



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA GÉNESIS DE LA REGULACION JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN  
AMÉRICA LATINA: BOLIVIA, BRASIL Y MÉXICO EN PRESPECTIVA  
COMPARATIVA**

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y SOCIALES**

**PRESENTA:**

**JORGE GERARDO FLORES DÍAZ**

**TUTOR PRINCIPAL: JOSÉ WOLDENBERG**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR: ROSA MARÍA MIRÓN Y FRANCISCO  
REVELES**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**CIUDAD DE MÉXICO, OCTUBRE DE 2017**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi madre y a mi padre

Agradezco los comentarios, críticas y sugerencias de:

1. Mi comité tutor, integrado por los doctores José Woldenberg y Francisco Reveles, y la doctora Rosa María Mirón;
2. Mis lectoras, las doctoras Jaqueline Peschard y María Marván;
3. Los profesores Scott Mainwaring, Guillermo Trejo y Fausto Hernández, así como de los doctorandos que participaron en el Comparative Workshop (en su edición 2015) de la Universidad de Notre Dame;
4. Los profesores Scott Morgenstern, Aníbal Pérez Liñán y Barry Ames, al igual que de los doctorandos en ciencia política de la Universidad de Pittsburgh; y
5. Los doctorandos de la UNAM que participaron en el Seminario de Investigación a cargo del doctor José Woldenberg.

A todos ellos les debo muchas mejoras a este trabajo, corriendo por supuesto los errores y omisiones totalmente por mi cuenta.

Agradezco a la UNAM el haberme abierto sus puertas. En esta noble institución realicé mis estudios de bachillerato, licenciatura, maestría y ahora de doctorado, por lo que llevo su escudo impreso en lo que soy.

Agradezco al CONACYT y al PAEP-UNAM el apoyo financiero brindado, gracias al cual esta investigación fue posible.

Agradezco a la Universidad de Notre Dame y a la Universidad de Pittsburgh el haberme aceptado como investigador visitante. El tiempo que pasé en sus instalaciones fue de lo más enriquecedor. Ambas son sin duda instituciones generosas y comprometidas con la excelencia académica.

Y finalmente, agradezco a Mariela Flores Díaz, Gianelli García Díaz y Daniel Tena su valioso apoyo. Sin ellos hubiera sido imposible completar este estudio.

## ÍNDICE

Introducción.....	5
Capítulo I	
Elementos teórico-metodológicos para el análisis de la regulación jurídica de los partidos políticos.....	9
El análisis institucional en ciencia política.....	9
El estado del arte de los estudios sobre la regulación jurídica de los partidos políticos.....	12
Estrategia metodológica.....	18
Capítulo II	
La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina: tendencias generales, 1908-2015.....	21
La incorporación de los partidos políticos en la ley .....	21
La constitucionalización de los partidos políticos.....	26
La protección estatal de los partidos políticos.....	31
La intervención del Estado en la vida interna de los partidos políticos.....	36
Recapitulación.....	40
Capítulo III	
La génesis de la regulación jurídica de los partidos políticos en Bolivia.....	43
Surgimiento y primeros años de la república de Bolivia. De la independencia al bipartidismo, 1825-1914.....	43
Regulación mínima. De la incorporación de los partidos políticos en la ley al triunfo de la revolución nacional, 1908-1956.....	44
Regulación semi-excluyente. Golpes de Estado y democracia pactada, 1956-1991.....	53
Regulación intervencionista y proteccionista. Ascenso de los movimientos sociales y decadencia de los partidos tradicionales, 1991-2004.....	67
Regulación intervencionista y no proteccionista. El MAS en el poder, 2004- 2010.....	73
Recapitulación.....	82

## Capítulo IV

La génesis de la regulación jurídica de los partidos políticos en Brasil.....	85
Surgimiento y primeros años de la república federativa de Brasil. De la independencia a la caída del Estado Nôvo, 1822-1945.....	85
De la regulación mínima al inicio de la regulación intervencionista: primer periodo democrático moderno, 1945-1964.....	88
Gobierno militar: regulación intervencionista y proteccionista en un contexto no democrático, 1964-1985.....	97
1985-2015: regulación proteccionista no intervencionista.....	110
Recapitulación.....	123

## Capítulo V

La génesis de la regulación jurídica de los partidos políticos en México.....	126
De la independencia a la caída de Porfirio Díaz, 1810-1911.....	126
La construcción de un sistema de partido hegemónico. De la regulación mínima a la regulación excluyente, 1911-1946.....	128
El autoritarismo mexicano. Auge, crisis y reforma política: de la regulación excluyente al inicio de la regulación proteccionista, 1947-1977.....	133
Transición a la democracia: regulación proteccionista, 1978-1996.....	142
El TEPJF y los derechos político-electorales de la militancia partidista. Del JDC a la reforma electoral 2007-8: legislación intervencionista, 1996-2008.....	153
Respuesta al autoritarismo en los estados. 2014: regulación centralizadora.....	158
Recapitulación.....	162

## Capítulo VI

¿Cómo y por qué cambia la regulación jurídica de los partidos políticos? Bolivia, Brasil y México en perspectiva comparativa.....	165
Regulación mínima.....	166
Regulación en un contexto autoritario.....	169
Regulación proteccionista.....	172
Regulación intervencionista.....	176
Conclusiones.....	179
Fuentes.....	185

## INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos constituyen una condición necesaria (aunque no suficiente) para el desarrollo de un régimen democrático. Nadie ha demostrado, ni en términos empíricos ni teóricos, cómo podría funcionar una democracia implantada en un Estado moderno sin ellos. Entre otras cosas, los partidos reclutan y movilizan ciudadanos para participar, agregan y articulan intereses diversos, postulan candidatos para ocupar puestos de elección popular y se encargan de las funciones ejecutiva y legislativa del Estado (Dalton y Wattenberg, 2000: 5-10).

Al ser órganos vitales para el desarrollo de la democracia, los partidos están sujetos a un marco jurídico que regula su funcionamiento. La amplitud de la legislación en la materia varía según el contexto, pero, en general, incluye a las Constituciones, a las leyes o códigos electorales y en ocasiones a leyes específicas (de partidos o de financiamiento político).

En los últimos años se han realizado importantes investigaciones sobre el tema, sin embargo, falta mucho para agotarlo. En este trabajo se pretende contribuir con el estudio del mismo a partir de un análisis comparativo de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, el cual aborda este fenómeno desde que aparece por primera vez en la región (principios del siglo XX) hasta la actualidad.

Las leyes son estudiadas desde la ciencia política por la corriente denominada institucionalismo, misma que guarda como un supuesto la idea de que las normas (o instituciones) importan; de que su estudio es central para entender la actuación de los actores políticos. Desde la perspectiva institucionalista han surgido múltiples trabajos cuyo objetivo es entender los efectos que diferentes arreglos normativos pueden tener en un mismo o en diversos contextos. Piénsese, por ejemplo, en las discusiones sobre la relación entre la forma de gobierno (presidencial o parlamentaria) y la gobernabilidad, o el sistema electoral (mayoritario o proporcional) y el sistema de partidos.

Desafortunadamente, debido al énfasis puesto en el estudio de las consecuencias del arreglo institucional, se ha dejado de lado el análisis igualmente importante de la génesis y del cambio institucional; es decir, de los mecanismos mediante los cuales las instituciones se crean y se transforman. Hecho que resulta lamentable, ya que, si las instituciones importan, deberíamos preocuparnos por entender cómo es que éstas son implantadas en primer lugar,

y bajo qué circunstancias cambian (Negretto, 2013: 3). Considerando lo anterior, este trabajo se enfoca en el examen de la creación y transformación de las instituciones formales que afectan a los partidos políticos en América Latina, desde su primer incorporación hasta el presente.

Esta tesis tiene objetivos descriptivos y explicativos. Se pretende describir la manera en que se ha regulado a los partidos en la región latinoamericana para poder determinar las tendencias históricas y los casos desviados. Y, a partir del análisis de tres estudios de caso (Bolivia, Brasil y México), se examinan las causas que explican el desarrollo de determinada regulación sobre partidos.

Diecisiete países de América Latina son considerados en el estudio comparativo-descriptivo: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En los estudios regionales comúnmente se incluye también a El Salvador, no obstante, fue imposible conseguir información completa para poder compararlo con sus pares, por lo que se decidió excluirlo. La investigación comienza en las primeras décadas del siglo XX, tan pronto como los partidos son incorporados en la legislación, y concluye en 2015.

La legislación relativa de los partidos políticos, contenida en la Constitución, las leyes electorales y las leyes de partidos fue sistematizada y comparada, ejercicio que me permitió ubicar cuatro tendencias regionales: 1) regulación mínima; 2) incorporación constitucional; 3) regulación proteccionista; y 4) regulación intervencionista. En las primeras décadas del siglo XX los partidos son incorporados en la legislación, usualmente en la ley electoral, bajo estándares mínimos; no se desarrolla lo relativo a su naturaleza, ni se establecen derechos u obligaciones significativas. En una segunda etapa, en los años cuarenta, se les menciona en la Constitución, pero bajo los mismos parámetros mínimos. Su tratamiento constitucional, sin embargo, se amplía significativamente en los ochenta, estableciéndose en este nivel derechos y obligaciones de suma relevancia. La tercera etapa se desarrolla sobre todo en los setenta y se caracteriza por la aprobación de leyes que protegen a los partidos, otorgándoles financiamiento público, por ejemplo. La última etapa se desarrolla principalmente en los noventa e implica la creación de normas que permiten la intromisión del Estado en la vida interna de estas organizaciones.

Asimismo, en esta investigación se presentan tres estudios de caso: Bolivia Brasil y México. A partir de éstos se analizan las causas que explican la implementación de determinadas normas sobre partidos. Se eligieron estos tres casos por motivos diferentes. Bolivia se suma a todas las tendencias regionales señaladas; no obstante, en la primera década del siglo XXI da marcha atrás en una de ellas: la relativa a la protección de los partidos políticos (asignación de financiamiento público). Así, con su estudio se busca determinar las circunstancias en las que esto ocurre. Brasil, al igual que Bolivia, sigue las tendencias regionales retirándose en un aspecto: la intervención del Estado en la vida interna de los partidos. Su examen tiene la intención de revelar las causas que explican lo sucedido. México, por su parte, se adhiere a todas las tendencias regionales sin alejarse de ninguna; este caso constituye un ejemplo típico de lo ocurrido en la región y su análisis brinda elementos para entender los porqués del surgimiento de las tendencias regionales.

En los estudios de caso se analizan las reformas en la materia, a partir del contexto en el que se desarrollan. En ellos se aborda la evolución política de cada país, poniendo el acento en los actores clave para entender cada etapa histórica. En algunas ocasiones éstos son los partidos políticos, pero en otras los mismos se ven opacados por la presencia de grupos militares o de movimientos sociales. Por ello, aunque esta investigación se enfoca en la regulación jurídica de los partidos políticos, no se limita a estudiar el sistema de partidos como elemento contextual, sino que, dependiendo del país y momento histórico, amplía su mirada a otros actores, cuyo papel es fundamental para explicar los cambios legislativos bajo análisis.

La presente investigación tiene el siguiente orden: en el capítulo primero se desarrollan los elementos teórico-metodológicos que sirven de base a la presente investigación. El segundo, se ocupa de la evolución de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina; en él se describen las tendencias regionales señaladas. Los capítulos tercero, cuarto y quinto corresponden a los análisis de los casos boliviano, brasileño y mexicano, respectivamente. En ellos se pretende tener una profundidad suficiente para explicar satisfactoriamente las causas de la implantación de su respectiva regulación sobre partidos. Finalmente, el capítulo sexto y último ofrece una comparación explicativa, en él se contrastan las razones que permiten entender la implantación de determinados tipos de

regulación, echando mano de los hallazgos de los estudios de caso y de las teorías existentes en la literatura teórica y comparativa.

## Capítulo I

### ELEMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como es sabido, el estudio de las leyes compete al derecho como disciplina académica. Sin embargo, una rama de la ciencia política también se ocupa del tema. Ahora bien, entre ambas disciplinas existen notables diferencias en la manera de analizar el asunto. Mientras el derecho intenta comprender la estructura de las normas legales y los principios que las sustentan, la ciencia política pretende esclarecer las consecuencias prácticas que éstas tienen y la gama de intereses involucrados en su creación y cambio.

Dentro de la ciencia política el campo de conocimiento al que pertenece el análisis de las leyes se conoce como *institucionalismo*. En años recientes, los estudios realizados desde esta perspectiva con el objetivo de entender las normas estatales que regulan a los partidos políticos han tenido un crecimiento notable. Sin embargo, aún existe una buena cantidad de temas que no han sido tratados. Uno de ellos se halla en el análisis de la regulación sobre partidos políticos en América Latina. Aunque existen importantes investigaciones al respecto, todavía se carece de un estudio que presente la evolución de las normas en la región desde el inicio de su incorporación, identifique las tendencias en la materia y señale las razones que explican su transformación. Así, este trabajo pretende cubrir esta laguna abordando el tema desde una perspectiva politológica.

En este capítulo se presentan las bases teórico-metodológicas de la investigación. En el primer apartado se aborda el campo de conocimiento conocido como institucionalismo, en el cual se inserta este estudio. En el segundo, se ofrece un estado del arte sobre los trabajos enfocados en la regulación jurídica de los partidos políticos. Y en el tercero, se describe la estrategia metodológica utilizada.

#### **El análisis institucional en ciencia política**

Desde los inicios de la reflexión sobre la política el estudio del diseño o estructura del Estado ha tenido una importancia sustantiva. En la antigüedad, filósofos políticos plantearon diseños ideales de organización estatal para lograr el bien común –a este respecto la obra de Platón y Aristóteles destaca por su impacto–. Y tiempo después reflexiones del mismo tipo sentaron

las bases del Estado democrático moderno –piénsese por ejemplo en la obra de Locke o Montesquieu–.

A finales del siglo XIX, cuando la ciencia política empieza a constituirse como disciplina académica, la preocupación por los aspectos relacionados con la estructura formal del poder no fue abandonada. Tanto la tradición europea continental como la angloamericana tuvieron por tema principal de investigación el análisis de la organización y funcionamiento formal del gobierno. Dado su marcado interés por las estructuras institucionales estatales, esta corriente de estudios paso a ser conocida como *institucionalismo*.

Ahora bien, la evolución de la disciplina ha marcado importantes transformaciones en el análisis institucionalista, pudiéndose distinguir dos momentos en su desarrollo. El primero tiene lugar durante la primera mitad del siglo XX y se caracteriza por tener una base metodológica legalista, estructuralista, holista, historicista y normativa. El segundo surge en la década de los 70 del mismo siglo y pretende ir más allá del primer institucionalismo, incorporando el análisis de reglas y practicas informales, además de poner el acento en el aspecto teórico. El primer institucionalismo es conocido como institucionalismo clásico o viejo; mientras que el segundo se conoce como institucionalismo nuevo o neo institucionalismo.

Según Peters, el institucionalismo clásico es legalista porque examina la ley como elemento clave del ejercicio del poder; es estructuralista porque lleva el supuesto de que el arreglo institucional (estructura) determina el comportamiento político; es holista porque pone el énfasis en la comparación de sistemas íntegros en vez de examinar partes; es historicista porque se interesa en la pauta histórica del desarrollo de un determina sistema, como requisito para su cabal comprensión; y es normativo porque vincula el análisis descriptivo a la búsqueda del mejor diseño posible (Peters, 2003:13-27).

El viejo institucionalismo cayó en desuso a partir de la década de los cincuenta del siglo pasado y en su lugar una nueva perspectiva de la ciencia política adquirió protagonismo: el *conductismo*. El auge del conductismo tuvo su origen en la idea de que el análisis formal-legal no es capaz de explicar en su totalidad la “política real”. Peters sostiene que la nueva visión del estudio de la política, dominante en las décadas de los sesenta y setenta, muestra una marcada preocupación por la teoría y la metodología, una tendencia anti-normativa, premisas básicas de individualismo y un enfoque sistémico. Para los conductistas, y más

tarde para los defensores del enfoque de la elección racional, la construcción de una teoría, es decir, de “un conjunto de formulaciones generales internamente coherentes que pudiera explicar los fenómenos en diversos ambientes”, era un requisito indispensable si se aspiraba a formar una verdadera ciencia de la política (Peters, 2003:28).

Asimismo, esta idea los llevó a preocuparse exclusivamente por los hechos, dejando de lado reflexiones normativas o sobre qué es lo que debería ocurrir. Por otro lado, la nueva perspectiva en ciencia política suponía que para explicar los fenómenos políticos la atención debía enfocarse en los individuos, considerando que éstos actúan siempre con la intención de maximizar sus beneficios; además defendió una visión sistémica, lo que implica observar los insumos (inputs) que surgen de actores no necesariamente encuadrados en los marcos legales (como los grupos de interés), y los productos (outputs) del sistema político (Peters, 2003:27-32).

El éxito del conductismo, sin embargo, no duró demasiado. A finales de los años setenta surge una nueva agenda de investigación bautizada por March y Olsen como “neo institucionalismo” (Ortega, 2004:50). A pesar de no constituir una perspectiva unificada (Hall y Taylor, 1996:936), el neo institucionalismo se caracteriza por: 1) la convicción de que “las instituciones importan”, pues al influenciar normas, creencias y acciones, moldean resultados; y 2) por la idea de que su diseño y funcionamiento depende de las condiciones bajo las cuales emergen y persisten (Przeworki, 2004:527).

Lo que define al institucionalismo es la preocupación por el análisis de las instituciones; y lo que diferencia al institucionalismo nuevo del viejo es la manera en la que las entiende. A diferencia del institucionalismo viejo, el nuevo no se restringe a un análisis formal-legal. Para el neoinstitucionalismo, una institución es: “una relativamente estable colección de reglas y practicas organizadas, incrustadas en estructuras de significado y recursos relativamente impermeables al cambio de individuos, preferencias idiosincráticas, expectativas y circunstancias externas” (March y Olsen, 2006:3). Más sintético, North (1990: 3), las define como las *reglas del juego*, es decir, como los constreñimientos que moldean el comportamiento de los actores en relación a otros.

La idea central en estas definiciones, pues, está en el hecho de entender a las instituciones como *pautas de comportamiento relativamente estables y perdurables a través del tiempo, cuyo carácter puede ser formal o informal*.

Asimismo, el institucionalismo nuevo mantiene una preocupación por el análisis teórico, buscando explicaciones generales aplicables más allá de contextos históricos concretos. Vale la pena señalar, además, que el neoinstitucionalismo es una perspectiva de análisis presente en diversas disciplinas dentro de las llamadas ciencias sociales, por lo que existe una tradición neoinstitucionalista en la historia, en la sociología y en la economía, no siendo exclusiva de la ciencia política. Sin embargo, todas comparten los elementos básicos señalados (Goodin, 2003: 14-31).

En ciencia política, los partidarios del neoinstitucionalismo han tenido una marcada influencia de la teoría de la elección racional, la cual considera que la acción de los individuos explica en última instancia los procesos políticos, buscando aquéllos en todo momento maximizar su beneficio personal. Las instituciones, para este enfoque, marcan una serie de incentivos (positivos y/o negativos) que influyen en las preferencias de los actores individuales y, por tanto, moldean su comportamiento (Shepsle, 2006:24-25; Pettit, 2003; Peters, 2003: 71-98).

Una buena parte de los estudios en ciencia política que siguen una perspectiva institucionalista han centrado su atención en el impacto del arreglo institucional formal del Estado en aspectos como la gobernabilidad, el sistema de partidos o la representación política (por ejemplo: Linz, 1990 y 1990a; Duverger, 2001; Nohlen, 2004 y 2008). Este tipo de investigaciones toma a las instituciones formales del Estado como variable independiente para explicar otros elementos. Por su parte, los esfuerzos que pretenden explicar los porqués del diseño y transformación del arreglo institucional formal del Estado; es decir, que toman la estructura legal como variable dependiente, han sido relativamente escasos (por ejemplo Negretto, 2013).

Uno de los aspectos del arreglo institucional formal menos atendidos por la ciencia política es el relacionado con los partidos políticos. A pesar de la creciente regulación jurídica centrada en estos actores, pocos esfuerzos académicos han perseguido analizar su diseño, las consecuencias de éste y la raíz de su implementación.

### **El estado del arte de los estudios sobre la regulación jurídica de los partidos políticos**

La regulación jurídica de los partidos políticos, entendida como el *conjunto de disposiciones constitucionales y legislativas (establecidas en las leyes, códigos y reglamentos) que afectan*

*directamente a los partidos políticos*, es un fenómeno relativamente nuevo. Comienza a generalizarse al terminar la segunda guerra mundial y a expandirse a una notable variedad de temas en décadas recientes. Por ello, su análisis científico es un asunto en desarrollo.

En esta investigación, en aras de organizar la variedad de esfuerzos académicos en la materia, se propone dividirlos a partir del tipo de aporte que presentan. De este modo, encontramos trabajos 1) descriptivos y 2) explicativos. Muchas investigaciones se ubican en ambos terrenos. De hecho, es lógico suponer que la descripción anteceda a la explicación. No obstante, aquí se retoman a partir del aporte (descriptivo o explicativo) que resulte más significativo en cada caso.

Los trabajos descriptivos son los más abundantes, lo que resulta comprensible, pues siendo un tema relativamente nuevo, se debe conocer en primer lugar sus características. Este tipo de estudios, a su vez, pueden dividirse en cuatro categorías: 1) los trabajos que analizan un único país (o caso) a partir de un solo aspecto de la regulación de partidos (como el financiamiento público al que tiene derecho o las reglas para su reconocimiento legal); 2) los estudios de caso que analizan múltiples aspectos de la regulación de partidos políticos; 3) los análisis sobre múltiples casos centrados en un solo aspecto de la regulación sobre partidos políticos; y 4) las investigaciones que consideran múltiples casos y abarcan múltiples aspectos de la regulación sobre partidos políticos. En el siguiente cuadro se presentan algunos ejemplos de cada categoría.

Cuadro 1.1 Estudios descriptivos sobre la regulación jurídica de los partidos políticos

	Monotemáticos	Pluritemáticos
Estudios de caso	Romero, 2011; Fuentes, 2011; Córdova, 2011; Jardim, 2011.	Lazarte, 2006; Harbers y Ingram, 2014; Orozco y Vargas, 2006.
Estudios de múltiples casos	Gutierrez y Zovatto, 2011; Ohman, 2012; Nassmacher y Koole, 2003.	Zovatto, 2006 y 2012; Molenaar, 2012 y 2013; Degiustti, 2014.

