Se debe pagar una tarifa alta para suscribirse al servicio en línea. La fuente impresa es Albert P. Blaustein y Gisbert Flanz, eds., *Constituciones de los Países del Mundo* (Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana, 1971). La fuente en línea se actualiza regularmente.)

Instituto Nacional Demócrata
2030 M Street, NW
Fifth Floor
Washington, DC 20036
Teléfono: 202-728-5500
Fax: 202-728-5520
Sitio: www.ndi.org



Instituto Nacional Demócrata – Colombia
Calle 69 A N°. 4 - 88 of. 401
Tel. 2490093
Fax: 3254025
ndicolombia@ndi.org