Fuente: elaboración propia

Entre los estudios de caso monotemáticos el tema del financiamiento público ha sido el más recurrente. Al respecto, vale la pena destacar el libro *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* coordinado por Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (2011), pues contiene estudios de caso de 18 países latinoamericanos, convirtiéndose de este modo en la obra sobre la región más completa en la materia. Los trabajos contenidos en este libro, aunque en momentos pretenden presentar alguna explicación o consecuencia de la regulación sobre financiamiento a partidos políticos, son fundamentalmente descriptivos; de ahí que sean un buen ejemplo del tipo de investigaciones señaladas.

Los estudios de caso pluritemáticos abordan varios (o todos) los aspectos de la regulación sobre partidos en un país. Al respecto, el libro *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, coordinado por Daniel Zovatto (2006), constituye un aporte destacado, ya que reúne en una sola obra investigaciones sobre 18 países en América Latina, convirtiéndose en un referente imprescindible para los estudios sobre la región.

Los estudios comparativos (de múltiples casos) sobre la regulación jurídica de los partidos que siguen una lógica monotemática se han enfocado en los siguientes temas: financiamiento, acceso a medios, requisitos para obtener el reconocimiento legal, democracia interna y fiscalización.

Sobre el financiamiento de los partidos, el estudio más abarcador es el presentado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) (Ohman, 2012), pues se realizó a partir de una base de datos con información sobre las reglas de financiamiento en 180 países alrededor del mundo. Otras investigaciones utilizan un enfoque regional. Vale la pena mencionar el estudio *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, coordinado por Carrillo, Lujambio, Navarro y Zovatto (2003), pues contiene trabajos sobre el financiamiento político en Asia, África anglófona, África francófona, Europa central y del este, Europa continental, y países anglosajones.

Sobre los demás aspectos no existen estudios de carácter mundial; aunque sí los hay de corte regional. En materia de acceso a medios en la región latinoamericana, podemos citar el trabajo de Navarro Fierro *El acceso de los partidos políticos a los medio de comunicación* (2007). Con respecto a la democracia interna, el estudio de van Biezen y Piccio *Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations* (2013) constituye un importante referente sobre los países europeos. En relación con América

Latina, sobresale la obra de Freidenberg: *Democracia interna en los partidos políticos* (2007), pero tiene la desventaja de ocuparse de sólo una parte de este asunto (la selección de candidatos y de autoridades internas). En lo que concierne a las reglas para el reconocimiento legal, el análisis de Bareiro y Soto: *Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal* (2007) constituye el referente para América Latina. Y por último, sobre la fiscalización de gastos, la obra de Lujambio: *La fiscalización de los gastos de los partidos políticos* (2007), es, de hecho, la única que existe.

Además de estos trabajos, existen otros igualmente comparativos (múltiples casos) pero que abarcan una mayor cantidad de temas. Éstos se diferencian entre sí por la manera en que clasifican los elementos de la regulación legal de los partidos políticos. Vale la pena considerar los ejemplos emblemáticos y las dimensiones de comparación que utilizan, ya que en la presente investigación se realizará un análisis del mismo estilo: comparativo-pluritemático.

En el estudio *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada* (2006), Daniel Zovatto utiliza once dimensiones: 1) Su ubicación dentro de la legislación; 2) Poderes u órganos del Estado que intervienen en su actividad; 3) Formación; 4) Estructura interna; 5) Democracia interna; 6) Normas sobre enfoque de género y otro grupos; 7) Financiamiento; 8) Acceso a medios de comunicación; 9) Coaliciones, alianzas y fusiones; 10) Candidaturas independientes; y 11) Transfuguismo político. Este trabajo forma parte de una obra coordinada por el mismo autor en la que se presentan estudios de caso de 18 países latinoamericanos. Por su amplitud, constituye la investigación más importante sobre la región.

Por su parte, Müller y Sieberer (2006), proponen las siguientes categorías:

- 1) La naturaleza de los partidos en el marco constitucional y legal;
- 2) Los partidos como organizaciones extraparlamentarias;
- 3) Los partidos como organizaciones electorales; y
- 4) Los partidos en el parlamento.

En su trabajo, sin embargo, no realizan un análisis comparativo completo, ya que se limitan a señalar ejemplos destacados de cada una de estas dimensiones, sin exponer el estatus de las mismas en todos los países estudiados.

Casal-Bértoa, Romée Piccio y Rashkova (2012 y 2014) estudian los ordenamientos legales de países europeos que de manera específica se ocupa de los partidos políticos (Leyes de Partidos), a partir de un esquema desarrollado en el proyecto: *The Constitutional Regulation of Political Parties in Post-War Europe*. Las dimensiones analíticas utilizadas son las siguientes: 1) Principios democráticos; 2) Derechos y libertades; 3) Partido extraparlamentario; 4) Partido electoral; 5) Partido parlamentario; 6) Partido gubernamental; 7) Actividad y comportamiento; 8) Identidad y programa; 9) Financiamiento; 10) Acceso a medios; 11) Supervisión externa; 12) Legislación secundaria.

Esta investigación utiliza un mayor número de dimensiones de comparación que las utilizadas en otros trabajos. No obstante, en mi opinión tiene el inconveniente de que varias de ellas se superponen. Tal es el caso de la número siete (Actividad y comportamiento), que puede fácilmente incluir ejemplos de otras (como la cuatro: Partido electoral; o la cinco: partido parlamentario).

Molenaar (2012) se ocupa del análisis de la legislación en materia de partidos políticos en la región latinoamericana. Los elementos que compara son los siguientes: 1) Registro y disolución de partidos; 2) Reglas sobre la democracia interna y los métodos de selección de candidatos; 3) Reglas sobre el financiamiento privado; 4) Reglas sobre el financiamiento público; y 5) Regulación sobre el acceso a medios y las campañas electorales. Esta autora realiza además un análisis diacrónico, a partir del cual identifica las tendencias históricas en la región. Y con base en éste muestra cómo se ha avanzado hacia una regulación más detallada en todos los aspectos.

Otros trabajos únicamente comparan la regulación sobre partidos establecida en las constituciones. van Biezen (2009 y 2014) analiza el proceso de incorporación constitucional de los partidos en Europa con base en cuatro dimensiones: 1) Principios y valores; 2) Derechos y obligaciones; 3) Estructura institucional; y 4) Meta-reglas (cuestiones relacionadas con la interpretación, valides y reforma de las reglas). La autora señala la existencia de “oleadas” de constitucionalización y analiza teóricamente sus implicaciones.

Degiustti (2014), por su parte, utiliza éstas mismas dimensiones para analizar la constitucionalización de los partidos en América Latina, relacionando las oleadas de incorporación constitucional con los procesos de democratización.

Por último, el trabajo de Janda (2005 y 2006) es el más abarcador de todos en cuando al número de países incluidos en el análisis (169 en total). Este autor utiliza una base de datos ordenada a partir de las siguientes categorías: 1) Definición de los partidos políticos; 2) Estatus legal; 3) Membresía; 4) Organización; 5) Selección de candidatos; 6) Actividades; 7) Subsidios públicos; 8) Financiamiento; 9) Miembros prohibidos; y 10) Historia.<sup>1</sup> En su obra, sin embargo, no presenta un análisis comparativo de la legislación recabada en su base de datos y se limita a describir, con ejemplos, los cinco “tipos puros” sobre regulación de los partidos que, señala, existen. Éstos son: 1) Prohibición (no se permite que los partidos operen de manera libre); 2) Tolerancia (la ley permite el libre desarrollo de partidos); 3) Protección (se protege la existencia de partidos); 4) Favoritismo (la ley protege la existencia de ciertos partidos pero no de todos); 5) prescripción (se intenta “moldear” a los partidos para que sean de cierto tipo).

Aunque algunas de estas investigaciones van más allá del puro ámbito descriptivo, una parte sustancial de las mismas se adhiere a esta perspectiva. Por ello, se consideró conveniente presentar los elementos que cada una de ellas utiliza para la comparación descriptiva. Éstos constituyen un referente importante, pues, como se ha señalado, en la presente investigación se realiza un análisis comparativo-descriptivo para el caso de la región latinoamérica.

Antes de abordar la estrategia metodológica utilizada en este trabajo, debemos considerar los estudios sobre la regulación de partidos políticos de corte principalmente explicativo. Las investigaciones explicativas se dividen en dos tipos. Las que le asignan al arreglo normativo sobre partidos la calidad de variable independiente y las que le asignan la calidad de variable dependiente.

Los estudios que toman la regulación jurídica de partidos como variable independiente, buscan determinar las consecuencias que determinados tipos de regulación tienen para otros ámbitos. Por su parte, los que toman la regulación jurídica de partidos como variable dependiente, pretenden esclarecer los factores que explican su instauración y/o transformación.

---

<sup>1</sup> Es posible consultar la base de datos creada por este autor en la siguiente dirección electrónica:  
<https://www.ndi.org/db>

Existen trabajos que, asignando a la regulación sobre partidos la calidad de variable independiente, pretenden dilucidar su impacto en ámbitos como la confianza y legitimidad de los partidos y el sistema de partidos (Molenaar, 2014; Casal, et al, 2014; Whiteley, 2014); el número de partidos (Su, 2015); o la estabilidad democrática (Bale, 2014). Otros, asignándole la calidad de variable dependiente, enfocan sus esfuerzos en entender las razones que explican su creación y reforma (Harbers e Ingram, 2014; Scherlis, 2014; Brinegar, et al, 2006; van Biezen, 2004; o Scarrow, 2004). Esta investigación pretende describir y explicar. En el siguiente apartado se aborda la estrategia metodológica utilizada.

### **Estrategia Metodológica**

En esta sección desarrollaré el método utilizado para lograr los objetivos de la investigación, los cuales, como se ha señalado, se circunscriben en las lógicas descriptiva y explicativa. Bajo la lógica descriptiva se pretende analizar la evolución de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina (desde el inicio de la misma hasta fechas recientes) para identificar las tendencias en la materia. Y, bajo la lógica explicativa, se busca entender las razones por las que éstas tienen lugar.

En aras de conseguir el primer objetivo, las normas relacionadas con los partidos políticos fueron recopiladas y sistematizadas en una base de datos en la que se incluyeron preceptos presentes en: constituciones, leyes electorales, leyes de partidos políticos y leyes sobre financiamiento político. Diecisiete países de América Latina fueron incorporados en el estudio: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En los trabajos regionales usualmente se incluye a El Salvador. Empero, no fue posible incorporarlo al no poder acceder a las fuentes necesarias para conocer la evolución de la regulación de partidos desde su incorporación en la ley hasta la actualidad.

La legislación sobre partidos utilizada para construir la base de datos fue recopilada de diversas páginas electrónicas gubernamentales y de centros de investigación; asimismo, fue completada, en muy pocos casos, con publicaciones académicas (cuando no podía accederse de primera mano a la legislación). En la sección bibliográfica puede encontrarse la relación de los documentos utilizados. El acopio de la información abarcó desde los documentos legales de la primera incorporación de los partidos políticos en las leyes (cuyo

año de publicación varía según el país) hasta la última legislación vigente a mediados de 2015.

Las normas buscadas fueron las relacionadas con: 1) la naturaleza y los requisitos para formar un partido político; 2) el financiamiento público; y 3) la intervención del Estado en su vida interna. Estos elementos fueron seleccionados a partir de un análisis de la literatura especializada. Todos ellos juegan un rol preponderante en el funcionamiento de los partidos políticos. Y aunque existen otros elementos relevantes, son éstos los que me propuse estudiar en esta investigación.

La base de datos permitió realizar una comparación descriptiva que combinan las lógicas diacrónica y sincrónica. Los elementos de la regulación sobre partidos ya mencionados fueron contrastados en los países señalados en un mismo y en distintos periodos de tiempo. Así fue posible determinar la manera en que la regulación sobre partidos fue evolucionando desde su primera instauración, hasta fechas recientes.

Un análisis comparativo implica tanto el contraste de las similitudes como el de las diferencias, sin embargo, en este trabajo fueron las similitudes las resaltadas, pues con éstas fue posible señalar la existencia de tendencias históricas en la región. El capítulo segundo de esta investigación aborda este tema.

Ahora bien, estos hallazgos, resultantes de la comparación descriptiva, fueron examinados bajo la lógica explicativa a partir de tres estudios de caso. Bolivia, Brasil y México, los países bajo estudio, fueron seleccionados porque con ellos es posible analizar las características de la regulación regional, siendo además en la actualidad los únicos ejemplos de casos desviados. Bolivia es el único que establece en la ley incuestionablemente la prohibición de financiar a los partidos con recursos públicos; y Brasil es el único que no regula la actividad intrapartidaria. México, en contraste, será el ejemplo en donde las últimas tendencias regionales no encuentran retroceso.

Los estudios de caso ocupan cada uno un capítulo de esta investigación. En ellos se analiza la historia política de cada país y se describe el contenido de las reformas legales en materia de partidos políticos. Así, examinando las características de cada cambio legislativo y el contexto en el que se desarrolla, se pretenden señalar las razones de la evolución institucional en la materia.

Finalmente, en el último capítulo se presenta un análisis comparativo-explicativo de las tendencias regionales examinadas en los tres estudios de caso. El objetivo es contrastar las explicaciones presentadas, con lo señalado en la literatura académica sobre el tema.

## Capítulo II

### LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS GENERALES, 1908-2015

En este capítulo se realiza un estudio comparativo-descriptivo de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. La comparación incluye a 17 países de la región y considera toda la legislación desde que los partidos políticos son incorporados en la ley hasta la última reforma para mediados de 2015. El énfasis puesto en las similitudes (del contenido de las regulaciones y del momento en el que aparecen) llevó a la identificación de cuatro tendencias: a) regulación mínima, b) constitucionalización, c) regulación proteccionista, y d) regulación intervencionista; las cuales constituyen la base del análisis. Al examinar las tendencias regionales se echa mano de la literatura teórica sobre la materia y, cuando es relevante, se citan ejemplos extraídos de otros contextos regionales.

#### **La incorporación de los partidos políticos en la ley**

Los partidos políticos surgieron como una respuesta a las necesidades organizativas que en el ámbito electoral y parlamentario presentó la instauración de la democracia en los Estados modernos (Duverger, 2006 [1951]: 15; Ostrogorski, 2008 [1912]: 28). Sin embargo, al momento de su aparición, en ambos lados del atlántico se les miró con desprecio, siendo aceptados como legítimos actores políticos sólo a través de un proceso lento y tortuoso.

En Estados Unidos, la visión ortodoxa o “hamiltoniana” definía a los partidos como “simples organizaciones formadas para conseguir intereses privados a costa del interés público” (Hofstadter, 1969: 17). Se les miraba como facciones, mismas que, en la visión común, no eran más que grupos que, en busca de su interés particular, minaban la unidad del Estado y la búsqueda del interés general. Por su parte, en Europa David Hume sostenía que “las facciones [o partidos] subvierten el gobierno, dejan impotentes a las leyes y engendran las más feroces animosidades entre los hombres de una misma nación” (Sartori, 2005: 34).

La visión negativa hacia los partidos fue tal que incluso fueron expresamente prohibidos en ciertas legislaciones locales en Estados Unidos y en Francia (Hernández Bravo,

2012: 53 y 62). En América Latina, esta actitud se replicó. No son reconocidos y de hecho, como en Colombia<sup>2</sup>, tienden a ser prohibidos.

Empero, al paso del tiempo la idea negativa sobre los partidos políticos cambió. Dejaron de ser considerados un mal intrínseco que forzosamente perturba el bien común. En Estados Unidos, comenzaron a ser defendidos por intelectuales y políticos debido a su indispensable papel en el buen funcionamiento del gobierno. Charles Sumner, líder republicano, señalaba que “un partido de oposición es políticamente necesario para fiscalizar al gobierno”. Los partidos, explicaba, “son desconocidos en países despóticos. Pertenecen a los gobiernos libres. A través de ellos la opinión pública se enfoca y dirige. Gracias a ellos las ideas se mantienen por encima de los hombres. Y gracias a ellos los hombres acceden y se mantienen en el poder sólo para un encargo” (Hofstadter, 1969: 269).

Este cambio de paradigma en la concepción sobre los partidos permitió un primer reconocimiento jurídico, el cual tiene lugar principalmente en la ley electoral. Francia (1919) y Alemania (1919), son los primeros países europeos en adoptar el término (De Andrea, 2002: 315). Aumentando progresivamente el número de países que regulan a los partidos después de la segunda guerra mundial y al comenzar la tercera ola democratizadora (van Biezen, 2009).

De la misma forma, en América Latina, este primer reconocimiento tiene lugar en la mayoría de los países en las leyes secundarias, no en la Constitución. Asimismo, tuvo un carácter mínimo, pues no implicó desarrollar lo relacionado a la naturaleza, derechos u obligaciones de los partidos. En su mayoría, las legislaciones de los países de la región se limitaban a utilizar ocasionalmente el término y a establecer reglas básicas sobre su participación en elecciones. Sin embargo, existen notables excepciones que establecieron desde la primera mención jurídica de partidos reglas relacionadas con su organización interna (Argentina, Chile y Costa Rica), financiamiento (Costa Rica) y fiscalización (Paraguay).

La figura 2.1 muestra el año de incorporación de los partidos políticos en la legislación. Como puede observarse, existe una tendencia clara, cada vez son más los países que reconocen a los partidos, siendo la década más activa la de los 40, cuando cinco países más se unen a la lista (Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Venezuela). Además, vale

---

<sup>2</sup> El art. 47 de la constitución colombiana de 1886 prohibía “las juntas políticas populares de carácter permanente” (Hernández Becerra, 2006: 336).

la pena señalar que 4 países de la región (Bolivia, Colombia, México y Nicaragua) constituyen la vanguardia a nivel mundial, pues reconocen legalmente a los partidos políticos aun antes que los países europeos, los cuales comienzan los propio en 1919.

**Figura 2.1 Año del primer reconocimiento jurídico de los partidos políticos en América Latina**



Fuente: elaboración propia

Haciendo referencia a los países que serán objeto de estudios de caso en esta investigación, podemos mencionar que en Bolivia los partidos políticos son incorporados por primera vez en 1908, siendo así el primer país en reconocer legalmente su existencia. En México, éstos aparecen por primera vez en la ley en 1911, por lo que es el tercero en regularlos. Siguiendo la tendencia latinoamericana, la incorporación jurídica de los partidos políticos en estos países no implicó más que utilizar el término y señalar algunas reglas básicas. Por otro lado, en Brasil los partidos obtienen por primera vez su reconocimiento legal en 1945, la regulación brasileña sobre partidos de este año es, igual que la de sus contrapartes boliviana y mexicana, una regulación de carácter mínimo; no obstante, ésta tiene la particularidad de otorgarles el monopolio de la representación. El contenido de la regulación de estos países es por lo tanto bastante similar, aunque en Brasil la legislación sobre partidos inicia algunas décadas después.

Debe señalarse que estas primeras normas sobre partidos políticos fueron establecidas, en su mayoría, durante la vigencia de un régimen autoritario (ver cuadro 2.1).

Es el caso de Argentina (1931), Bolivia (1908), Brasil<sup>3</sup> (1945), Colombia (1905), México (1911), Nicaragua (1912), Paraguay (1967), Perú (1933) y República Dominicana (1923). Otras tantas fueron aprobadas durante un régimen medianamente democrático: Costa Rica (1949), Ecuador (1945), Guatemala (1945), Honduras (1957), Panamá (1925) y Venezuela (1947). Y únicamente dos, durante la vigencia de un régimen democrático: Chile (1962) y Uruguay (1925).

Cuadro 2.1 Incorporación jurídica de los partidos políticos en América Latina y tipo de régimen político.

País	Año	Contenido de la regulación	Tipo de régimen
Argentina	1931	Establece la obligación de que los partidos cuenten con “registros de contabilidad y correspondencia ajustados al código de comercio” y que seleccionen a sus “autoridades locales y delegados a las convenciones y asambleas de distrito por el voto directo de sus afiliados”.	Autoritario
Bolivia	1908	Incorporación mínima. Se reconoce la participación de partidos políticos	Autoritario
Brasil	1945	Les otorga el monopolio de la representación y señala los requisitos para su reconocimiento.	Autoritario
Chile	1962	Establece los requisitos para su reconocimiento y la obligatoriedad de que en su organización interna cuenten con una Mesa Directiva Central como “autoridad superior del partido”.	Democrático
Colombia	1910	Incorporación mínima. Se reconoce la participación de partidos políticos	Autoritario
Costa Rica	1949	Señala que los partidos son el instrumento fundamental para la participación política y que su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos. Además, les otorga el derecho a recibir financiamiento público.	Semidemocrático
Ecuador	1945	Incorporación mínima. Se reconoce la participación de partidos políticos	Semidemocrático
Guatemala	1945	Incorporación mínima. Se reconoce la participación de partidos políticos.	Semidemocrático
Honduras	1957	Incorporación mínima. Se reconoce la participación de partidos políticos	Semidemocrático

<sup>3</sup> Al momento de incorporar a los partidos políticos en la ley (1945), Brasil se encontraba bajo un periodo de cambio. El Estado Nôvo (autoritario) llegaba a su fin, y un año después ya era posible hablar con seguridad de una democracia.

México	1911	Incorporación mínima. Se reconoce la participación de partidos políticos	Semidemocrático
Nicaragua	1912	Incorporación mínima. Se reconoce la participación de partidos políticos	Autoritario
Panamá	1925	Incorporación mínima, pero se les otorga el monopolio para postular candidatos a cargos de elección popular.	Semidemocrático
Paraguay	1967	Incorporación mínima. Se reconoce la participación de partidos políticos	Autoritario
Perú	1933	Incorporación mínima. Se reconoce la participación de partidos políticos	Autoritario
República Dominicana	1923	Incorporación mínima. Se reconoce la participación de partidos políticos.	Autoritario
Uruguay	1925	Incorporación mínima. Se reconoce la participación de partidos políticos	Democrático
Venezuela	1947	Incorporación mínima. Se reconoce la participación de partidos políticos	Semidemocrático

Fuente: elaboración propia a partir de las leyes de cada país y Mainwaring y Pérez-Liñan, 2013: 67-68. Estos autores clasifican a los regímenes políticos a partir de cuatro dimensiones: 1) El gobierno y las legislaturas son electas mediante elecciones abiertas, justas y competitivas; 2) la gran mayoría de los adultos gozan del derecho al sufragio; 3) los derechos políticos y civiles (expresión, reunión, organización, etc.) están protegidos; y 4) las autoridades electas ejercen efectivamente el poder. Así, cuando no se comenten violaciones significativas de estas dimensiones se está en presencia de un régimen democrático; cuando se incurre en violaciones parciales (pero no fragantes) de alguno de ellos, se cuenta con un régimen semi-democrático; y se considera como un régimen autoritario cuando existen violaciones fragantes de alguno de estos elementos.

Lo anterior pone de manifiesto es que en América Latina la primera regulación sobre partidos no necesariamente está relacionada con la vigencia de principios democráticos como el respeto a la pluralidad, la oposición y la competencia. En algunas ocasiones ésta pudo establecerse cuando el régimen autoritario llegaba a su fin (como ocurrió en Brasil, en 1945), pero también pudo ser instaurada en periodos de franco autoritarismo (es el caso de Argentina, en 1931).

De cualquier forma, en la región, independientemente del tipo de régimen vigente, el reconocimiento legal de los partidos políticos siguió una tendencia ascendente. Después de un primer reconocimiento en la legislación secundaria, el siguiente paso estuvo marcado por su constitucionalización.

## **La constitucionalización de los partidos políticos**

Un paso trascendental en el reconocimiento legal de los partidos se halla en su incorporación constitucional, pues esto implica que son considerados parte del ordenamiento jurídico fundamental de un Estado.

Después de la segunda guerra mundial, en Europa comenzaron a adoptarse textos constitucionales que otorgan a los partidos políticos un papel protagónico en el buen funcionamiento de la democracia. Según van Biezen, es posible identificar tres olas: la primera tiene lugar al terminar la segunda guerra mundial, siendo Italia (1947) y Alemania (1949) los ejemplos emblemáticos; la segunda comienza en los setenta en lo que Huntington (1994) identificó como la tercera ola democratizadora y sus ejemplos clave son Portugal (1976) y España (1978); finalmente, la última ola inicia al caer el régimen comunista en Europa: Bulgaria (1990), la República Checa (1992) y Ucrania (1996) son ejemplos de ésta (van Biezen, 2009: 11).

En América Latina, el reconocimiento constitucional de los partidos políticos inició en 1934 con Uruguay, tuvo un amplio desarrollo en la década de los cuarenta y culminó en los noventa con Colombia y Argentina. No obstante, en la mayoría de los países de la región la primer mención constitucional de los partidos no implicó más que introducir el término o, si acaso, el reconocimiento explícito del derecho a formar partidos. Esto no es un asunto menor, ya que, se insiste, incorporarlos a la constitución implica un reconocimiento de su importancia para el Estado, pero no tiene la relevancia que revestiría si se definiese su naturaleza, derechos y obligaciones.

La amplitud del desarrollo constitucional de los partidos está relacionado con la fecha del mismo. Los primeros países en adoptar el término lo hicieron de una manera breve, mientras que en los últimos se observa un tratamiento más amplio. Pongamos como ejemplo los casos temporalmente extremos: Uruguay (1934) y Argentina (1994). Estos fueron el primer y el último país, respectivamente, en incorporar a los partidos en la Constitución. Así, en Uruguay sólo se tiene una mención ocasional del término “partido”, estableciéndose apenas algunas normas básicas sobre su participación en el parlamento y en los procesos electorales, mientras que en Argentina se da un tratamiento más amplio. En el siguiente cuadro se reúnen las primeras constituciones de cada país que incorporan a los partidos en su texto, y el tratamiento que en ellas se da a éstos.

Cuadro 2.2 La incorporación de los partidos políticos en las constituciones de América Latina

País	Año	Contenido
Uruguay	1934	Incorporación mínima
República Dominicana	1942	Incorporación mínima
Ecuador	1945	Incorporación mínima
Guatemala	1945	Incorporación mínima
Brasil	1946	Incorporación mínima
Panamá	1946	Incorporación mínima
Costa Rica	1949	Incorporación mínima
Honduras	1957	Incorporación mínima
Bolivia	1961	Les otorga a los partidos el monopolio de la representación; sólo éstos pueden nominar candidatos a cargos públicos.
Venezuela	1947	Incorporación mínima
México	1963	Incorporación mínima
Paraguay	1967	Incorporación mínima
Chile	1970	Incorporación mínima
Perú	1933	Incorporación mínima
Nicaragua	1979	Incorporación mínima
Colombia	1991	Establece el derecho a formar partidos, lo requisitos para su formación y les otorga financiamiento estatal y acceso a medios de comunicación.
Argentina	1994	Establece la libertad de crear partidos, les otorga financiamiento estatal y señala que deben funcionar de manera democrática.

Fuente: elaboración propia a partir de las Constituciones de cada país

El papel reconocido jurídicamente a los partidos, sus derechos y obligaciones, tendrían un crecimiento notable. En la actualidad son pocos los países que no desarrollan ampliamente estos temas en su Constitución.

A finales de la década de los 70 (Perú en 1979) y en los 90 (Colombia en 1991 y Argentina en 1994) los países que no se habían sumado a la tendencia regional de constitucionalización finalmente se incorporan. Éstos, sin embargo, agregan por primera vez

a los partidos dentro de su Constitución con una diferencia notable respecto de los países que los anteceden, pues se ocupan de aspectos sustanciales del funcionamiento partidista, destacando en este sentido lo relacionado con financiamiento público y con la intervención del Estado en su vida interna. Estos elementos por lo general no aparecen por primera vez en la constitución, sino en la ley secundaria. No obstante, al ser incorporados en la ley fundamental adquieren un estatus mayor. Por su parte, los países que reconocieron constitucionalmente a los partidos con anterioridad tendieron a realizar importantes modificaciones sumándose a la corriente de constitucionalización sustancial.

De este modo, es posible señalar la existencia de una segunda etapa en la incorporación constitucional de los partidos políticos, marcada por su tratamiento sustancial. Aunque algunos países se adelantaron (Uruguay, 1967; Panamá, 1972; y México, 1977), ésta comienza a generalizarse en los 80. Al final de esta década, siete países ya pertenecían a la segunda etapa, observándose un notable crecimiento en los 90 cuando éstos suman 14. La fase de incorporación constitucional sustancial en la región culmina en 2010 cuando República Dominicana se adhiere a sus contrapartes latinoamericanas, aunque al día de hoy Nicaragua no se ha sumado a la tendencia regional señalada, limitándose a una incorporación constitucional mínima.

Brasil agrega la figura en su Carta Magna en 1946, Bolivia en 1961 y México en 1963. Los tres inician el reconocimiento constitucional en sentido mínimo, pero Bolivia tiene la particularidad de que les otorga a los partidos el monopolio de la representación. La segunda etapa en el tratamiento constitucional de los partidos, marcada por su regulación sustancial, es abordada de distintas maneras por estos tres países. En 1977 México reforma su Constitución definiendo a los partidos como “entidades de interés público” y otorgándoles el derecho de recibir financiamiento público; Brasil, en 1967, pone el acento en el respeto que deben tener del régimen representativo y democrático; y en 2009, Bolivia los obliga a ser internamente democráticos. En el siguiente cuadro se citan las normas de la segunda fase de constitucionalización de los partidos en América Latina.

Cuadro 2.3. Los partidos políticos en las Constituciones de América Latina (Regulación posterior a la incorporación mínima).

País	Año	Contenido
Argentina	1994	Establece la libertad de crear partidos, les otorga financiamiento estatal y señala que deben funcionar de manera democrática.
Bolivia	1967	Se reconoce el derecho ciudadano de organizar partidos políticos; se señala que mediante ellos se ejerce la representación popular; y se les permite presentar candidatos en coalición con agrupaciones cívicas.
	2004	Se define a los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que participan en las elecciones como personas jurídicas de derecho público. Además, se señaló que deben rendir cuentas de sus recursos y ajustar su programa, organización y funcionamiento a los principios de la democracia.
	2009	Se obliga a los partidos a ser internamente democráticos y a organizar elecciones internas de dirigentes y candidatos reguladas y fiscalizadas por el órgano electoral estatal.
Brasil	1967	En su organización y funcionamiento los partidos deberán respetar los principios del régimen representativo y democrático, basado en la pluralidad de partidos y el respeto a los derechos fundamentales del hombre.
	1988	Es libre la creación, fusión, incorporación y extinción de partidos, basados en el sistema democrático. Los partidos tienen autonomía asegurada para definir su estructura interna, organización y funcionamiento, debiendo en sus estatutos establecer normas de fidelidad y disciplina partidaria..
Chile	1980	Se obliga a los partidos a ser internamente democráticos. Se establece que los partidos pueden organizar elecciones primarias para nominar candidatos a puestos públicos.
Colombia	1991	Establece el derecho a formar partidos, lo requisitos para su formación y les otorga financiamiento y acceso a medios de comunicación.
	2003	Se agrega la obligación de que los partidos se organicen democráticamente.
Costa Rica	1975	Se reconoce el derecho a formar partidos
	1997	Se establece que la estructura y funcionamiento de los partidos deben ser democráticos.
Ecuador	1998	Se garantiza el derecho a formar partidos, mismos que gozarán de la protección estatal.
	2008	Se define a los partidos como organizaciones públicas no estatales y se les otorga el derecho a recibir financiamiento público.
Guatemala	1985	Se garantiza la libre formación y funcionamiento de partidos políticos y el derecho a recibir financiamiento estatal.

Honduras	1982	Se les define como instituciones de derecho público y se les otorga el derecho a recibir financiamiento estatal.
México	1977	Se les define como entidades de interés público y se les otorga el derecho a recibir financiamiento estatal y tiempo en medios de comunicación.
	2007	Se agrega que el órgano electoral jurisdiccional puede intervenir en la vida interna de los partidos políticos para asegurar el respeto a los derechos de los militantes.
Nicaragua	1987	Se establece el derecho a formar partidos.
Panamá	1972	Se prohíben los partidos no democráticos y se establece que el Estado podrá financiar a los partidos reconocidos.
	1978, 1983, 1993, 1994, 2004.	Se agrega que los partidos deben contar con una estructura y funcionamiento democráticos; se les otorga el derecho al uso de los medios de comunicación social que administre el gobierno; y se señala que el Estado podrá fiscalizar y contribuir a sus gastos.
Paraguay	1992	Se establece el derecho a formar partidos. Se les define como personas jurídicas de derecho público y se señala que deben ser democráticos.
Perú	1979	Establece la libertad de formar partidos y el derecho de éstos de acceder de forma gratuita a los medios de comunicación social propiedad del Estado
	1993	Se establece el derecho a formar partidos y se señala que éstos deben tener un funcionamiento democrático y ser transparentes. Además, se les otorga el derecho de acceder a los medios propiedad del Estado.
República Dominicana	1966	Se establece la libertad para formar partidos siempre que éstos respeten los principios de la Constitución.
	2010, 2015	Se establece que los partidos deben ser democráticos y transparentes en su interior y que el Tribunal Superior Electoral puede intervenir en su interior para resolver conflictos.
Uruguay	1967	Se establece que los partidos deben seguir los principios de la democracia interna en la elección de sus autoridades.
	1997	Se agrega que los partidos deben elegir a su candidato a la presidencia mediante elecciones internas.
Venezuela	1999	Se establece el derecho de asociarse con fines políticos y se señala que los partidos deben celebrar elecciones internas para elegir autoridades y candidatos a cargos de elección popular.

Fuente: elaboración propia con base en las Constituciones de los países de América Latina

La protección estatal y la obligación de democracia interna son dos temas que en los últimos tiempos comienzan a figurar en las constituciones latinoamericanas; sin embargo, su aparición y tratamiento es anterior y va más allá de su incorporación constitucional. Estos temas han dado pie a modificaciones sustanciales de la ley electoral y en ciertos casos a la aprobación leyes específicas (leyes de partidos o de financiamiento). En los siguientes apartados se abordarán estos temas.

### **La protección estatal de los partidos políticos**

En la segunda mitad del siglo XX, en Europa y América Latina se aprueban legislaciones que otorgan a los partidos políticos el derecho de recibir financiamiento público. Con esto, el Estado toma un papel activo para garantizar la presencia de estas organizaciones. Las nuevas legislaciones se aprobaron en consideración de que sin financiamiento público pocos partidos tendrían la capacidad de sobrevivir, poniéndose en riesgo el mantenimiento de un sistema de partidos competitivo y, por ende, democrático.

El surgimiento de los medios masivos de comunicación (radio y TV) facilitó la difusión de ideas políticas; sin embargo, también encareció notablemente el costo de la participación de los partidos en los procesos electorales, pues resulta sumamente costoso contratar equipos de expertos en marketing político y tener espacios pagados en radio y TV. Sumado a esto, en las últimas décadas del siglo XX se observó un declive en los niveles de participación y enrolamiento ciudadano en los partidos, lo que los privó de los recursos provenientes de las cuotas y del trabajo voluntario que los militantes realizan. En este contexto, dado su papel como gobernantes y legisladores, los partidos se autodotaron legalmente de recursos, asegurando de este modo su supervivencia (Katz y Mair, 1995: 15; van Biezen, 2004: 706).

Normativamente, la asignación de subsidios estatales a los partidos se justificó a partir de la nueva concepción sobre la naturaleza y el papel de éstos en el desarrollo de la democracia. Si bien es cierto que en un principio fueron vistos con recelo al ser equiparados a las facciones (grupos que persiguen el interés propio en detrimento del interés general), la visión moderna considera a los partidos instituciones fundamentales para el buen desarrollo de la democracia, legislándose así la protección estatal de los mismos.

En Europa, los regímenes autoritarios de un solo partido (Alemania nazi e Italia fascista) hicieron evidente que el buen funcionamiento de la democracia requiere de la intervención del Estado para garantizar la competencia, el disenso y, en consecuencia, de la presencia de diversas fuerzas políticas. Así, los partidos comenzaron a ser reconocidos en los textos constitucionales y a recibir recursos públicos con el fin de asegurar su existencia (van Biezen, 2004 y 2009). Asimismo, los recursos públicos, de acuerdo con sus promotores, permitirían una competencia entre partidos más equitativa y restringirían la influencia de los donantes individuales en las decisiones partidarias, contribuyendo al mantenimiento y buen funcionamiento de un sistema de partidos competitivo (van Biezen, 2004: 707).

La legitimidad de la entrega de subsidios estatales a los partidos políticos se ha esparcido de tal modo que hoy en día son pocos los países (en el mundo democrático) que no contienen normas al respecto. En Europa únicamente en tres casos (Ucrania, Suiza y Malta) no se otorga financiamiento público a los partidos políticos a nivel nacional (Piccio y van Biezen, 2015:205)

En América Latina, la entrega de financiamiento público a los partidos políticos se ha extendido ampliamente, siendo casi unánime, con la única excepción de Bolivia, Perú y Venezuela. Vale la pena precisar lo que ocurre en estos tres países.

En el caso boliviano no hay nada que pueda objetarse, no existe en la ley la posibilidad de adjudicar recursos del Estado a los partidos políticos. En Venezuela, sin embargo, debe señalarse que aunque la Constitución Bolivariana de Venezuela (1999) prohíbe el financiamiento de “asociaciones con fines políticos” con recursos públicos (art. 67), por sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se permitió el financiamiento con recursos estatales de las campañas con motivo del referéndum sobre la enmienda constitucional de 2009 (sobre la reelección inmediata) (Virtuoso, 2011: 533). Asimismo, la Ley Orgánica de Procesos Electorales, en su artículo 78 señala que “el Consejo Nacional Electoral podrá financiar, parcial o integralmente, la difusión de propaganda electoral en los medios de comunicación de radio, televisión o impresos, de conformidad con las normativas que establezca al efecto”. Así, el financiamiento con recursos públicos de las actividades partidistas no está indudablemente vedado en este país. No obstante, la manera en que están redactadas las leyes permite que su asignación sea arbitraria, inequitativa y dependiente de la coyuntura política, no pudiéndose dar por hecho los que partidos recibirán

financiamiento. Y en Perú, aunque la ley de partidos establece que éstos tienen derecho a financiamiento público directo (art. 29), se condiciona tal aporte a la “disponibilidad presupuestaria”, no siendo entregados en los hechos (Casas y Zovatto, 2016: 296).

Algunos países aprobaron la asignación de recursos estatales a los partidos políticos de manera temprana (Uruguay y Costa Rica); sin embargo, puede señalarse que es un fenómeno que comienza a generalizarse en la década de los setenta, coincidiendo parcialmente con la tercera ola democratizadora en la región. De manera que el financiamiento público de los partidos políticos está positivamente relacionado con el objetivo por el que normativamente fue justificado: la construcción y permanencia de un sistema de partidos competitivo, en el que la oposición política puede retar al partido en el gobierno en condiciones de razonable equidad.

Como se señaló, no en todos los países de América Latina se otorga financiamiento público a los partidos políticos, encontrándose dos de aquellos que no lo hacen (Bolivia y Venezuela) entre los casos que han experimentado una “erosión democrática”, es decir, una disminución en los niveles de derechos políticos y libertades cívicas (medidas por Freedom House) (Mainwaring y Pérez-Liñan, 2015: 116). Y si bien no son los únicos países de la región en experimentar este retroceso, lo cierto es que el financiamiento público a partidos ha jugado un papel importante, pues su entrega fortalece a la oposición, favoreciendo así la celebración de comicios competitivos.

Cuadro 2.4 El financiamiento público de los partidos políticos en América Latina

País	Año de introducción y reformas	Contenido en la legislación actual
Argentina	1961, 1965, 1985, 2002, 2009	El financiamiento anual se repartirá en 20% de forma igualitaria entre todos los partidos y en un 80% según la cantidad de votos obtenidos en la última elección para diputados nacionales. El 80% de la cantidad anterior se entregará a los organismos de distrito y el 20% a los nacionales. El fondo para gastos de campaña se distribuirá en un 30% de forma igualitaria y en un 70% según la última votación para diputados nacionales.
Bolivia	1997, 1999, 2004, 2008 y 2009.	Se elimina el financiamiento estatal a partidos políticos
Brasil	1965, 1971, 1979, 1995, 2013.	Los partidos con registro tendrán derecho a recibir recursos del fondo partidario en un 5% en partes iguales y en un 95% según la votación obtenida en la última elección para la cámara de diputados.
Chile	2003	Al inicio del periodo de campaña, cada partido inscrito que presente candidatos tendrá derecho a que el Estado pague a su favor una cantidad de dinero equivalente al número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza, multiplicado por el equivalente en pesos a diez milésimos de unidad de fomento.
Colombia	1985, 1991, 1994, 2003	El Consejo Nacional Electoral distribuirá los recursos públicos a que tienen derecho los partidos de acuerdo con los siguientes criterios: a) Una suma básica fija equivalente al 10% del fondo distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos; b) El 50% entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección para el Congreso de la República o para Asambleas Departamentales, según el caso; c) El 10%; (sic). d) El 30% para contribuir a las actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos.

Costa Rica	1949, 1956, 1991, 1997, 2009	Financiamiento público a partidos se otorgará con base en el total de votos válidos que obtuvo cada partido en la elección de presidente, vicepresidente y diputados a la Asamblea Legislativa.
Ecuador	1978, 2002, 2009	El Consejo Nacional Electoral distribuirá los fondos públicos a que tienen derecho los partidos de la siguiente forma: El cincuenta por ciento en partes iguales a cada una de las organizaciones políticas que tengan este derecho; el treinta y cinco por ciento en forma proporcional al número de votos obtenidos por cada una en las últimas elecciones pluripersonales; y el quince por ciento para el Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral cuyo funcionamiento estará a cargo del Consejo Nacional Electoral.
Guatemala	1985	El Estado contribuirá al financiamiento de los partidos políticos a razón del equivalente en quetzales de dos dólares de los Estados Unidos de América, por voto legalmente emitido a su favor.
Honduras	1981, 1982, 2004	A cada partido y a los independientes se le entregará la cantidad de 20 lempiras (1.20.00) por cada voto válido que hayan obtenido en el nivel electivo más votado.
México	1977, 1986, 1990, 1996, 2007	El financiamiento público a que tienen derecho los partidos se otorga en un 30% de forma igualitaria y en un 70% con base al total de votos obtenidos en la elección de diputados federales.
Nicaragua	1974, 2000	La contribución estatal a los gastos de los partidos se asignará de acuerdo al porcentaje de votos obtenido por cada uno.
Panamá	1972, 1978, 1997, 2004, 2007	Financiamiento previo a las elecciones: Consta del 40% del financiamiento a partidos y se otorgará forma igualitaria. El financiamiento posterior a las elecciones se otorgará en un 20% de forma igualitaria; el resto se calcula a partir del porcentaje de votos de las elecciones de presidente, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento.
Paraguay	1990, 1996, 2012	El monto del aporte estatal a los partidos será del 15% del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por cada voto obtenido en las últimas elecciones para el Congreso. En el caso de las alianzas, este aporte será distribuido proporcionalmente al número de bancas que ocupe cada partido que hubiera integrado las mismas, en la Cámara de Senadores. La distribución se realizará conforme con la cantidad de votos obtenidos en las elecciones generales inmediatamente anteriores al año en que se acuerda el aporte.

Perú	2003	El financiamiento público a partidos políticos se distribuye en un 40% en forma igualitaria y en un 60% en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido en la elección de representantes al congreso. Sin embargo, su asignación está condicionada a la “disponibilidad presupuestaria”.
República Dominicana	1997	En los años de elecciones generales el 25% de la contribución estatal a partidos se entregará en partes iguales a los partidos o alianzas, y el restante 75% en forma proporcional a los votos válidos obtenidos en las últimas dos elecciones generales ordinarias.
Uruguay	1928, 2009	La suma total que corresponda a cada candidatura a la presidencia de la República será distribuida en un 20% al candidato; el 40% entre todas las listas de candidatos a senadores del lema, entregándose el importe al titular de cada una, la distribución será proporcional a los votos obtenidos por cada lista del senado; el 40% será distribuido entre las listas de candidatos a la cámara de representantes del mismo modo que la del senado. Una partida anual a que tienen derecho los partidos con representación parlamentaria será entregada en 12 cuotas mensuales, iguales y consecutivas, dejando al menos el 20% para el funcionamiento del partido.
Venezuela	1973, 1997, 1999,	Se prohíbe el financiamiento público a las asociaciones con fines políticos.

Fuente: elaboración propia con base en las Constituciones y leyes de cada país.

### **La intervención del Estado en la vida interna de los partidos políticos**

En materia de partidos políticos, la tendencia jurídica más reciente consiste en la adopción de normas que constriñen su comportamiento interno, mismas que implican una intervención estatal directa dentro de estas organizaciones.

Tradicionalmente, los partidos políticos eran considerados organizaciones privadas, pues teóricamente surgen de la voluntad de ciudadanos en uso de su derecho de organización y participación con fines políticos. Es por esto que en la primera etapa de regulación jurídica el Estado les permite desenvolverse de manera libre, sin inmiscuirse en su vida interna. No obstante, la idea tradicional sobre la naturaleza de los partidos políticos y la relación que deben guardar con el Estado cambió a partir de la segunda guerra mundial.

Después de la experiencia de gobiernos autoritarios de partido único (en la Alemania nazi y la Italia fascista), se llegó a la conclusión de que el Estado debe prohibir la

participación de partidos que sustenten una ideología no democrática, ya que constituyen un peligro para la preservación de este régimen. Así, varios partidos en Europa y América Latina fueron prohibidos por no apearse a dichos principios.<sup>4</sup> Poco después, esta “intolerancia democrática” fue llevada “un paso adelante”, no únicamente prohibiendo a los partidos con ideología contraria a la democracia, sino obligando a los existentes a tener un comportamiento interno consecuente con los valores que dicen sustentar. Para los promotores de este giro, sería ilógico esperar un comportamiento democrático de los partidos hacia el exterior si internamente no lo son (van Biezen, 2009: 19).

Este cambio en la concepción sobre los partidos políticos y su relación con el Estado ha generado la idea de que éstos no son más asociaciones privadas, proponiendo algunos autores entenderlos ahora como “agencias semi-estatales” (Katz y Mair, 1995: 16), o “agencias de interés público” (Public utilities) (van Biezen, 2004: 705).

Siguiendo a van Biezen y Piccio, en Europa son las democracias que surgen después de un periodo autoritario (principalmente en la tercera y cuarta ola democratizadoras) las más inclinadas a desarrollar legislaciones que conllevan la intervención del Estado en la vida interna de los partidos políticos, mientras que las democracias de más larga data (como el Reino Unido, Bélgica o Dinamarca) tienden a desarrollar menos este asunto (van Biezen y Piccio, 2013: 31, 32, 36 y 37), protegiendo con más ahínco el derecho de libre organización y manteniendo la vieja concepción de los partidos como organizaciones privadas que no deben sufrir la intromisión estatal en sus asuntos internos.

En América Latina hay algunos países que establecen una legislación intervencionista de manera temprana, en los sesenta (Argentina, Brasil y República Dominicana); sin embargo, es hasta la década de los noventa del siglo XX y primera del siglo XXI cuando se generaliza en la región. Con la única excepción de Brasil, país que adoptó un sistema de intervención estatal en los sesenta pero eliminó en los ochenta, en la actualidad todos los países latinoamericanos cuentan con alguna forma de intervención estatal en los partidos políticos. Como puede verse en el cuadro 2.5, ésta reviste dos formas: 1) la obligación de que los partidos elijan a sus candidatos y/o autoridades internas mediante un método que involucre a sus militantes de base; y 2) la implementación de mecanismos para que el órgano

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, el Partido Neo Nazi (SRP) y el Partido Comunista (KPD) en Alemania, el Partido Nacionalista Vasco en España, y partidos comunistas en varios países de América Latina. Para un análisis de la prohibición de partidos políticos antidemocráticos en Europa véase: Bourne, 2011.

jurisdiccional electoral del Estado pueda resolver los conflictos internos de los partidos por supuestas violaciones a las leyes y a las normas partidarias.

Cuadro 2.5 La regulación jurídica sobre la intervención del Estado en la vida interna de los partidos políticos en América Latina

País	Año de introducción y reformas	Tipo de intervención estatal según la última reforma
Argentina	1965, 2002, 2009	Todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos mediante elecciones primarias, en forma simultánea en todo el territorio nacional, en un solo acto electivo, con voto secreto y obligatorio.
Bolivia	1999, 2009, 2010	El órgano electoral plurinacional supervisará que los procesos de elección de dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas se realicen con apego a los principios de igualdad, representación, publicidad y transparencia, y mayoría y proporcionalidad de acuerdo al régimen de la democracia interna.
Brasil	1965, 1971, 1988, 1995.	Los partidos políticos tienen autonomía asegurada para definir su estructura interna, organización y funcionamiento.
Chile	1987, 1989	La proposición del nombre del candidato a la presidencia de la república (realizada por los consejos generales de cada partido), deberá ser ratificada por los afiliados.
Colombia	1985, 1994, 2003	Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo a lo previsto en sus estatutos.
Costa Rica	1991, 1996	Los partidos políticos designarán a sus candidatos a la presidencia y las vicepresidencias de la República, a la Asamblea Legislativa, a una Asamblea Constituyente y a cargos municipales según lo prescriban sus propios estatutos. Estas designaciones deberán ser ratificadas por la asamblea partidaria correspondiente. El Tribunal Supremo de Elecciones vigilará, conforme al ordenamiento jurídico y a los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular.

Ecuador	2009	Las candidatas o candidatos deberán ser seleccionados mediante elecciones primarias o procesos democráticos electorales internos. El consejo nacional vigilará la transparencia y legalidad de dichos procesos y el cumplimiento de la ley, los reglamentos y estatutos de las organizaciones políticas. Las y los afiliados y precandidatos podrán impugnar los actos y resultados de dichos procesos ante el tribunal de lo contencioso electoral.
Guatemala	1985, 2006	La Asamblea Nacional del partido, compuesta por delegados electos en Asambleas Municipales, elige a los candidatos a cargos de elección popular.
Honduras	2004	Los partidos políticos deberán realizar procesos electorales internos para elegir sus autoridades. Están obligados a realizar elecciones primarias para la escogencia de sus candidatos a cargos de elección popular. Éstas se llevarán a cabo bajo la dirección, control y supervisión del tribunal supremo electoral. Contra las resoluciones de la comisión nacional electoral de cada partido y los resultados de las elecciones internas podrán interponerse los recursos legales establecidos ante las autoridades de éstos y en su caso ante el tribunal supremo electoral.
México	2007	Las autoridades electorales podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos a solicitud de un ciudadano en su carácter de militante, por una alegada violación de sus derechos político-electorales y habiendo agotado las instancias internas de resolución de conflictos.
Nicaragua	2000	Los partidos deberán garantizar la mayor participación democrática en los procesos de elección de autoridades y candidatos a puestos públicos. En la selección del proceso de elección prevalecerá aquel que permita el mayor cumplimiento de este deber.
Panamá	1978, 1983, 1997, 2002, 2007.	Son obligaciones de los partidos: elegir mediante votación secreta a los miembros y dignatarios u otros organismos equivalentes, por medio de elecciones directas o convenciones; y establecer los procedimientos sumarios para el agotamiento de la vía interna de resolución de conflictos, con lo que se permitirá a los afectados recurrir al tribunal electoral.
Paraguay	1990, 1996	La elección de autoridades internas y de candidatos a puestos de elección popular deberá realizarse mediante el voto directo, libre, secreto e igual de los afiliados.
Perú	2003	Los partidos realizarán elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular.

República Dominicana	1962, 1997	La nominación de candidatos a cargos electivos deberá ser hecho por el voto afirmativo de la mayoría de los delegados a convenciones regulares y públicamente celebradas.
Uruguay	1997	Los partidos deberán elegir a su candidato a la presidencia y a las intendencias mediante elecciones internas.
Venezuela	1999	Las organizaciones con fines políticos elegirán a sus órganos de dirección y a sus candidatos a cargos de elección popular mediante elecciones internas con la participación de sus integrantes. El poder electoral tiene la función de organizar las elecciones referidas.

Fuente: elaboración propia con base en las Constituciones y leyes de los países de la región

### **Recapitulación**

En este capítulo se realizó un análisis de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina a partir de la comparación de las normas vigentes en 17 países entre 1908 y 2015. Debido al énfasis puesto en las similitudes, fue posible proponer las siguientes tendencias:

- A) Inicios del siglo XX (regulación mínima): en las primeras décadas del siglo XX los partidos políticos comienzan a ser incorporados en el sistema jurídico de los países de la región. Esta regulación aparece por lo general en la legislación secundaria y tiene un carácter mínimo, no señalándose nada relevante sobre su naturaleza, derechos u obligaciones y limitándose por lo general a utilizar ocasionalmente el término. Su importancia radica, no obstante, en el hecho de incorporar por primera vez a los partidos en la ley, pues de este modo el Estado reconoce (y valida) su existencia.
- B) Post guerra (constitucionalización): en una segunda etapa los partidos son incorporados a la Constitución, lo que implica que el reconocimiento estatal de su importancia crece. La constitucionalización de los partidos puede dividirse en dos partes. La primera inicia en 1934, con su constitucionalización en Uruguay, tiene su desarrollo más amplio en la década de los cuarenta y culmina en décadas posteriores. En esta primera parte la constitucionalización de los partidos no implica más que una mención esporádica del término y el reconocimiento de

formación de los mismos. Por su parte, aunque algunos países se adelantan (Uruguay, 1967; Panamá, 1972; y México, 1977), es en la década de los ochenta cuando inicia la segunda parte. En ésta, los partidos políticos tienen un tratamiento más amplio, desarrollándose lo relacionado con sus derechos y deberes, mismos que por lo general escapan al puro ámbito constitucional. Dada su relevancia, sus derechos (protección estatal) y deberes (democracia interna) son tratados de manera específica.

- C) Tercera ola de democratización (regulación proteccionista): Durante las últimas tres décadas del siglo pasado se aprueban en la región legislaciones que coadyuvan a la supervivencia de los partidos políticos. Uno de los elementos más importantes de esta protección se halla en la asignación directa de recursos públicos. Algunos países la incorporan de manera temprana (Uruguay en 1928 y Costa Rica en 1949), pero en general comienza a instaurarse en los setenta, existiendo hoy en día únicamente tres casos (Bolivia, Perú y Venezuela) en los que no existe financiamiento estatal directo para los partidos políticos.
- D) Década de los noventa (regulación intervencionista): la tendencia más reciente consiste en la adopción de normas jurídicas relativas a la vida interna de los partidos políticos. A partir de éstas el Estado interviene dentro de ellos, obligándolos a seleccionar a sus candidatos y/o líderes mediante un método que considere la participación de las bases y/o estableciendo mecanismos para que el órgano jurisdiccional electoral del Estado intervenga para resolver los conflictos internos por alegadas violaciones a la ley y/o a las normas partidistas. Algunos países establecen este tipo de legislaciones en los sesenta (Argentina, Brasil y República Dominicana); sin embargo, es a partir de la década de los noventa cuando se generaliza, existiendo hoy en día únicamente un caso sin una legislación intervencionista (Brasil dio marcha atrás en 1988).

En los siguientes capítulos se estudian los casos de Bolivia, Brasil y México. El primero es de los pocos países de la región que no otorgan financiamiento estatal a los partidos políticos; el segundo es el único que no establece reglas para la intervención del Estado en sus asuntos internos; y el tercero es, en contraste, un país que ha seguido la tendencia regional, es decir, que asigna recursos públicos a los partidos y permite la

intervención del Estado en su vida interna. Los estudios de caso pretenden mostrar la historia de la regulación jurídica de los partidos políticos en estos países, describiendo y explicando las razones de su aparición.

### Capítulo III

## LA GÉNESIS DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN BOLIVIA

En este capítulo se divide la historia de la legislación boliviana en materia de partidos políticos en cuatro etapas: 1) 1908-1956; 2) 1956-1991; 3) 1991-2004; y 4) 2004-2015. Cada una corresponde a un modelo específico de regulación y contiene normas diferenciadas. Para poder entender las causas que llevaron a su aprobación, se presenta un análisis del contexto histórico en el cual tienen lugar. Como se verá, la envergadura de las reglas sobre partidos varía considerablemente según el momento estudiado. En estricto sentido, no es sino hasta el arribo de la tercera ola democratizadora (1982) cuando las normas en la materia comienzan a tener una importancia mayúscula. De cualquier manera, desde 1908 se comienza a regular jurídicamente a los partidos, por lo que en este capítulo se aborda desde esta fecha la legislación y el contexto de su aprobación. Además, se presenta un primer apartado con una síntesis de los primeros años de Bolivia como Estado independiente, con éste se pretende completar la exposición sobre la historia de este país, como contexto en el que tiene lugar el desarrollo de sus partidos políticos y su posterior regulación.

### **Surgimiento y primeros años de la República de Bolivia. De la independencia al bipartidismo, 1825-1914**

Bolivia surge como Estado independiente el 6 de agosto de 1825. En esta fecha, una vez derrotados los últimos remanentes del ejército de la Corona española, los representantes de El Alto Perú decidieron formar una república independiente, creándose así la *República de Bolivia* de entre las provincias que formaban la vieja audiencia de Charcas (Klein, 1969: 1). Formalmente, la integración del gobierno se decidiría mediante elecciones (con sufragio censitario), sin embargo, en los hechos la nueva república estuvo inmersa en luchas entre caudillos militares que se sucedieron en el poder mediante golpes de Estado.

El desastre que significó la guerra del pacífico (1879-1883), empero, desacreditó al caudillismo y creó las condiciones para el surgimiento de los primeros dos grandes partidos políticos. En esta guerra se enfrentaron Bolivia y Perú en contra de Chile por el territorio del

litoral del Pacífico perteneciente a los dos primeros países. Ante el inminente triunfo de Chile, en Bolivia se creó una clara división entre quienes buscaban llegar a un acuerdo y quienes deseaban continuar con la guerra a cualquier costo. Los primeros fueron liderados por Mariano Baptista, poco después de terminar la guerra se declararon defensores de los intereses de la Iglesia y se denominaron Conservadores. A los segundos los encabezó el general Narciso Campero y después el coronel Eliodoro Camacho, abrazaron el positivismo como ideología y fueron conocidos como Liberales (Klein, 1969: 14-22).

El Partido Conservador se mantuvo en el poder hasta 1899 cuando una guerra civil, producto de la disputa entre Sucre y La Paz por ser la sede permanente de los poderes federales, terminó con su hegemonía desapareciendo del mapa político poco tiempo después (Klein, 1969: 29). De este modo, durante los primeros 15 años del siglo XX, el Partido Liberal mantuvo el poder sin un rival de consideración. Bajo su dominio se aprueba la primera legislación sobre partidos políticos (1908); legislación que, como se verá, tuvo un carácter mínimo, reduciéndose a introducir el término en la ley.

Poco después vuelve a surgir un sistema bipartidista cuando un grupo de políticos descontentos con la manera de manejar la economía promueve la creación de un partido de oposición, el Partido Republicano, el cual nace en 1914 (Klein, 1969: 46).

Bajo la nueva dinámica bipartidista, entre liberales y republicanos, el país se mantendría relativamente estable hasta la guerra del Chaco (1932-1935), episodio que marcaría el derrumbe de este arreglo político, dando paso al surgimiento de un sistema multipartidista altamente inestable.

### **Regulación mínima. De la incorporación de los partidos políticos en la ley al triunfo de la Revolución Nacional, 1908-1956**

La primera etapa de regulación jurídica de los partidos políticos en Bolivia corre de 1908 a 1956 y se caracteriza por ser una legislación mínima, en la que apenas existe la mención a éstos.

Tomamos como punto de partida la publicación del “Reglamento Electoral” de 1908 porque constituye la primera legislación en la que aparecen mencionados. El artículo 44 de este ordenamiento señala que “uno o dos delegados de cada partido podrán formular

reclamaciones en las mesas receptoras sobre el proceso de votación en curso” (Lazarte, 2006: 243). Al parecer, se incorporan a la ley porque se reconoce y acepta que existen, y que participan en las elecciones, pero no hay alguna preocupación por regular de alguna manera su comportamiento.

Esta situación se mantiene con la ley electoral de 1924 que dedica un poco más de espacio al tema de los partidos pero que de igual modo se trata de una legislación mínima. El artículo 76 los faculta para imprimir las “fórmulas de sus candidaturas” y para depositarlas en las mesas de elección, y el artículo 77 reconoce explícitamente, junto a otros grupos políticos, que los partidos presenten candidaturas (Lazarte, 2006: 244).

De cualquier modo, algunos años después de reconocerse en la ley a los partidos la lucha por el poder poco tendría que ver con las elecciones. Los procesos políticos se resolverían en realidad a través de movilizaciones y golpes de Estado. Dos acontecimientos marcaron la historia en esta etapa: la guerra del Chaco y la revolución nacional.

De acuerdo con Zavaleta Mercado, la guerra del Chaco (1932-1935) constituye el punto de partida de la historia moderna de Bolivia (2003:74). Y esto es así porque el desastre que significó este episodio bélico creó las condiciones para la construcción de la unidad nacional y del Estado nacional, antes ausentes (2003:87).

Durante el gobierno de Hernaldo Siles (1926-1930) las relaciones Bolivia-Paraguay entraron en crisis por el asunto de la propiedad del Chaco, extenso territorio despoblado que mantenían los bolivianos pero que Paraguay reclamaba como suyo por su cercanía geográfica. Las numerosas misiones diplomáticas parecían inútiles y el gobierno boliviano tuvo que fundar algunos “fortines”, ocurriendo varios incidentes entre soldados bolivianos y paraguayos. En 1928 se da un primer incidente bélico cuando los paraguayos atacan el fortín Vanguardia y los bolivianos, al no poder recuperarlo por haberse inundado el área, atacan a su vez el fortín paraguayo Boquerón. Aunque la intervención de la Unión Panamericana evitó la escalada belicosa las relaciones ciertamente seguían tensas (Baptista, 1996: 35).

La estabilidad política del país se derrumbaba. Ante el intento del presidente Siles de prorrogarse en el poder sin contar con un apoyo generalizado, el movimiento obrero, los estudiantes y la oposición liberal se movilizaron, desatándose una ola de inestabilidad que

fue aprovechada por el ejército para instaurar una junta militar de gobierno. No obstante, poco después se organizaron elecciones (Baptista, 1996: 37).

En 1931, Daniel Salamanca asume la presidencia por la vía electoral. Durante su gobierno la economía entra en una grave recesión debido a la crisis mundial de 1929. Las manifestaciones y reclamos de los trabajadores aumentan y su posición belicista llevó al país a la guerra con Paraguay por el territorio del Chaco.

En la guerra del Chaco Bolivia enfrentó desde el principio grandes desventajas frente a Paraguay. Al inicio del conflicto (1932) cinco mil soldados guaraníes marcharon contra la milicia boliviana, que contaba con mil doscientos soldados. Además, Paraguay se benefició de la ayuda argentina, que le brindó armas, alimentos, combustible, asesoramiento militar y apoyo de espionaje. Desde el primer momento, “Paraguay estuvo en posesión de las claves bolivianas descifradas en Buenos Aires” (Baptista, 1996: 53, 55 y 69).

La desventaja numérica de Bolivia generó un sistema de enrolamiento que asemejaba una “cacería humana”, obligando a las clases humildes a ser carne de cañón. Cabe señalar además que quienes luchaban contra los paraguayos nunca sintieron algo semejante al patriotismo. Las aberrantes condiciones sociales en las que vivían (semejantes a la esclavitud) no los hacían pensar que la tierra por la que debían morir fuera suya, por lo que la desertión y huida fue algo común. En las haciendas laboraban gratuitamente para el patrón (arreglo conocido como pongueaje) y éste a cambio les permitía trabajar un pedazo de tierra para sí mismos. Según Klein (1969: 8), este sistema de hacienda “fue incuestionablemente el más explotador del siglo XIX en el nuevo mundo”.

Hans Kundt, general germano veterano de la primera guerra mundial, fue quien estuvo al mando del ejército boliviano. Las consecuencias fueron desastrosas: “en un solo año, 14 000 muertos, 6 000 desertores, 10 000 prisioneros y 32 000 evacuados por heridas” (Baptista, 1996: 62) Después de una ola de protestas Kundt fue removido y regresó a Alemania.

En 1934 tuvo lugar un golpe de Estado. Una tropa insurrecta obligó al presidente Daniel Domingo Salamanca (Partido Republicano) a renunciar, telegrafando los golpistas al vicepresidente José Luis Tejeda Sorzano, del Partido Liberal, para que asumiera el poder. Tras el enorme avance de las tropas paraguayas el presidente Tejeda decretó la movilización de “todos los varones capaces de portar las armas”, llegando a juntar 17 000 hombres (contra

los 15 000 del ejército paraguayo) (Baptista, 1996: 68). En 1935 se logró neutralizar el ataque paraguayo de Villa Montes y se evitó que las tropas paraguayas tomaran los centros petroleros de la serranía de Agua Aguaragüe.

Al reiniciar los intentos diplomáticos, el gobierno boliviano aceptó la mediación de la Liga de las Naciones Unidas.

El ejército boliviano llegó a los 45 000 hombres, pero con Paraguay firmemente posesionado de todo el territorio del Chaco boreal boliviano, Argentina se esmeró en precipitar un arreglo que consolidara la situación. Tejeda Sorzano aceptó la intervención de la Liga de las Naciones, pero al mediar Argentina y Chile ésta dejó en manos regionales el asunto. El fin de la guerra se firmó el 12 de junio de 1935 en la Casa Rosada, Argentina. Paraguay se quedaría con tres cuartas partes del Chaco y Bolivia conservaría el resto. Años después se descubrió que en la parte boliviana existían ricos yacimientos de gas natural y petróleo, mientras que en la parte paraguaya no se halló nada (De Quesada y Jowett, 2011:22). Las cifras finales fueron las siguientes: Paraguay: 150 000 hombres movilizados; 10 000 en puestos de retaguardia; 25 000 prisioneros; 40 000 muertos. Bolivia: 200 000 hombres movilizados, 30 000 en puestos de retaguardia; 25 000 prisioneros; 50 000 muertos (Baptista, 1996:70).

Después de la guerra del Chaco comenzó un periodo de inestabilidad política en el que la oligarquía minero-feudal entra en decadencia. Los partidos tradicionales (liberal y republicano) comienzan a debilitarse y desaparecen al triunfo de la revolución nacionalista (1952) Los veteranos de guerra regresaron del Chaco con sentimientos de frustración, resentimiento e ira. Rechazando el estado de cosas y alimentando a las nuevas agrupaciones de oposición que surgían, como la Confederación Socialista Boliviana (CSB) (De Quesada y Jowett, 2011; Baptista, 1996).

Debe señalarse además, que el periodo inmediato de posguerra se caracterizó por una aguda crisis económica que encareció notablemente el costo de vida. La reacción de los trabajadores no se hizo esperar y las organizaciones sindicales y estudiantiles de protesta se multiplicaron, aumentando las manifestaciones y huelgas.

El presidente José Luis Tejeda, nervioso, suspendió las elecciones municipales y prohibió la realización de un congreso de la CSB. Poco después, al renunciar el gobierno a atender el pliego petitorio de la Federación Obrera Paceña, ésta presionó con una huelga que

escaló hasta convertirse en “una de las más grandes huelgas de la historia moderna de Bolivia”. El ejército se rehusó a intervenir, quedando la sede del gobierno en poder de los piquetes de huelguistas. La situación fue aprovechada y el ejército tomó el poder en mayo de 1936. El teniente coronel Germán Bush quedó temporalmente a cargo del gobierno. Autorizó el aumento general de salarios y, luego de tres días, entregó el poder al coronel David Toro, autor intelectual del golpe de Estado y líder del comando militar golpista (Baptista, 1996: 81 y 83).

El gobierno de Toro fue una coalición de los militares triunfantes y otros pequeños grupos de izquierda que apoyaron el golpe. Con esto comenzaba una época de gobiernos militares que se autodenominaban socialistas.

Toro decretó la nacionalización del petróleo y la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Sin embargo, también reprimió a los comunistas, a los marxistas y a los anarquistas, “disponiendo la requisita y destrucción de los libros de estas doctrinas sociales” (Baptista, 1996: 90).

Por su parte, Bush había adquirido una fuerte presencia en el ejército; los excombatientes lo nombraron jefe supremo, cargo que se sumó al ya ostentado de jefe de las fuerzas armadas. Pronto, sus aspiraciones personales lo llevaron a conspirar en contra de Toro. Una vez tejidos los acuerdos con los mandos militares, Bush le informó a Toro que “ya no gozaba de la confianza del ejército” y enseguida “lo invitó a renunciar”. Así, en 1937 Bush anunció que asumía la presidencia (Baptista, 1996).

Durante su gobierno se realizaron elecciones para la convención que reformaría la Constitución y que funcionaría como Congreso, participando la legión de excombatientes y los sindicatos en igualdad de condiciones con los partidos políticos. Sin embargo, no respetó el proceso democrático, su intención era en realidad instaurar un “socialismo militar” (Klein, 1967: 166).

En 1939 Germán Bush disolvió el Congreso y se proclamó dictador, argumentando una “tremenda descomposición del país y la quiebra de sus valores”. Como gobernante, Bush fue poco tolerante a la oposición y no vaciló en utilizar medidas en extremo represivas, permitiendo únicamente la prensa controlada. Tomó además decisiones que atentaron contra los intereses de la “rosca” –nombre con el que coloquialmente se conoce a la oligarquía minera–, como la estatización de acciones en el Banco Central y en el Banco minero.

No obstante, su gobierno terminó abruptamente antes de cumplir un año por la muerte del dictador, sin establecerse con toda claridad si fue un suicidio o se trató de un asesinato. El general Carlos Quintanilla ocupó la presidencia provisional y convocó a elecciones para 1938. En éstas se presentó Enrique Peñaranda como candidato oficial, postulado por la concordia, enfrentándose y derrotando al profesor universitario José Antonio Arzate, del Frente de Izquierda Boliviana. Los resultados oficiales le reconocieron 58 000 votos a Peñaranda “gracias a todos los medios de la violencia y de la trampa electorales”, y 10 000 votos a Arze, mismos que demostraban el auge del obrerismo y las clases medias en la izquierda (Baptista, 1996: 106 y 120).

De acuerdo con Zavaleta Mercado, la oligarquía tradicional que había gobernado Bolivia desde principios de siglo comienza a vivir aquí el derrumbe de su legitimación ideológica. Su aparato represivo pierde cada vez mayor eficacia al tiempo que los grupos de oposición crecen. Su hegemonía sin embargo, no caería definitivamente sino hasta la revolución nacionalista de 1952 (Zavaleta M., 2003: 87).

Los partidos tradicionales prácticamente son borrados y aparecen nuevas agrupaciones como el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR), el Partido Obrero Revolucionario (POR) y la Falange Socialista Boliviana (FSB). De éstos, el MNR sería el de mayor importancia en la historia de este país.

El PIR surge en 1940, organizado por un grupo de intelectuales marxistas, universitarios y sindicalistas. Liderado por José Arze y Ricardo Anaya, seguía una línea moscovita. El POR, de línea troskista, surgió en 1938 bajo el liderazgo de José Aguirre, quien es relevado al fallecer por Guillermo Lara. La LFS, por su parte, fue creada en 1938 por jóvenes políticos antimarxistas bajo iniciativa de Óscar Úzanga de la Vega (Romero B, 2010: 58-59). El MNR, por su parte, se formó con excombatientes de la guerra del Chaco y así pudo lograr una mejor comunicación con los jóvenes oficiales nacionalistas; cosa que los otros partidos de izquierda no lograron dado que sus dirigentes, al menos los más importantes, se habían reusado a participar en la campaña bélica. La FSB tampoco logró representar al grueso de la oposición pues tenía el obstáculo de ser una agrupación con posiciones hispanizantes en un país en donde la presencia indígena es muy marcada (Zavaleta M., 2003: 88).

Con dirigentes como Walter Guevara Arce, Hernán Siles Suazo y Victor Paz Estenssoro, el MNR surge en 1941 con el compromiso de “promover un movimiento patriótico de orientación socialista dirigido a defender y afirmar la nacionalidad boliviana” (Baptista, 1996: 126). El propio partido decía ser “una consecuencia de la guerra del Chaco”, y esta posición le permitió tener la simpatía de una corriente de oficiales nacionalistas jóvenes y también el de una buena parte de los excombatientes civiles. Asimismo, al ser el único partido que denunció la masacre de Catavi —en donde el ejército rompió violentamente una huelga, asesinando a varias personas— pudo construir una conexión con el proletariado minero, constituyendo así la mayor oposición en Bolivia.

El conflicto bélico entre potencias en la segunda guerra mundial generó el crecimiento de la demanda de minerales. Los empresarios del estaño en Bolivia vieron multiplicarse sus ingresos gracias a la demanda de este metal por parte de los Estados Unidos de América, sin que existiera algún beneficio para los trabajadores mineros. Un informe de la Oficina internacional del Trabajo (OIT) de 1941 revela que el salario de éstos no les permitía hacerse del más mínimo régimen alimenticio, ni si siquiera para la vida de reposo. Es comprensible por ello que las huelgas fueran algo muy común teniendo sin duda la de Catavi el mayor impacto político.

La empresa minera Catavi-Siglo XX, del grupo Patiño, no cedió a las reivindicaciones de los trabajadores que se habían levantado en huelga y demandó la intervención de la fuerza pública. Los trabajadores fueron atacados por el ejército en una manifestación en donde asistían familias enteras con un saldo de 21 muertos (Baptista, 1996: 133 y 137).

Este incidente aceleró la caída del régimen de Peñaranda. Una conspiración militar encabezada por el mayor Gualberto Villarroel y apoyada por militantes del MNR culminó en un exitoso golpe de Estado. Sin derramamiento de sangre, el 20 de diciembre de 1943 Villarroel fue proclamado nuevo presidente “del gobierno revolucionario” (Baptista, 1966: 140).

La franja golpista del ejército se autodenominaba RADEPA (razón de patria); tenía una ideología altamente nacionalista y para ellos el MNR en realidad no era sino un “aliado incómodo” (Zavaleta M., 2003: 91). Durante el cogobierno RADEPA-MNR se produjeron ciertas mejoras en la condición de la clase trabajadora, como la suspensión del Pongueaje, la

Ley de fuero sindical (con la que los dirigentes sindicales tendrían estabilidad) y la ley de retiro voluntario.

Es necesario señalar, sin embargo, que la alianza entre ambos se mantenía más por la existencia de un enemigo común que por posiciones ideológicas convergentes. RADEPA no pretendía más que una “venganza nacional” mientras que el MNR aspiraba a construir un orden social de nuevo tipo (Zavaleta M., 2003: 92).

RADEPA marginó del gobierno al MNR y su radicalidad generó una ofensiva de la oligarquía tradicional. En 1944 un intento de golpe frustrado, organizado por oficiales del ejército vinculados con la rosca, culminó con el fusilamiento de los involucrados. RADEPA había inscrito en sus estatutos que su objetivo era “castigar a los bolivianos que traicionen [sus] sublimes ideales” y en su franja más intransigente creían que “la mejor manera de lidiar con los opositores es eliminándolos”. De ahí que en la propaganda anti RADEPA se les acusara de fascistas e incluso se pidiera la intervención de EEUU en Bolivia (Baptista, 1996: 142, 146 y 147).

La coyuntura internacional había permitido la alianza entre el mundo capitalista y el socialista para evitar que el fascismo triunfara. En Bolivia surgió el llamado “Frente Antifascista”, al que pertenecía el Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR), y funcionó en los hechos como un instrumento político de la oligarquía.

Por su parte, con el apoyo de ciertos sectores de la izquierda, la oligarquía pudo obtener el respaldo de algunos núcleos del ejército Villarroelista (Zavaleta M., 2003: 94). En 1946 una ola de movilizaciones de trabajadores, maestros y estudiantes vinculados con el PIR desembocó en una huelga general. Tras la muerte de un estudiante se esparció la idea de que desde instancias del gobierno “se masacraba a los estudiantes”. Este hecho agitó aún más a los inconformes y preparó el terreno para el derrocamiento de Villarroel. Después de exigir la renuncia del radepista una multitud enardecida lo colgó de un farol en la plaza principal de La Paz. La alianza de la derecha con el PIR había triunfado.

Tras la muerte de Villarroel, Tomás Monje, presidente de la Corte Superior de La Paz, fue nombrado presidente provisional de Bolivia. Poco después, en 1947, se celebraron elecciones generales, ganando Enrique Hertzog y Mamerto Urriolagoitia, la presidencia y vicepresidencia, respectivamente. Los resultados no sorprendieron a nadie, dado que éstos eran los candidatos apoyados por las fuerzas dominantes.

El gobierno de Hertzog se caracterizó por favorecer a las grandes empresas en detrimento de los trabajadores. Como resultado de su política económica las condiciones de vida de éstos empeoraron y las expresiones de protesta fueron violentamente reprimidas. Sin embargo, Hertzog tuvo que retirarse de la presidencia debido a problemas de salud y en su lugar el vicepresidente Mamerto Urriolagoitia asumió el poder.

Urriolagoitia continuó en los mismos términos la labor de su predecesor. Ordenó el encarcelamiento de varios líderes sindicales y exilió a Chile a otros más. La reacción de los sindicatos fue enérgica, pero la labor de represión lo fue aún más. El saldo fue de 144 muertos y 23 heridos (Baptista, 1996: 158, 164, 165 y 172).

Las precarias condiciones de los trabajadores generaban un enorme descontento, pero los intentos de tomar el poder por medio de la violencia fueron inútiles, dado que el gobierno no tuvo reparos en usar toda la fuerza del aparato bélico.

En mayo de 1951 se llevaron a cabo elecciones generales y, a pesar del apoyo que del gobierno y la oligarquía minera tuvieron los candidatos oficiales, los triunfadores fueron los opositores Víctor Paz Estenssoro y Hernán Siles Zuazo del MNR. El candidato oficialista (Gabriel Gonsálvez) alcanzó 39 940 votos y el candidato del MNR alcanzó 54 049. Al conocerse los resultados se observaron movilizaciones de apoyo en las calles.

Sin embargo, para evitar que el MNR tomara la presidencia, Mamerto Urriolagoitia acordó con el ejército un autogolpe; delegó la presidencia en las fuerzas castrenses y en seguida fue nombrado presidente el general Hugo Billivián con un gabinete militar. Esta acción fue conocida en los medios internacionales como el “mamertazo”. La nueva autoridad, conocida como “la junta usurpadora” por su nula legitimidad, aumentó la represión política y anuló las elecciones. Sin embargo, no puedo evitar que el descontento estallara.

El MNR comenzó una fase de militarización y los sindicatos, pese a la represión de la que eran objeto, siguieron protestando. Además, el grupo en el poder comenzaba a dividirse debido a la ambición de los ministros militares y del jefe del ejército, el general Humberto Torres Ortiz.

El MNR logró un acuerdo con el ministro de gobierno, Antonio Seleme, para dar un golpe de Estado contra Billivián. Aprovechando una huelga de hambre organizada por trabajadores y amas de casa, en 1952 comenzó el alzamiento. El golpe se sustentó en el

cuerpo de carabineros (dependiente del ministerio de gobierno) y en los grupos militarizados del MNR.

El miércoles de semana santa los rebeldes habían logrado ocupar La Paz, desatándose un intenso combate con el ejército cuando éste intentó recuperar la ciudad. Inusitadamente los combates alborotaron a la población y el golpe inicial quedó rebasado por la insurrección obrera.

En medio de los combates Antonio Seleme renunció y huyó. La balanza se inclinaba del lado del gobierno. No obstante, Lechín Oquendo, cabeza de la dirección sindical del movimiento obrero boliviano, tomó la histórica decisión de llamar a las masas a la lucha insurreccional. “Sobre el techo de un auto arengó a la gente y pidió combatir contra los masacradores y explotadores” bajo la bandera de “nacionalización de las minas y de tierras para los campesinos” (Baptista, 1996: 182, 183 y 186).

Los trabajadores lograron hacerse de armas capturando uno de los arsenales del ejército, de modo que la insurrección obrera y campesina tomó la batuta. Los soldados comenzaron a pasarse del lado de las masas y los oficiales huían o se entregaban. Después de una lucha que dejó un saldo de 600 muertos, el viernes 11 se reunieron Siles Zuazo y el general Humberto Torres para firmar el cese al fuego. Inmediatamente, Siles Zuazo entregó el gobierno al jefe del MNR y candidato ganador de las elecciones de 1951, Víctor Paz Estenssoro.

Sobra decir que en esta etapa de la historia de Bolivia el sistema institucional tuvo un papel secundario. La legislación sobre partidos existía pero no tuvo ningún impacto. Tanto por ser una legislación mínima como por dirimirse el poder por medios extrainstitucionales.

### **Regulación semi-excluyente. Golpes de Estado y democracia pactada, 1956-1991**

En 1952, al triunfar la revolución nacionalista, se implementan varios cambios en materia de representación política. Sin embargo, éstos no tienen una vigencia práctica plena, al iniciar en 1964 un periodo de alta inestabilidad, caracterizada por una serie de golpes y contragolpes de Estado que no culminarían sino hasta 1982.

El 21 de julio de 1952 se aprobó el Decreto del Sufragio Universal, el cual dictaba que “Tendrán derecho al voto para la formación de los poderes públicos, todos los bolivianos,

hombres y mujeres mayores de veintiún años de edad siendo solteros o de dieciocho siendo casados, cualquiera que sea su grado de instrucción, su ocupación o renta” (art. 1). Con ello, por primera vez en la historia de Bolivia el derecho al sufragio se extiende más allá de los varones propietarios y alfabetas, cubriendo ahora al grueso de la población.

Asimismo, en 1956 se aprobó el decreto número 4315, convertido en ley en 1959, el cual estipulaba las bases del reconocimiento legal de partidos políticos, señalándose que “sólo los partidos políticos legalmente inscritos, podrán presentar candidatos en las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, senadores y diputados” (art. 53). Así, de acuerdo con la nueva normatividad, para poder acceder a un puesto de elección popular se debía ser postulado por un partido político y para que una organización pudiera ser reconocida como tal por la Corte Nacional Electoral debía presentar los siguientes documentos: declaración de principios ideológicos, estatuto orgánico, y plan de gobierno o plataforma electoral (art. 54). Debía además declarar la prohibición de subordinarse a organizaciones internacionales o gobiernos extranjeros; no recibir ayuda económica de las autoridades públicas, de las sociedades y empresas que negocien en el país o de las entidades ya citadas; y no utilizar la violencia como medio de acción política (art. 55). Para poder ser reconocida como partido político, la organización también debía comprobar contar con un número de adherentes no menor al 2% del total de votos válidos de la última elección presidencial (art. 54); y perderían tal reconocimiento si no obtuviera al menos el 4% de los votos de dicha elección (art. 61).

Poco después, en 1961, el monopolio de la representación fue incorporado a la Constitución. En el artículo 45 se estableció que “la representación popular se ejercerá solamente por intermedio de los partidos políticos”. Asimismo, en 1967 por primera vez se reconoce a nivel constitucional el derecho ciudadano de organizarse en partidos (art. 222). Se reconocen además a las “agrupaciones cívicas” y se les permite presentar candidatos, pero en alianza con algún partido (art. 223).

Comparada con la precedente, esta legislación contiene muchos más elementos, no sólo otorga el monopolio de la representación a los partidos, sino que además establece las primeras reglas con respecto a su reconocimiento legal. Sin embargo, más allá del análisis del contenido de la legislación, debe decirse que se desarrolló con dificultades, siendo abiertamente interrumpida de 1974 a 1978. Como señala Jorge Lanzarte, en los años

posteriores a la creación de este sistema institucional “lo normativo contrastaba fuertemente con lo factico, lo que inducía a calificar de “puro formalismo” la reclamación por el cumplimiento de tales normas” (2006: 245).

Según Gamarra y Malloy (1995: 403), la adopción del sufragio universal tuvo repercusiones sensibles en los partidos políticos. El MNR pasó de ser un partido de notables a uno de masas, adquiriendo además una presencia nacional antes restringida al Congreso. Los líderes del MNR buscaban transformar al partido a algo similar al PRI mexicano. Pretendían lograr un control social corporativo autoritario con un partido hegemónico, mientras daban una imagen democrática al exterior. Sin embargo, a diferencia del partido que tomaban como modelo, el MNR nunca logró disciplinar a sus filas. Los líderes de facción buscaron puestos burocráticos y legislativos para conseguir beneficios clientelares y, si no veían satisfechas sus demandas, bloqueaban las iniciativas presidenciales. La debilidad del MNR se hallaba en carecer de una fórmula legitimada para rotar los beneficios del patronazgo entre sus facciones rivales, lo que a la postre lo llevó a perder el poder (Gamarra y Malloy, 1995: 404).

La instauración del sufragio universal y la eliminación de la posibilidad de que cualquier organización o candidato independiente pudiera presentarse en elecciones, fueron elementos que permitieron la construcción un sistema de partidos moderno, a la vez que se evitaba una posible atomización extrema. Las pretensiones hegemónicas del MNR lo llevaron a restringir la entrada al sistema de partidos. No obstante, éste no fue cerrado por completo. Si se demostraba tener cierta representación se obtendría el reconocimiento legal como partido político; de ahí la caracterización de esta legislación como semi-excluyente, y no totalmente excluyente.

En el ámbito gubernamental, el primer gabinete de este partido fue un reflejo de su alianza con el movimiento obrero, mismo que por iniciativa de la Federación de Mineros se organizó en torno a una gran central, la Central Obrera Boliviana (COB) quedando el liderazgo en Juan Lechín Oquendo. El mayor impacto del co-gobierno se observó en dos ámbitos: 1) en el campo; y 2) en el subsuelo.

En el marco de los trabajos para diseñar la reforma agraria se discutieron dos proyectos. Uno pretendía nacionalizar la tierra y organizar un cultivo colectivo en las haciendas, mientras que el otro proponía repartir la tierra en pequeñas propiedades.

Debido a la presión de las bases de la Federación Campesina de Cochabamba (la única organización campesina existente) fue el segundo proyecto el que se impuso y comenzó así el reparto directo de las propiedades. Al mismo tiempo, el Decreto-Ley de Reforma Agraria suprimió los “servicios gratuitos” que los campesinos y sus familias debían cumplir en las haciendas. Éstos eran: el “pongueaje” y el “mitanaje”, consistentes en trabajos domésticos que se realizaban en la casa del patrón o en la de terceros, a consideración del patrón; el “aljirí”, que obligaba a los campesinos a vender sus productos al propietario de la hacienda al precio que él determinara; el “ovejero” por medio del que los campesinos debían cuidar los rebaños del patrón; el “mulero”, por el que debían proporcionar cabalgadura al patrón ; y el “camani” que los obligaba a elaborar “cuño” de las cosechas de papa (Baptista, 1996: 204).

Por su parte, con el Decreto-Ley de Nacionalización de las Minas la propiedad de estos recursos pasó a manos del Estado, mismo que dejó en los representantes de los sindicatos su administración, creándose la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) (Thorn, 1971: 168).

Desafortunadamente, las reformas no tuvieron los resultados esperados. En el campo, la división de las grandes extensiones en pequeñas parcelas tuvo un efecto perverso sobre la productividad. El cultivo a gran escala no fue posible y, además, no se introdujeron adelantos tecnológicos. En muchos lugares varias décadas después se seguía labrando la tierra con arado de palo, por lo que los campesinos siguieron con condiciones de existencia sumamente precarias (Baptista, 1996: 205).

En el caso de las minas, la nacionalización se produjo cuando las mayores vetas ya habían sido totalmente explotadas. En los primeros años la producción bruta aumentó, pero el porcentaje de mineral fino descendió. Sumado a esto, en el mercado internacional los precios del estaño –principal mineral exportado por Bolivia– bajaron. Así, las minas no trajeron la prosperidad esperada en el país. Las condiciones adversas en las que se vendían los productos en el mercado internacional de minerales se combinaron con la ineficiente administración de COMIBOL.

En los años siguientes a la Revolución Nacional, la situación económica se agravaría. En 1952 el tipo de cambio era de 60 pesos por dólar, pero de 1953 a 1957 la devaluación del peso boliviano fue tal que se llegó a un tipo de cambio de más de 8 500 pesos por dólar.

La escasez de productos de primera necesidad fue enfrentada aceptando el “apoyo” norteamericano. A cambio de ayuda en alimentos y préstamos, los Estados Unidos diseñaron un plan económico global para Bolivia, de cumplimiento obligatorio. El gobierno del MNR se había declarado antifeudal y antiimperialista, pero para evitar el estancamiento del país tuvo que pactar con los estadounidenses.

En 1956 se dio la primera transición del poder con sufragio universal. Las elecciones fueron ganadas por candidato del MNR, Hernán Siles Zuazo. Es en este periodo cuando comienzan a aplicarse con mayor fuerza las políticas impulsadas por los norteamericanos. Siguiendo el “Plan Eder”, diseñado por una comisión de especialistas de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional, se abolieron los subsidios a los artículos de primera necesidad, se eliminaron los controles sobre importaciones y exportaciones, y los salarios fueron congelados. El nivel de vida de los trabajadores fue dañado aún más, aumentando las expresiones de descontento. Si entre 1952 y 1956 se produjeron 350 huelgas por año, entre 1956 y 1960 éstas sumaron 3672 (Baptista, 1996: 246).

El descontento con las políticas implementadas también se observó dentro de las filas del MNR y de la COB. Esta última se dividió y surgió otra central sindical “moderada”, la Central Obrera de Unidad Revolucionaria (COBUR), que agrupaba a los “reestructuradores”; es decir, a los obreros progubernamentales que se encargaban de quebrantar las huelgas (Baptista, 1996: 196, 204-209 y 238-246).

El MNR también sufrió desprendimientos, Guevara Arze fundó en 1960 el Movimiento Nacionalista Revolucionario Auténtico que quedó después como Partido Revolucionario Auténtico (PARA) (Baptista, 1996: 243); y en 1964 Juan Lechín formó el Partido Revolucionario de Izquierda Nacionalista (PRIN), que pretendía rescatar las banderas originarias del MNR (Baptista, 1996: 249; Romero B, 2010: 63).

De este modo, la oposición al gobierno venía de dos frentes, de la izquierda y de la derecha. La primera, de izquierda, surgía dentro de sus propias filas; y la segunda, de derecha, de los grupos oligárquicos tradicionales que se agruparon en torno a la Falange Socialista Boliviana (FSB), grupo que incluso intentó fallidamente un golpe de Estado en 1959, muriendo poco después su líder principal, Oscar Unzaga de la Vega.

En 1960 asumió el poder por segunda ocasión Víctor Paz Estenssoro. Su gobierno fue en lo económico la continuación del de su antecesor. Sin embargo, a diferencia de éste, Paz

Estenssoro se apoyó cada vez más en el ejército, de manera específica en la célula militar del MNR, formada por jefes y oficiales y dirigida por los generales René Barrientos Ortuno y Alfredo Ovando Candia.

Los militares crecieron en importancia porque constituían un contrapeso a la creciente oposición de izquierda. Sin embargo, más que apoyar incondicionalmente a Paz Estenssoro, aprovecharon la situación para tomar el poder. En efecto, en 1964, en medio de la crisis generada por el intento de reelección inmediata de Paz Estenssoro, posibilitada por la reforma constitucional de 1961, los militares dieron un golpe de Estado y terminaron con la revolución nacional del MNR. La crisis por el descontento aumentaba y el régimen no tenía otro sostén que el de las fuerzas armadas.

Al tomar el poder, el ejército constituyó una Junta Militar de Gobierno integrada por Barrientos y Ovando e inauguró, según los documentos aprobados, un “proceso de restauración destinado a crear a segunda república”. (Baptista, 1996: 257).

El cogobierno Barrientos-Ovando utilizó al ejército para reprimir a sus opositores y tomó decisiones económicas orientadas hacia la iniciativa privada. Por su parte, el campesinado, con una dirección progubernamental, se convirtió en la base principal de apoyo al régimen.

Ante las crecientes expresiones obreras de descontento, las fuerzas de seguridad del Estado organizaron una “caravana del exilio” en la que más de 150 dirigentes mineros, entre los que se encontraba Juan Lechín, fueron expulsados del país.

En el ámbito económico, se decretó la baja general de salarios de los mineros, el descongelamiento de varios artículos de pulpería, el congelamiento de remuneraciones, la prohibición de hacer huelgas y el desconocimiento de las direcciones sindicales (Baptista, 1996: 261).

Ante la proximidad de los comicios, fijados para julio de 1966, Barrientos renunció a la copresidencia y presentó su candidatura apoyado por el gobierno, las fuerzas armadas, la confederación de campesinos y un conjunto de pequeños partidos –PRI, PSD, PARA y MPC– que formaron el Frente de la Revolución Boliviana (FRB). Luis Adolfo Siles Salinas del PSD completó la fórmula de Barrientos y, como era previsible, ganaron las elecciones, presentando juramento en agosto de 1966.

Durante el gobierno de Barrientos la represión se recrudeció. En 1967 fue capturado y ultimado Ernesto Guevara, el Che, quien organizaba junto con un grupo de guerrilleros de distintas nacionalidades un levantamiento en Bolivia. Sus restos fueron exhibidos y mostrados a la prensa como una manera de desincentivar los movimientos subversivos.

Poco después, un grupo de dirigentes de distintos sectores laborales junto con estudiantes, fueron asesinados a disparos por el ejército después de una reunión, terminados los festejos de la noche de San Juan. Se justificó el incidente alegando que se “actuó para erradicar un foco de subversión”. El episodio fue conocido como “la masacre de San Juan”. Después de estos hechos se dictó la “Ley de Seguridad del Estado” que invalidaba parcialmente la Constitución y se crearon las “Fuerzas Unidas para la Represión y el Mantenimiento del Orden y el Desarrollo” (FURMOD), milicia especializada en tumultos, huelgas y levantamientos urbanos (Baptista, 1996: 272-276).

El régimen de Barrientos terminaría, empero, en abril de 1969 cuando muere al incendiarse el helicóptero en el que viajaba. Según Zavaleta Mercado, Barrientos fue “un agente de penetración norteamericana”. Apoyado en toda su carrera por los servicios de inteligencia de los Estados Unidos, toma decisiones que benefician a las empresas de aquel país e intenta, con este apoyo, construir una dictadura similar a la de Trujillo, Somoza o Stroessner (2003: 120-121).

A la muerte de Barrientos el vicepresidente Luis Adolfo Siles Salinas asumió el poder, declarándose continuador de Barrientos. No obstante, Siles Salinas no contaba en realidad con el apoyo de las bases de Barrientos (el ejército y los campesinos) por lo que su gobierno cayó fácilmente. En septiembre de 1969 las fuerzas armadas tomaron el poder y nombraron una “Junta Civil-Militar” encabezada por el general Ovando. Siles Salinas salió al exilio.

Ovando cambió radicalmente el rumbo de la política económica. En octubre de 1969 el ejército ocupó los campos petroleros, procediendo el gobierno a la nacionalización de los bienes de la Gulf Oil Co. restableció relaciones con la URSS y suscribió con esta nación un contrato de venta de minerales altamente beneficioso para el Bolivia (Baptista, 1996: 279-287).

Su gobierno, sin embargo, tuvo que enfrentar diversas presiones provenientes de la izquierda y la derecha. La izquierda le exigía deshacerse de sus ministros derechistas y profundizar la apertura democrática; mientras que la segunda conspiraba pronunciándose

contra el “peligro comunista”. Incluso, un grupo de jóvenes radicales de la Juventud Demócrata Cristiana organizó un alzamiento guerrillero en Teoponte intentando derrocar al gobierno.

Ante las presiones, Ovando renunció en 1970 y los militares toman el poder formando un “Triunvirato de gobierno”, con representación del ejército, la aviación y la fuerza naval. El movimiento obrero consideró esta acción un “golpe derechista”, desconoció al triunvirato y apoyó, tomando los centros de trabajo e instalando barricadas en las calles, el levantamiento del general Juan José Torres, quien finalmente logró hacerse del poder en octubre de 1970 (Baptista, 1996: 291). No obstante, la efervescencia social estaba lejos de apaciguarse. El movimiento obrero y algunos sectores de la clase media, como los universitarios, estaban muy radicalizados y planteaban “la salida socialista para Bolivia”.

Torres tenía un proyecto de izquierda más radical que el de su predecesor, permitió a los sindicatos la realización de una Asamblea Popular “al estilo soviético”, pero fue incapaz de controlar las “energías políticas de izquierda” (Gamorra y Malloy, 1995: 407).

Así, las movilizaciones siguieron y surgieron nuevas organizaciones izquierdistas como el Partido Socialista –formado por grupos de izquierda, por sindicalistas, por jóvenes, por campesinos, y por profesionales–; o el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) –formado por el Partido Demócrata Cristiano Revolucionario (escisión de la Democracia Cristiana), el Grupo Espartaco (síntesis de la unión de la juventud universitaria del MNR con grupos de estudiantes marxistas independientes)– (Baptista, 1996: 295; García M., 2003: 93).

Asimismo, un sector de las fuerzas armadas se opuso frontalmente al gobierno, intentando infructuosamente un golpe de Estado en enero de 1971. Sus líderes, los coroneles Hugo Bánzer Suárez y Edmundo Valencia, salieron al exilio, desde el que siguieron conspirando y del que volverían clandestinamente.

El peor enemigo del gobierno de Torres fue el estancamiento económico y el consecuente aumento del desempleo, pues fue fácil para un nuevo levantamiento castrense canalizar el descontento de los sectores pauperizados, obteniendo los militares el poder en agosto de 1971. El levantamiento de Bánzer fue apoyado por empresarios, políticos y oficiales que buscaban “rescatar el modelo capitalista y controlar coercitivamente a la izquierda sindical” (Gamorra y Malloy, 1995: 407).

El coronel Banzer ocupó la presidencia. Bajo el lema “Orden, Paz y Trabajo”; su gobierno se caracterizó en lo político por la represión a la oposición y en lo económico por la apertura hacia el exterior. Después de devaluar en un 67% el peso boliviano, por exigencias del FMI, la población comenzó a manifestarse. Sin embargo, el gobierno no vaciló en utilizar brutalmente la fuerza.

Para sostener al gobierno se creó el Frente Popular Nacional, que incluyó al MNR de Paz Estenssoro y a la Falange Socialista Boliviana; no obstante, lejos de constituir un bloque de apoyo incondicional al ejecutivo, sus integrantes se enfrascaron en enfrentamientos para conseguir recursos patronales del gobierno, negando su respaldo legislativo cuando no veían satisfechas sus demandas. Ningún partido controló una mayoría en el Congreso, encontrándose éstos además altamente fraccionados (en el MNR podían contarse 30 facciones distintas) (Gamarra y Malloy, 1995: 411 y 412). En respuesta, en 1974 se estableció el gobierno exclusivo de las fuerzas armadas, decretándose además el “receso general de todos los partidos y de las direcciones sindicales” y prohibiéndose las huelgas y los aumentos salariales (Baptista, 1996: 308).

En la segunda mitad de la década de los 70 sin embargo, Bánzer se vio obligado a organizar elecciones debido a la presión ejercida tanto por la administración Carter —que mantenía una política pro derechos humanos y de retorno a la democracia en América Latina—, como por la oposición civil interna que, aunque funcionando clandestinamente, se reagrupaba. Después de regresar de Washington en 1977, Bánzer anunció el adelanto de las elecciones. En vez de presentarse él, apoyó a su ministro del interior, el general de aviación Juan Pereda Asbún. Asimismo, en diciembre de ese mismo año se levantaron las restricciones políticas y se dictó una amnistía restringida que, después de una huelga de hambre indefinida llevada a cabo por “más de 1000 personas”, se convirtió en una “amnistía general e irrestricta” (Baptista, 1996: 313-315).

La interpretación laxa de las reglas sobre partidos políticos realizada por la Corte Nacional Electoral volvió un simple trámite el registro de nuevos partidos, multiplicándose exponencialmente. En 1979, 53 organizaciones contaban con registro legal. Lo anterior, sin embargo, no repercutió en la atomización de la representación al no presentarse la mayoría de ellos a las elecciones de manera directa, prefiriendo formar parte de partidos mayores (Romero B., 2010: 115-116).

Liberados del exilio o la clandestinidad, los líderes de oposición comenzaron a reagruparse. Hernán Siles Zuazo, quien se distanció de Paz Estenssoro desde el ingreso de éste al gobierno de Bánzer, fundó el MNR de izquierda, de ideología socialdemócrata y promovió una alianza conocida como Unión Demócrata y Popular (UDP) que agrupó al Partido Comunista Stalinista y al Movimiento de la Izquierda Revolucionaria.

Para las elecciones de 1978 a la UDP se sumó el Partido Comunista Boliviano (PCB), el Movimiento Revolucionario Tupak Katari (MRTK), el Partido Socialista (PS), el Movimiento de la Izquierda Nacional (MIN) y otras agrupaciones menores y personalidades distintas (Baptista, 1996: 316; García M., 2003: 94).

Otra alianza de oposición al régimen de Bánzer fue la Alianza Democrática de la Revolución Nacional (ADRN) que agrupó al MNR de Víctor Paz Estenssoro al PRA de Walter Guevara, al PDC y al Frente Revolucionario de Izquierda (FRI) (García M., 2003: 94).

Después de unos comicios desastrosos, todas las fuerzas se acusaron mutuamente de fraude desatándose una crisis en medio de la cual Pereda, mediante un golpe, se proclamó presidente. No obstante, a los cuatro meses fue sustituido por el general David Padilla, quien, ante la inestabilidad provocada por quienes exigían la realización de nuevas elecciones, se insurreccionó y derrocó a Pereda.

Padilla reestableció la vigencia de las libertades democráticas y sindicales, la autonomía universitaria y convocó a nuevas elecciones para julio de 1979. En éstas, se enfrentaron Hernán Siles Zuazo de la UDP; Víctor Paz Estenssoro del MNR histórico y apoyado por la Democracia Cristiana; Oscar Zamora del Partido Comunista Maoísta; y Hugo Bánzer, postulado por Acción Democrática Nacionalista (ADN), partido que creó como instrumento para la participación electoral.

Ningún candidato obtuvo el número de votos suficiente para ser electo (más del 50% de los voto), de modo que el Congreso debió designar al ganador.<sup>5</sup> No obstante, al no poder concretar una decisión y ante la amenaza de Padilla de entregar el poder a una junta militar si no se elegía al nuevo presidente, se optó por nombrar a Walter Guevara Arce, presidente

---

<sup>5</sup> El artículo 90 de la Constitución señalaba que si ningún candidato obtenía la mayoría absoluta de votos (como de hecho fue la norma), el Congreso nombraría al ganador de entre los tres candidatos más votados. A partir de la reforma de 1994 la decisión se tomó de entre los dos candidatos más votados.

del Congreso, como presidente constitucional interino con duración en el cargo de un año para que convocara a nuevas elecciones. Antes de poderse concretar éstas, sin embargo, un alzamiento militar provocó un nuevo cambio de gobierno. Mediante un golpe el coronel Alberto Natusch Busch tomó el poder, apoyado por una franja del ejército y por algunos militares del MNR.

El descontento popular fue inmediato así como la reacción represiva. Los manifestantes atacaron con piedras y palos al ejército, el cual respondió provocando una masacre de 200 muertos. Ante tal crisis, Busch no tuvo más remedio que dejar el poder, acordando que Lydia Bueiler, presidenta de la Cámara de Diputados, tomara el mando bajo el compromiso de no sancionar a los miembros del ejército. El nuevo gobierno se vio obligado a implementar políticas económicas que dañaron el poder adquisitivo de la población, debido a exigencias de organismos financieros internacionales. En respuesta, los campesinos protestaron con bloqueos de caminos, que dejaron sin artículos de primera necesidad a las ciudades. Otros sectores, como los obreros, los maestros o los empleados bancarios, recurrieron a las huelgas.

Bajo este clima de inestabilidad, en febrero de 1980 los principales partidos políticos (con excepción de ADN) formaron, junto con la COB, el Comité de Defensa de la Democracia (CONADE), cuyo objetivo fue presionar para garantizar la celebración de elecciones. Poco antes de celebrarse éstas, una granada interrumpió una manifestación de la UDP, en La Paz, dejando varios muertos. No obstante, las elecciones no se cancelaron, celebrándose a finales de junio de 1980. Los resultados dieron como ganador a la UDP, quien obtuvo medio millón de votos, superando ampliamente al segundo lugar, el MNR que obtuvo 263 000. Todas las fuerzas participantes (incluido ADN de Bánzer) dieron por bueno el resultado. Sin embargo, el ejército tomó de nueva cuenta el poder por la fuerza. La presidenta fue obligada a firmar su renuncia mientras que “medio millar” de dirigentes y militantes de distintos partidos fueron detenidos y llevados a la ciudadela militar de Miraflores. Después de estos hechos una junta militar presidida por Luis García Meza se hizo cargo del poder. (Baptista, 1996: 320-326).

Para debilitar a la oposición, el nuevo gobierno implementó una política de aguda represión hacia dirigentes sindicales y partidos de izquierda. Sin embargo, las conspiraciones más peligrosas provenían del propio cuerpo castrense. En agosto, una franja del ejército

liderada por Busch ocupó la plaza oriental y logró la renuncia de García Meza, quedando en su lugar una junta de comandantes encabezada por Celso Torrelio.

Ante la crisis económica y la inestabilidad política Torrelio anunció una nueva convocatoria a elecciones, pero antes de desarrollarse éstas el general Guido Vildoso tomó el poder. Durante su breve mandato, la efervescencia política aumentó, por lo que tomó la decisión de reconocer los resultados de las elecciones de 1980. Así, en octubre de 1982 Hernán Siles Zuazo y Jaime Paz Zamora de la UDP fueron nombrados presidente y vicepresidente, respectivamente (Baptista, 1996: 334).

El gobierno de la UDP debió enfrentar graves problemas económicos, así como fuertes presiones provenientes del movimiento obrero (COB), la empresa privada, algunos movimientos regionales y de un Congreso controlado por la oposición.

La inestabilidad del gobierno se hizo patente en el gabinete, el cual, dados los frecuentes cambios, llegó a sumar 150 ministros nombrados en 3 años (Baptista, 1996: 338). Por su parte, los trabajadores organizaban un promedio de 500 huelgas por año hasta que la COB decretó una huelga general que ya no buscaba reivindicaciones laborales, sino la toma del poder.

La situación económica no podía ser peor. La inflación llegó a un histórico 24 000 %, cotizándose cada dólar a 1 800 000 pesos bolivianos. Según Baptista, se trató de la séptima inflación más alta en la historia de la humanidad (1996: 343).

Ante la crisis de gobernabilidad, Siles Zuazo decidió renunciar a la presidencia, señalando que “como una contribución personal a la salvaguarda del sistema democrático, acortaba su periodo de gobierno un año” (Baptista, 1996: 343). Las elecciones tendrían lugar en junio de 1985.

De 1985 a 2005 tiene lugar una etapa en la historia política de Bolivia en la que tres partidos: MNR, ADN y MIR, controlan las decisiones gubernamentales. Esta etapa es conocida como *Democracia Pactada*, debido a que para elegir a un nuevo presidente se requería el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, al no obtener ningún candidato la mayoría absoluta de votos (art. 90 constitucional), y una vez formado el gobierno, esta mayoría se transformó en una alianza para gobernar.

En 1985 compitieron Hugo Bánzer (ADN), Víctor Paz E. (MNR) y Jaime Paz Z. (MIR). Bánzer fue quien obtuvo más votos (ver cuadro 3.1), pero una alianza entre el MNR

y el MIR permitió que el Congreso eligiera a Víctor Paz Estenssoro como presidente (García M., 2003: 80). La alianza entre el MNR y ADN, conocida como Pacto por la Democracia, implicó no sólo el apoyo de ADN para la elección de Paz Estenssoro (MNR) como presidente, sino también su apoyo a las iniciativas presentadas en el Congreso para la implementación de la “Nueva Política Económica”. A cambio, ADN tendría “el control patronal de varias corporaciones estatales”. Además, una “cláusula secreta” (firmada en mayo de 1988), señalaba que el MNR apoyaría a Bánzer para la siguiente elección presidencial (Gamarra y Malloy, 1995: 414).

Al acercarse la elección, el MNR rompió con ADN y no cumplió la promesa de apoyar a Bánzer, de modo que en 1989 los candidatos a la presidencia fueron: Hugo Bánzer (ADN), Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) y Jaime Paz Zamora (MIR). En esta elección el candidato más votado fue el “super ministro” de planeamiento en el cuatrienio anterior, Sánchez de Lozada. No obstante, el general Bánzer desistió de la intención de ser presidente para concretar una alianza entre el MIR y ADN. Así, Jaime Paz Zamora fue electo para la primera magistratura, había ocupado por cierto el tercer puesto en la elección. El pacto MIR-ADN fue conocido como “Acuerdo Patriótico”.

Cuadro 3.1 Resultados de las elecciones presidenciales en Bolivia, 1985-1997

	ADN	MNR	MIR	UCS	CONDEPA
1985	Hugo Bánzer 493 737 (32.83%)	Víctor Paz Estenssoro 456 604 (30.36%)	Jaime Paz Zamora 153 143 (10.18%)	-	-
1989	Hugo Bánzer 357 298 (25.24%)	Gonzalo Sánchez de Lozada 363 113 (25.65%)	Jaime Paz Zamora 309 033 (21.83%)	-	-
1993	Hugo Bánzer	Gonzalo Sánchez de Lozada	*	Max Fernández	

	346 813 (21.05%)*	585 983 (35.56%)		226 820 (13.77%)	
1997	Hugo Bánzer 485 209 (22.28%)	Juan Carlos Durán 396 216 (18.20%)	Jaime Paz Zamora 365 113 (16.77%)	Ivo Kuljis 350 742 (16.11%)	Remedios Loza 17.1%

\*En 1993 ADN formó, junto con el MIR, la Alianza Patriótica, postulando a Hugo Bánzer

Fuente: Elaboración propia con base en: García Montero, 2003: 48, 74, 103 y 126; Rendón Corona, 2013: 27

Durante los gobiernos de la democracia pactada, la gobernabilidad, entendida en un sentido restringido –esto es, como la capacidad de generar mayorías en el Congreso para llevar a cabo un plan de gobierno–, estuvo asegurada gracias a un acuerdo entre los tres partidos más grandes (MNR, AND y MIR) en torno a la implementación de un modelo económico neoliberal y a la repartición de los beneficios patrimonialistas del gobierno. No obstante, existía una separación cada vez más peligrosa entre la sociedad y el gobierno. Las expresiones de protesta hacia las decisiones gubernamentales dejaban en claro la existencia de una crisis de representatividad, y ésta fue afrontada en los 90 con modificaciones legales a la legislación sobre partidos políticos.

Cuadro 3.2 Alianzas de Gobierno en Bolivia, 1985-2003

Periodos	Presidente	Partidos en el Gobierno
1985-1989	Víctor Paz Estenssoro	MNR-ADN
1989-1993	Jaime Paz Zamora	MIR-ADN
1993-1997	Gonzalo Sánchez de Lozada	MNR-ADN-MIR-MBL-UCS
1997-2002	Hugo Bánzer	ADN-MIR-UCS-CONDEPA-NFR
2002-2003	Gonzalo Sánchez de Lozada	MNR-MIR-UCS-MBL

Fuente: Rendón Corona, 2013: 28.

## **Regulación intervencionista y proteccionista. Ascenso de los movimientos sociales y decadencia de los partidos tradicionales, 1991-2004**

Desde finales de los años 80 existía una clara insatisfacción ciudadana con el modelo económico implementado por los gobiernos de la democracia pactada (neoliberalismo); el sistema de partidos era percibido como excluyente y alejado de los intereses de la población –como quedó de manifiesto cuando en 1989 los partidos en el parlamento eligieron como presidente a quien el voto ciudadano colocó en el tercer puesto en la elección de ese año–; y los escándalos de corrupción y “narcovínculos” desprestigiaban a la clase política tradicional. En este contexto, los partidos políticos veían un continuo aumento de su desprestigio ante la sociedad, bajando la ya de por sí escasa percepción positiva de éstos de 3.31 en 1990 a 2.9 siete años después (Lazarte, 1998, 100). Así, ante esta evidente crisis, en los 90 se aprobaron diversas modificaciones al entramado institucional de la representación

En materia de partidos políticos se aprobaron tres reformas de importancia en esta década (1991, 1997 y 1999), las cuales instauraron un modelo de regulación jurídica de partidos políticos que los constreñía a tener un comportamiento democrático, y que al mismo tiempo los protegía otorgándoles importantes derechos.

En 1991 por primera vez la ley electoral define a los partidos políticos como “personas jurídicas de derecho público”, señalando que “están llamadas a defender y coadyuvar al régimen democrático y al sistema representativo de gobierno” (art. 81). Además, se estableció que para formar un partido es necesario contar con una militancia igual o mayor al 0.5 por ciento del total de votos emitidos en las últimas elecciones (art. 83)

Por el lado de las obligaciones que los partidos políticos reconocidos deben cumplir, se especificó que deben seguir los siguientes principios: libertad de afiliación, igualdad de derechos y deberes de los afiliados sin discriminación de condición económica, sexo o religión; derechos de fiscalización de los afiliados a las actividades del partido; y sometimiento expreso a la Constitución y a las leyes (art. 84). Asimismo, se señaló que los partidos tienen prohibido recibir directa o indirectamente recursos de personas jurídicas que contraten con el Estado, de empresas industriales, comerciales y/o financieras de origen extranjero, o de origen ilícito (art. 96).

Y, por el lado de los derechos, se estableció por primera vez que tienen derecho a recibir tiempo gratuito, permanente e igual en los medios estatales de comunicación social, a partir de la publicación de la convocatoria a elecciones (art. 98). Además, se estableció que en el caso de los medios comerciales “las tarifas no podrán ser superiores a las establecidas con anterioridad a las elecciones” (art. 106). Por último, se apuntó, sobre el contenido de los mensajes, que queda prohibida: la propaganda anónima, la dirigida a provocar la abstención electoral, la que atente contra la moral y la dignidad de las personas, la que implique ofrecimiento de dinero o prebenda de alguna naturaleza y la que utilice símbolos de la patria o imágenes de los próceres de la independencia (art. 104).

Poco después, en 1997 se agregaron nuevos elementos. Se especificó en la ley que los partidos políticos son “personas jurídicas de derecho público y sin fines de lucro” cuya misión fundamental es “concurrir a la constitución de los poderes públicos a través de elecciones libres y defender y fortalecer el régimen democrático y el sistema representativo de gobierno” (art. 81). Sumado a esto, el porcentaje mínimo para obtener el registro se elevó del 0.5 por ciento al 1 por ciento del total de votos emitidos en las últimas elecciones” (art. 83).

Al mismo tiempo, se establecieron nuevas obligaciones. Según el artículo 110, los partidos “deben establecer y desarrollar organismos dedicados a la investigación científico-política y a la educación doctrinaria de sus militantes, simpatizantes, adherentes y de la población en general”. Por otra parte, en el mismo artículo se señaló que “es obligación de los partidos promover la igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres; así como la efectiva participación de la mujer en los órganos de dirección partidaria y en la nominación de candidaturas para cargos de representación popular”.

Ahora bien, en 1997 por primera vez se estableció en la ley que los partidos tienen derecho a recibir recursos públicos para sus gastos de campaña electoral. En el artículo 252 se señaló que el monto “será equivalente al tres por mil del presupuesto consolidado de la nación”. El 50 por ciento de dicha suma se entregaría hasta 60 días antes de la elección en forma proporcional a la votación de la última elección, y el otro 50 por ciento con base a los resultados de la elección correspondiente. Por último, la Corte Nacional Electoral quedó como órgano encargado de la fiscalización de dichos recursos (art. 253).

Los notables cambios en la ley electoral en materia de regulación jurídica de partidos políticos de 1991 y 1997 fueron completados en 1999 con la expedición de la “Ley de Partidos Políticos”, documento legal que de manera específica regula lo relacionado con los partidos.

La nueva legislación incorporó importantes derechos y obligaciones, pero al mismo tiempo dificultó el reconocimiento legal de nuevos partidos, duplicando el porcentaje mínimo necesario para obtener el registro siendo ahora el dos por ciento del total de votos válidos emitidos en las elecciones anteriores (art. 8).

En cuanto a los principios que deben regir, se señaló el sometimiento a la Constitución, a las leyes y a la forma democrática de gobierno; el rechazo a la injerencia extranjera en su vida interna; la defensa de los derechos humanos; el rechazo a toda forma de discriminación; la democracia interna; y la promoción y defensa de los valores éticos y morales de la sociedad (art. 13).

También se establecieron lineamientos sobre la estructura interna de los partidos. Según el artículo 15, los partidos deben tener como organismo máximo un Congreso, Asamblea, Convención Nacional o equivalente; el o los órganos máximos entre congreso y congreso; una dirección nacional y organismos de dirección a nivel territorial y/o sectorial o funcional.

Además, se especificó que el estatuto orgánico de todo partido debe establecer las normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna, mediante elecciones libres y voto directo y secreto.

Una de las novedades más notables se haya en la incorporación de mecanismos para la intervención estatal en la vida interna de los partidos. El artículo 20 dicta que “La Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales tendrán a su cargo la conducción de los procesos electorales internos de los partidos políticos, debiéndose sujetar a las disposiciones contenidas en el Estatuto Orgánico de cada partido”. Asimismo, se creó el *Recurso de queja*, mediante el cual “el o los militantes que acrediten esta condición, siempre que hubieran agotado los recursos internos establecidos en el estatuto de su partido, podrán recurrir ante la Corte Nacional Electoral cuando consideren vulnerados sus derechos o consideren que se han transgredido las leyes de la república referidos a la organización y

funcionamiento de los partidos o a los derechos políticos de los ciudadanos, así como el estatuto o resoluciones internas del partido” (art. 26):

El último elemento de consideración se halla en lo relativo al financiamiento público. La nueva ley estableció el derecho a recibir financiamiento para actividades partidarias, no solamente en años electorales sino también en el tiempo que media de una elección a otra. El artículo 53 dicta que en los años no electorales se asignará una partida equivalente al medio por mil del presupuesto consolidado de la nación, para financiar programas partidarios de educación ciudadana y difusión de documentos político-programáticos, efectuándose su asignación de manera proporcional al número de votos emitidos en la última elección general. Monto que se suma al que reciben en años electorales. Cuando se realizan elecciones generales y municipales éste es equivalente al dos y medio por mil del presupuesto de la nación; y cuando sólo se trate de elecciones municipales, será del dos por mil. Siendo las reglas de distribución las mismas de 1997.

Las reformas en materia de partidos políticos de los 90 tenían dos objetivos: 1) fortalecerlos y 2) hacerlos democráticos. Los propios representantes de los partidos políticos señalaron que las nuevas disposiciones en materia partidista pretendían recuperar la confianza ciudadana por medio de la democratización de su vida interna. Por ejemplo, en un foro organizado para discutir el anteproyecto de la ley de partidos políticos finalmente aprobada, Guillermo Fortún Suárez, representante de ADN, adujo que:

“Dada la importancia de los partidos políticos en el sistema democrático... se consideró absolutamente necesario que se apruebe una ley con disposiciones relativas a los mecanismos de democratización interna para revalorizar el ejercicio partidario y recuperar la confianza ciudadana”.<sup>6</sup>

Las encuestas de opinión revelaban una creciente desafección ciudadana hacia los partidos (Gamarra y Malloy, 1995: 418; Lazarte, 1998: 102), y éstos consideraron que democratizar su vida interna sería una medida efectiva para recuperar la confianza ciudadana. El primer partido en utilizar estrategia fue el MNR, el cual comenzó a adoptar elecciones primarias para elegir candidatos a puestos de elección popular (Gamarra y Malloy, 1995:

---

<sup>6</sup> Ésta y otras declaraciones en este sentido, realizadas por especialistas y representantes de partidos pueden ser consultadas en: FUNDEMOS, 1999. La cita utilizada viene de la página 40.

419). ADN y MIR siguieron sus pasos, estableciéndose finalmente mecanismos de democratización interna en la nueva legislación.

Por otra parte, la aprobación de financiamiento público y acceso a medios pretendía fortalecer a los partidos. Sus propios representantes lo justificaron bajo la idea de que sin un sistema de partidos institucionalizado la democracia tiene pocas posibilidades de sobrevivir (Véase FUNDEMOS, 1999).

Como lo señalan Gamarra y Malloy, los partidos políticos bolivianos históricamente han sido más dependientes del Estado para sobrevivir que de organizaciones de clase o de grupos de interés (1995: 422). De tal suerte que los malos resultados electorales que afrontaban los partidos de la “democracia pactada” (MNR, MIR y ADN) a finales de los 90, los orillaron a asegurar su supervivencia mediante la aprobación de financiamiento público, otorgado a los partidos aun cuando perdieran el gobierno o el control del Congreso.

Para las elecciones de 1993, la coalición MIR-ADN postuló conjuntamente como candidato a la presidencia a Hugo Bánzer, mientras que por el MNR compitió a Gonzalo Sánchez de Lozada. Este último fue el candidato más votado, pero requirió un alianza con dos partidos pequeños –la Unión Cívica Solidaridad (UCS) y el Movimiento Bolivia Libre (MBL)–, para ser designado por el Congreso como presidente (García, 2003: 81).

En 1997 los candidatos a la presidencia fueron: Hugo Bánzer (ADN), Carlos Durán (MNR) y Jaime Paz Zamora (MIR), debiéndose mencionar además la candidatura de Remedios Loza, pues su partido (Conciencia de Patria, CONDEPA) obtuvo una alta votación (ver cuadro 3.1). El partido más votado fue ADN; y, gracias a una alianza en el Congreso (conocida como “Mega coalición”) conformada por ADN, MIR, UCS, CONDEPA, NFR, PDC y KND, su candidato, el general Bánzer, ocupó la presidencia de la república (García, 2003: 47; Romero, 2010: 124).

Para las elecciones de 2002, un cambio en el acomodo de fuerzas se hizo evidente. Nuevas fuerzas políticas surgieron, al tiempo que otras casi desaparecen del mapa electoral (ver cuadros 23.4, 3.5 y 3.6). Aun así, Sánchez de Lozada obtuvo el mayor número de votos y, gracias a una alianza entre el MNR, MIR UCS y MBL, ocupó la presidencia. A partir de 2002 sin embargo, el régimen de la democracia pactada entra en decadencia por el ascenso de partidos políticos que representan a los movimientos sociales que se oponen al régimen.

Debido a la alta inestabilidad social producto de las fuertes movilizaciones de organizaciones sociales que se oponían a las medidas gubernamentales de corte neoliberal (ver cuadro 3.3), Sánchez de Lozada renuncia el 17 de octubre de 2003 y huye a los Estados Unidos. El vicepresidente, Carlos Meza, ocupó el cargo pero, sometido a las mismas presiones que su antecesor, renuncia el 9 de junio de 2005. Ante esto, el presidente de la Suprema Corte, Eduardo Rodríguez, asume la presidencia sin otro encargo que convocar a elecciones anticipadas. Éstas, celebradas el 18 de diciembre de 2005, marcaron un hito en la historia de Bolivia, al ser ganadas por Evo Morales Ayma, líder del MAS, partido instrumento de las organizaciones sociales movilizadas. Al ganar la presidencia por mayoría absoluta, no fue necesario que el Congreso interviniera.

Cuadro 3.3 Movimientos de protesta en Bolivia, 2000-2003

Fecha	Movimiento	Características
Abril de 2000	Guerra del Agua	Fue un levantamiento en contra de la pretensión de privatizar el agua en beneficio de una empresa transnacional. Tuvo lugar en Cochabamba y los grupos involucrados en los hechos tomaron el control de la ciudad
Septiembre de 2000	Rebelión Aymara	Fue una movilización en contra de la privatización del agua, el cobro de impuestos a la tierra y la erradicación de la hoja de coca, también contenía reivindicaciones en contra del racismo y del colonialismo. Se desarrolló en el departamento de La Paz, principalmente en la ciudad contigua de El Alto, y movilizó a más de 500 mil aymaras.
Junio de 2001	Rebelión Aymara	Fue una segunda movilización del pueblo aymara, cualitativamente superior al primero, constituyó no sólo una protesta, sino una “insurrección contra el Estado”
Enero de 2002	Movimiento Cocalero	Fue un movimiento de resistencia a la política de erradicación de la hoja de coca. Implicó una serie de enfrentamientos entre campesinos y la policía, y el bloqueo de caminos en La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Oruru y Potosí.
Junio de 2002	Marcha de la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz	Fue una movilización organizada por los grupos indígenas de tierras bajas, exigía la realización de una Asamblea Constituyente. Su importancia radica en articular las luchas indígenas a nivel nacional, abarcando al oriente y occidente del país.
Febrero de 2003	Levantamiento urbano contra el “Impuestazo”	Fue un movimiento de protesta en contra de la subida de impuestos que afectaba principalmente a la clase media. Colegios de profesionales, confederaciones empresariales y

		el propio MNR se sublevaron, sumándose a las protestas de los campesinos.
Octubre de 2003	Guerra del Gas	Fue una movilización de protesta en contra de la venta de gas boliviano a México y Estados Unidos a través de los puertos chilenos. Se pretendía recuperar este recurso natural y decidir en plebiscito sobre su venta. Después de esta insurrección las clases altas retiraron su apoyo a Sánchez de Loza.

Fuente: Elaboración propia con base en: Rendón, 2013: 55-87; Viaña, Foronda y Pruden, 2014: 85-96

### **Regulación intervencionista y no proteccionista. El MAS en el poder, 2004-2010**

La salida de Sánchez de Lozada de la presidencia en 2003 dejó en claro que los movimientos sociales constituían actores políticos clave, poseedores de una enorme capacidad de presión. De modo que la reforma de 2004 tuvo la intención de reconocer en la ley su importancia, otorgándoles los mismos derechos que a los partidos políticos, siempre y cuando se conduzcan dentro de los cauces institucionales. Con ello se trataba de incluir en el sistema institucional a los nuevos actores, para evitar otra crisis como la ocurrida en 2003.

En 2004 se reformó la Constitución y se creó una nueva ley, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (LACPI).

En el artículo 223 constitucional se estableció que “los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que concurran a la formación de la voluntad popular son personas jurídicas de derecho público”, y en el artículo 3 de la LACPI se señaló que éstos “conforme a su naturaleza, participan en los procesos electorales en igualdad de condiciones ante la ley”. Las Agrupaciones Ciudadanas (AC) son definidas como “personas jurídicas de derecho público, sin fines de lucro, con carácter indefinido, creadas exclusivamente para participar por medios lícitos y democráticos en la actividad política del país, a través de los procesos electorales, para la conformación de los poderes públicos” (art. 4); y los Pueblos Indígenas (PI) son definidos como “organizaciones con personalidad jurídica propia reconocida por el Estado, cuya organización y funcionamiento obedece a los usos y costumbres ancestrales. Estos pueblos pueden participar en la formación de la voluntad popular y postular candidatos en los procesos electorales” (art. 5).

La ley estableció que para obtener el reconocimiento y participar en las elecciones, tanto las AC como los PI debían acreditar el registro de firmas equivalente a por lo menos el dos por ciento del total de votos válidos de la última elección (art. 11 y 25).

Las AC y los PI adquirieron el derecho de recibir financiamiento público para participar en las elecciones “en los mismos términos que los partidos políticos” (art. 28), debiendo, de igual manera, rendir cuentas de los mismos (art. 223 constitucional). Se estableció, además, que su “programa, organización y funcionamiento deberán ser democráticos y ajustarse a los principios, derechos y garantías reconocidos por la Constitución” (art. 223 constitucional). Y, por último, se especificó que perderían el reconocimiento legal entre otras cosas por la “comprobada participación institucional en golpes de Estado y sedición, o en actos y hechos de desestabilización de la institucionalidad democrática” (art. 47).

Si se analizan estas reformas dentro del marco contextual imperante, caracterizado por una efervescencia social que no se expresa a través de partidos, puede deducirse que la posibilidad de postular candidatos y el financiamiento público constituyen incentivos positivos para que los movimientos sociales encausen su participación por las vías institucionales, y la posibilidad de perder el registro (y con ello los privilegios), fue un incentivo negativo para que se mantuvieran dentro de la legalidad.

No obstante, al seguir con la misma política económica que agravaba las condiciones de vida de los bolivianos, no pudo evitarse que los movimientos sociales siguieran protestando para desestabilizar al gobierno, hasta que en 2005 el sucesor de Sánchez de Lozada, Carlos Meza, renuncia al cargo, teniéndose que organizar elecciones anticipadas.

Las elecciones de diciembre de 2005 marcaron un punto de inflexión en la historia de Bolivia. En este año termina la “democracia pactada”, al ganar un partido político de reciente creación (el Movimiento al Socialismo, MAS), con el 53.74 por ciento de los votos, no habiendo necesidad de dejar la elección en el Congreso. El nuevo presidente, Evo Morales Ayma, encabezó un proyecto radicalmente distinto al de la democracia pactada, mismo que tiene sus raíces en las luchas de movimientos sociales de corte indigenista opuestas al modelo neoliberal en la economía, y cuyo proyecto institucional cristalizaría en la Constitución de 2009.

El MAS tiene su raíz en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), organización creada en 1979 que aglutinó a los distintos grupos campesinos que compartían el rechazo a la ideología de la revolución de 1952. Para ellos, la revolución nacional y los sucesivos gobiernos de la democracia pactada tenían en común la intención de imponer un proyecto homogeneizador que negaba la pluralidad de lenguas y culturas indígenas. Su proyecto, denominado “Katarismo” por estar inspirado en las luchas anticoloniales indígenas lideradas por Tupac Katari, consistía en instaurar una educación intercultural bilingüe, garantizar el respeto a los títulos originarios y ancestrales de sus comunidades, y reconocer el derecho de autodeterminación a través del respeto de sus usos y costumbres ancestrales (Torrigo Terán, 2009: 297).

El contexto político de las dos últimas décadas del siglo pasado permitió, e incluso fomentó, el desarrollo de las organizaciones indígenas-campesinas, por lo que el MAS, su expresión electoral, tuvo un crecimiento sin precedentes.

En los 80, el movimiento indígena campesino se vio favorecido por la apertura política emprendida durante el mandato de la UDP (1982-1985), convirtiéndose en esta década en el “eje articulador de la resistencia contra el neoliberalismo, la concentración de la tierra, la exclusión y el racismo” (Rendón, 2013: 34).

Por otro lado, en los 90 la lucha contra la injerencia norteamericana se posicionó como la principal demanda campesina. Los productores de coca (cocaleros) habían tenido un crecimiento exponencial debido a la demanda internacional de hoja de coca (utilizada para fabricar cocaína) y, en vista de la política antinarcoóticos llevada a cabo por los gobierno de la democracia pactada en reacción a la presión del gobierno estadounidense<sup>7</sup>, se convirtieron en la principal fuerza movilizadora del movimiento campesino (Torrigo, 2009, 301). A su vez, éstos, que luchaban en contra de una política que los perjudicaba directamente, fueron quienes impulsaron dentro de la CSUTCB la “tesis del instrumento político”, cuyo objetivo era controlar el poder a través de la participación directa en los procesos electorales. En un documento aprobado en el VII congreso de la CSUTCB se lee:

---

<sup>7</sup> En 1986 se aprobó en EEUU la Ley de Certificación, por medio de la cual el presidente de este país envía un informe anual al Congreso sobre la cooperación de los países en materia de lucha antidrogas. Con base en éste se otorga o quita la “certificación”, lo que implica la ayuda norteamericana (o el retiro de la misma) en diversos aspectos financieros.

“Debemos luchar unidos en todos los espacios públicos, con propuestas propias y con nuestro instrumento político para llegar a las instancias superiores de gobernabilidad, como el parlamento, con nuestros propios representantes... Debemos llenar el parlamento con diputados aymaras, quechuas, guaraníes y de otras naciones originarias... ha llegado el momento en que nos representemos a nosotros mismos” (Torrice 2009, 298).

Así, en 1995, en el congreso denominado Tierra, Territorio e Instrumento Político, se creó la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP). No obstante, al no conseguir el reconocimiento legal como partido, decidió aliarse a la coalición Izquierda Unida (IU) para las elecciones municipales de 1995, en las que ganó 49 concejales y 10 alcaldías.

En las elecciones de 1997 volvió a participar al lado de IU, ganado cuatro diputados uninominales, entre ellos Evo Morales, líder cocacolero que se destacó por obtener el 61.8 por ciento de los votos, el más alto en el país (Rendón, 2013: 38).

Los conflictos internos de la ASP provocaron su división en dos grupos. Por un lado el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP), liderado por Evo Morales; y por el otro, el Movimiento Indígena Pachacuti, liderado por Felipe Quispe Huanca, el cual no fue una opción electoral tan importante como el IPSP (Rendon, 2013: 39).

Para las elecciones municipales de 1999, el IPSP utilizó las siglas del MAS, desprendimiento de la Falange Socialista Boliviana, participando desde entonces como MAS-IPSP (Rendon, 2013: 41).

El éxito electoral del MAS-IPSP se debió a que este partido articuló las demandas de los sectores sociales que a finales del siglo XXI expresaban, de forma cada vez más agresiva, su descontento con el modelo económico neoliberal.

Debe destacarse el hecho de que a partir del año 2000 las protestas de carácter regional comienzan a articularse, creando una situación de verdadera ingobernabilidad (ver cuadro 3.3), misma que generó la crisis de 2003 y que no vería su fin sino hasta 2005, cuando el MAS gana la presidencia de la república.

La inconformidad provenía de los estratos más bajos, en su mayoría pertenecientes a comunidades indígenas, pero también de las clases medias, pues ambos sectores se veían perjudicados por las políticas gubernamentales. Los primeros se oponían a las políticas de

privatizaciones de los recursos naturales y demandaban respeto a sus usos y costumbres, mientras que los segundos se oponían principalmente a las exorbitantes subidas de impuestos. Así, teniendo la posibilidad de votar por una opción política que abanderaba sus demandas y que incluso los acompañaba en sus protestas, es como se explica el éxito del MAS.

Asimismo, el MAS también se vio favorecido por la disposición de muchos líderes regionales para sumarse a sus filas. Gracias a la figura de “candidatos invitados”, este partido pudo crecer en regiones en las que no contaba con organización previa, incorporando a las organizaciones locales ya existentes y postulando a sus candidatos.

No debe perderse de vista el hecho de que en Bolivia la población indígena representa más de las dos terceras partes de la población total (Rendón, 2013: 110), por lo que resulta lógico entender cómo un partido que los representa mantiene desde el año 2005 la presidencia de la república y la mayoría de los representantes en el poder legislativo (ver cuadros 3.4, 3.5 y 3.6).

Cuadro 3.4 Resultados de las elecciones presidenciales en Bolivia, 2002-2014

	2002	2005	2009	2014
MNR*	624 126 (22.4%)	185 859 (6.47%)		
MAS	581 884 (20.9%)	1 544 374 (53.74%)	2 851 996 (63.91%)	3 173 304 (61.36%)
NFR	581 163 (20.9%)	19 667 (0.68%)		
MIR-NM-FRI	453 375 (16.3%)			
MIP	169 239 (6.0%)	61 948 (2.16%)		
UCS-FSB	153 210 (5.5%)			
ADN	94 386 (3.4%)			
LJ	75 522 (2.7%)			
PS	18 162 (0.6%)			
MCC	17 405 (0.6%)			
CONDEPA-MP	10 336 (0.3%)			
PODEMOS		821 745 (28.59%)		
FREPAB		8 737 (0.30%)		
USTB		7 381 (0.26%)		
PPB-CN			1 190 603 (26.68%)	
AS			104 952 (2.35%)	
MUSPA			21 829 (0.49%)	
GENTE			15 388 (0.34%)	
PULSO			12 635 (0.28%)	
BSD			9 709 (0.22%)	

UD				1 253 288 (24.23%)
PDC				467 311 (9.04%)
MSM				140 285 (2.71%)
PVB				137 240 (2.65%)
TOTAL	2 778 808	2 649 711	4 462 411	5 487 676

\*En 2002 el MNR participó en la elección junto al MBL

Fuente: Elaboración propia con base en: Rendón Corona, 2013: 71, 121 y 220;

<http://tse.oep.org.bo/>

Cuadro 3.5 Composición de la Cámara de Senadores de Bolivia, 2002-2014

	2002	2005	2009	2014
MNR*	11			
MIR*	5			
NFR	2			
MAS	8	13	26	25
ADN	1			
PODEMOS		13		
UN		1		
PPB-C			10	
PDC				2
UD				9

\*En 2002 el MNR participó junto con el MBL y el MIR junto con NM

Fuente: Elaboración propia con base en: Rendón Corona, 2013: 75, 126 y 222;

<http://tse.oep.org.bo/>

Cuadro 3.6 Composición de la Cámara de Diputados de Bolivia, 2002-2014

	2002	2005	2009	2014
MNR	36	7		
MIR	26			
NFR	25			
MAS	27	72	87	96
ADN	4			
UCS-FBS	5			
MIP	6			
PS	1			
PODEMOS		43		
UN		8		
PPB-CN			38	
UN-CP			3	
AS			2	

PDC				10
UD				43

\*En 2002 el MNR participó junto con el MBL y el MIR junto con NM

Fuente: Elaboración propia con base en: Rendón Corona, 2013: 76, 128 y 224;

<http://tse.oep.org.bo/>

Un vez en el poder, el MAS ha implementado importantes cambios en materia de regulación jurídica de partidos políticos.

En 2008 fue aprobada la ley número 3925, con la cual los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas perdieron el derecho a recibir financiamiento público, tanto para años electorales como no electorales. Y en su lugar se creó un “Fondo Nacional de Solidaridad y Equidad a Favor de los Discapacitados”, el cual consistía en una suma anual de 40 millones de bolivianos para atender a la población en esta condición.

En los años previos a la aprobación de esta reforma el MAS ya había tomado decisiones en este sentido, renunciando a la totalidad o al menos a una parte significativa del financiamiento al que tenían derecho. No obstante, como apunta Romero Ballivián, más que por un asunto de principios, el MAS renunció al financiamiento como táctica propagandística, alegando que su recepción “caracterizaba a las formaciones ‘tradicionales’”. Así, este partido renunció al financiamiento para las elecciones municipales de 2004, en la que el monto que hubiera recibido era inferior al 5% del total, pues se basaba en los resultados de las elecciones de 1999. Sin embargo, no renunció al monto para las elecciones de 2005, el cual se repartió con base en los resultados de las elecciones de 2002, en las que ocupó el segundo lugar (Romero B., 2011: 109).

Con la eliminación del financiamiento público, Bolivia va a contrapelo de la tendencia mundial, la cual va encaminada justamente a la asignación de financiamiento público a los partidos como una manera de garantizar la fortaleza de estas organizaciones y la equidad en la contienda electoral (Ohman, 2012). Esta reforma surge en el contexto de un fuerte desprestigio a los partidos, y en una coyuntura en la que con movilizaciones una organización de discapacitados exigía apoyo económico del Estado. Su aprobación, constituye una medida para fortalecer la hegemonía del MAS, el partido en el gobierno. Esto, en vista de que sin financiamiento público la oposición tiene mayores dificultades para

competir eficazmente, obstaculizándose así el desarrollo de un sistema electoralmente competitivo en Bolivia. Lo anterior fue reconocido por la misión de observación electoral de la OEA, desplegada en la última elección presidencial (2014), la cual señaló que la inexistencia de financiamiento público “afecta directamente las condiciones necesarias para permitir una contienda electoral equitativa y transparente” (OEA, 2014: 5), observándose en Bolivia fuertes inequidades que favorecen al partido en el gobierno.

En 2009 se aprobó una nueva Constitución, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, y un año después se expidieron: la Ley reglamentaria en materia electoral, la Ley del Régimen Electoral y la Ley del Órgano Electoral Plurinacional. En lo que tiene que ver con la participación, la representación y las organizaciones políticas, la nueva Constitución se limita a señalar en su artículo 209 que “las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, con excepción de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional serán postuladas y postulados a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones y de acuerdo a la ley”.

Por su parte, en la ley electoral se señala que “las organizaciones políticas son todos los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos con personalidad jurídica otorgada por el Órgano Electoral Plurinacional, que se constituyen para intermediar la representación política en la conformación de los poderes públicos y la expresión de la voluntad popular” (art. 48).

La nueva legislación, por tanto, mantuvo la posibilidad, instaurada por primera vez en 2004, de que 3 tipos de organizaciones –partidos políticos (PP), agrupaciones ciudadanas (AC) y organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (ONPIOC)– postulen candidatos a puestos de elección popular.

Por otro lado, con respecto a las obligaciones, se estableció en los artículos 210 y 211 constitucionales que la organización y funcionamiento de los PP, las AC y las ONPIOC deberán ser democráticos. Y en la ley electoral se señaló que los principios que deben seguir en la elección de dirigentes y candidatos son los de “igualdad, representación, publicidad y transparencia, y mayoría y proporcionalidad, de acuerdo al régimen de la democracia interna” (art. 49). Sin embargo, también se señaló que las ONPIOC pueden desarrollar sus procesos internos mediante sus formas propias de democracia comunitaria.

Asimismo, en los artículos 210 y 211 constitucionales se estableció que el Órgano Electoral Plurinacional sería en encargado de regular y fiscalizar los procesos de elección de dirigentes y candidatos de las AC y los PP; y, al mismo tiempo, “supervisaría” que en la elección de autoridades y candidatos de las ONPIOC “se dé estricto cumplimiento a la normativa de esos pueblos y naciones”. Por su parte, en la Ley del Órgano Electoral Plurinacional se facultó al Tribunal Supremo Electoral para “conocer y decidir, en única instancia y sin recurso ulterior, las controversias... entre afiliados, directivas y candidatas y/o candidatos de una misma organización política”, además de “conocer y resolver, sin recurso ulterior, las decisiones adoptadas en ejercicio de la supervisión al cumplimiento de normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en la elección, designación o nominación de sus autoridades, representantes y candidatos” (art. 26).

La nueva regulación mantuvo la negativa a otorgar recursos públicos a las organizaciones que postulen candidatos (establecida desde 2008), y no contempló la asignación de tiempo estatal en espacios de radio y TV para ser utilizado por éstos. Se limitó a establecer en la ley electoral ciertas reglas para hacer equitativa su adquisición y para asegurar que el contenido de los mensajes sea coherente con la competencia democrática (arts. 113-119).

Además, el hecho de que no exista financiamiento público no implicó cancelar la obligación de transparentar sus recursos. En el artículo 263 de la Ley del Régimen Electoral se precisó que el Órgano Electoral Plurinacional “regulará y fiscalizará el patrimonio, las fuentes de financiamiento y el uso de recursos económicos de las organizaciones políticas”. Teniendo éstas que entregar, según el artículo 265, “un balance actualizado de su patrimonio, incluyendo sus fuentes de financiamiento al momento de la convocatoria y un nuevo balance del estado patrimonial con detalle de sus erogaciones, al final del proceso”. La ley electoral, por lo tanto, eliminó los privilegios de los que gozaban los partidos, las AC y los ONPIOC, y, al mismo tiempo, trató de conservar las obligaciones a las que estaban sujetas.

La eliminación del financiamiento público ha resultado conveniente a la élite en el poder (MAS-IPSP). Sin recursos públicos a los partidos políticos ocurre un desbalance en los procesos electorales que ha favorecido al partido en el gobierno. No teniendo éste, por tanto, incentivos para cambiar unas reglas que de hacerlo favorecerían sobre todo a la

oposición. Por su parte, en el caso del tiempo gratuito en medios sucede algo similar. El MAS-IPSP se ha visto favorecido al tener el control del gobierno a nivel nacional, careciendo así de incentivos para transformar las reglas.

### **Recapitulación**

Este capítulo tuvo dos objetivos: 1) describir el contenido de la regulación sobre partidos, su evolución histórica y el contexto en el que se desarrolla; y 2) determinar, a partir de lo anterior, las razones que explican su instauración y cambio. Considerando esto, se propuso la siguiente periodización: 1) legislación mínima, 1908-1956; 2) legislación semi-excluyente, 1956-1991; 3) legislación intervencionista y proteccionista, 1991-2004; y 4) legislación intervencionista y no proteccionista, 2004-2015.

La primera etapa, que va de 1908 a 1956, se caracteriza por la existencia de una legislación que apenas considera a los partidos políticos. Se reconoce su existencia, pero no existe la intención de regular su comportamiento ni de otorgar derechos significativos. De cualquier modo, algunos años después de reconocerse a los partidos en la ley, la lucha por el poder nada tendría que ver con un sistema de partidos institucionalizado y democrático, pues ésta se daría en realidad a través de movimientos de protesta y de golpes de Estado, siendo los acontecimientos más importantes la guerra del chaco (1932-1935) y la revolución nacional (1952).

La segunda etapa va de 1956 a 1991. En ésta se establece el monopolio de la representación en los partidos políticos (únicamente a través de éstos es posible acceder a un puesto de elección popular) y se crean las bases para el reconocimiento formal como partido así como para la pérdida del mismo. Sin embargo, más allá de estos elementos, no se señalan derechos ni obligaciones relevantes. Se ha considerado pertinente caracterizar esta etapa como de legislación semi-excluyente, ya que con las nuevas reglas se restringe la entrada al sistema de partidos. No cualquier grupo obtiene el reconocimiento formal como partido político si no demuestra tener una base mínima de apoyo ciudadano. El MNR (autor de la reforma), tenía la intención de crear un sistema de partidos en donde ocupara un lugar hegemónico. Las nuevas reglas impedirían la atomización de la representación que podría producirse si cualquier grupo político tuviera la oportunidad de competir en elecciones. No obstante, éstas no restringen excesivamente la entrada al mismo. Si se demostraba contar con

cierta representatividad se podía obtener el reconocimiento como partido. Es por ello que se caracteriza a esta legislación como semi-excluyente, es decir, que va en sentido de cerrar la entrada al sistema representativo, sin cerrarlo totalmente.

La intención original, planteada por el MNR, empero, cambió radicalmente al cambiar las condiciones políticas. A partir del golpe de Estado de 1964 la represión se agudizó, decretándose en 1974 “el receso general de todos los partidos”. Una vez reinstaladas las elecciones, en 1978, la legislación electoral tuvo una interpretación laxa, permitiéndose la creación de múltiples partidos, la mayoría de los cuales, sin embargo, se sumaban a partidos grandes en vez de competir por cuenta propia.

Durante la tercera etapa (1991-2004) se desarrolla una legislación intervencionista y proteccionista. Las reformas aprobadas (1991, 1997 y 2004) establecen la obligación de que los partidos políticos sean democráticos en su interior y los mecanismos para la intervención estatal en caso de violaciones a los derechos de los militantes. Asimismo, se les otorgan importantes beneficios, como el de recibir financiamiento público directo y tiempo gratuito en los medios de comunicación masiva. Teniendo en cuenta el contexto político de fuerte desprestigio a estas organizaciones, puede señalarse que la intención fue mejorar su imagen, obligándolos a ser democráticos. Por su parte, los partidos dominantes en la década de los 90 (MNR, MIR y ADN), veían disminuir su fortaleza electoral, de modo que aprobaron generosos recursos estatales a los partidos para que éstos pudieran sobrevivir aun cuando no tengan la mayoría en el legislativo ni el control del gobierno. Su objetivo fue asegurar su supervivencia.

La última etapa (2004-2015), fue fruto del ascenso de los movimientos sociales como actores políticos con una enorme capacidad de presión. En 2004, con el objetivo de incorporar sus formas organizativas (Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas) dentro del sistema institucional, se les permite postular candidatos a puestos de elección popular y se les otorgan los mismos derechos y obligaciones que a los partidos políticos. Sin embargo, una vez que el MAS-IPSP (organización representativa de éstos) llega al poder (2005) se elimina la legislación proteccionista.

Los partidos, las AC y los PI pierden el derecho de recibir financiamiento público y tiempo en radio y tv. Sin embargo, la ley mantiene las mismas obligaciones para ellos (democracia interna). La eliminación del financiamiento estatal fue parte de una estrategia

para debilitar a la oposición. Con el caudal de recursos que implicaba tener el control del gobierno, el MAS era menos dependiente de este tipo de ingresos que la oposición. Y, aprovechando la coyuntura (desprestigio a estas organizaciones y exigencia de recursos por parte de una asociación de discapacitados), se llevó a cabo la decisión, creándose un fondo de apoyo a minusválidos.

La nueva Constitución, aprobada en 2009, y la respectiva ley en materia electoral (2010), mantienen esta disposición, y eliminan el acceso gratuito a los medios de comunicación masiva. Desafortunadamente, como lo han señalado organismos internacionales como la OEA, estas reglas no han favorecido el desarrollo de comicios equitativos y competitivos, disminuyendo seriamente la calidad del sistema representativo boliviano.

## Capítulo IV

### LA GÉNESIS DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN BRASIL

Con el objetivo de entender las normas sobre partidos políticos en Brasil, en este capítulo se presenta la evolución política de este país y en ésta se insertan las reformas en la materia, describiendo sus elementos característicos. La historia de la regulación de los partidos políticos en Brasil está marcada por el fuerte personalismo en la política y por la consecuente debilidad partidaria que caracteriza a este país.

La toma del poder por parte de los militares es otro elemento que debe resaltarse. Bajo su gobierno no se interrumpe la vigencia de los partidos políticos y las elecciones (salvo breves momentos), pero sí se utiliza la ley para manipular el sistema de partidos y el comportamiento de éstos. Tomándose decisiones en sentido contrario al regresar a un modelo democrático.

A partir de las características de la regulación de los partidos políticos, este capítulo se divide en las siguientes secciones: 1945-1964; 1964-1985; y 1985-2015. Antes de comenzar el análisis, se presenta un apartado en el que se describieran brevemente los primeros pasos de Brasil como país independiente, para así contar con una visión global de su historia.

#### **Surgimiento y primeros años de la República Federativa de Brasil. De la independencia a la caída del Estado Nôvo, 1822-1945**

En 1822 Brasil nace como Estado independiente. Tras la invasión napoleónica a la península ibérica, el rey de Portugal, João VI Alcântara de Bragança e Bourbon, y su hijo Pedro, huyen hacia Brasil con ayuda británica. Sin embargo, en 1821 los ingleses solicitan su regreso “para evitar perder influencia sobre Portugal y Brasil”. El rey regresa, pero su hijo Pedro se queda, rehusándose a abandonar Brasil y proclamando su independencia frente a Portugal. Tras sólo un enfrentamiento con las tropas portuguesas (en Bahía), el 1 de diciembre Pedro fue coronado emperador de Brasil, estableciéndose una monarquía constitucional que, a partir de 1831, continuó su hijo Pedro II (de apenas 5 años), hasta 1889 (Levine, 1999: 55). En esta

época se alternaron en el poder dos (proto) partidos (o clubes): el conservador y el liberal. Un tercero, el republicano, surgió en 1870 y abanderó la lucha contra la monarquía (Fleischer, 2004: 249).

Después de ganarse la animadversión de la iglesia católica, por practicar francmasonería y por arrestar a los dos obispos que lo habían denunciado públicamente, y de los militares, al reducir su presupuesto, el 15 de noviembre de 1889 una alianza cívico militar depone a Pedro II mediante un golpe de Estado (Levine, 1999: 73).

El 24 de febrero de 1891 entra en vigor una nueva Constitución, la primera de carácter republicano. Ésta establece un sistema federal que acaba con la organización centralista anterior, garantiza la autonomía de las provincias (llamadas ahora estados) y deja a la autoridad federal únicamente los asuntos que afectan a la nación como un todo.

El sistema federal implantado incentivó la descentralización del incipiente sistema de partidos. Los clubes republicanos de cada estado se transformaron en partidos republicanos estatales que por lo general funcionaron como partidos únicos en su respectiva entidad (Mainwaring, 1999: 65). La política nacional pasó a ser dominada por los dos partidos estatales mayores: el PRP (Partido Republicano de São Paulo) y el PRM (Partido Republicano de Minas Gerais, los cuales se alternaban en el poder (Fleischer, 2004: 250).

Este arreglo, sin embargo, llegó a su fin en 1930. La crisis económica mundial de 1929 desplomó los precios del café brasileño y los productores de São Paulo, ansiosos por retener el control del gobierno nacional ante una posible crisis económica, violaron el pacto no escrito con el PRM según el cual se alternarían mineiros y paulistas en la presidencia. De este modo, en las elecciones de 1930 la elite se dividió en dos. Los paulistas presentaron a Júlio Prestes, gobernador de São Paulo, como candidato a la presidencia y los mineiros apoyaron a Getúlio Vargas, exgobernador de Río Grande do Sul y candidato de la “Alianza Liberal” –coalición de políticos de oposición, tenientes rebeldes y nacionalistas que buscaban regresar al sistema centralista para acabar con el dominio de los paulistas–. Liderando a amplios sectores de la clase media, la clase popular y a miembros de la oligarquía, Vargas llega al poder el 3 de octubre de 1930 (Bambirra y Dos Santos, 2003: 139; Levine, 1999: 98).

De 1930 a 1934 Brasil vive una enorme inestabilidad partidaria. En algunos estados el Partido Republicano se fusiona con otros grupos, en otras ocasiones se desintegra y es

reemplazado por otros que representan los intereses de quienes apoyaron a Vargas en 1930, y sólo mantuvo su estructura en Minas Gerais y São Paulo. Para las elecciones de 1933, en las cuales se elegiría una asamblea constituyente, se presentaron cientos de partidos y organizaciones, pocas de las cuales tenían presencia nacional. Después de promulgada la Constitución de 1934 surgieron dos nuevos partidos: la Ação Integralista Brasileira (AIB) y el Partido Comunista (PC); los cuales ganaron prominencia mientras los viejos partidos se diluían. La AIB tenía una orientación conservadora, nacionalista y católica romana, su principal dirigente fue Plínio Salgado. Por su parte, el PC, con ideología de izquierda, tuvo como dirigente principal a Luíz Carlos Prestes. Poco después, el PC forma una nueva asociación, la Alianza Nacional Libertadora (ANL), quedando el mismo Prestes como dirigente. Vargas dejó a estos dos partidos desarrollarse con libertad, mientras no constituyeran una amenaza. Los choques entre ambas tendencias, sin embargo, crecieron entre 1934 y 1935 al grado de observarse enfrentamientos violentos en las calles. En 1935 los comunistas intentaron fallidamente un golpe de Estado; el partido es prohibido, Prestes encarcelado y las libertades civiles suspendidas bajo un estado de “emergencia nacional” (Levine, 1999: 104).

Continuando con la política autoritaria, el 10 de noviembre de 1937 Vargas anuncia el nacimiento del “Estado Nôvo”, suspendiendo las elecciones programadas para el año siguiente y prohibiendo a los partidos políticos (Roett, 1999: 35-37).

El Estado Nôvo fue un régimen corporativo en el que no existían elecciones, Congreso ni independencia judicial. Pero, al mismo tiempo, tenía un carácter popular (populista), al desarrollar una comunicación directa con las masas e instaurar cambios para mejorar el nivel de vida de los más desfavorecidos: salario mínimo, pensiones, servicios de salud y educación (Levine, 1999: 109). El Estado Nôvo llega a su fin en 1945 cuando Vargas es obligado a dejar la presidencia mediante un golpe militar que democratizó al país, dejando al presidente del Supremo Tribunal Federal, José Linhares, el encargo de organizar elecciones.

Según Stepan (1971: 85-87), el régimen “semifascista” instalado en 1930 con el apoyo de los militares, obtuvo cierta legitimidad entre los oficiales del ejército debido al entorno internacional que auguraba el triunfo de los regímenes autoritarios. No obstante, en 1944 ya se podía prever la derrota de Alemania e Italia en la segunda guerra mundial, y en

Brasil crecían las dudas entre militares y civiles (expresada a través de manifiestos públicos y editoriales periodísticas), sobre la conveniencia de mantener un sistema autoritario en el país. Al perder el Estado Nôvo cierta legitimidad ideológica, Vargas fue perdiendo apoyo. Su ministro del exterior, Oswaldo Aranha, renunció y se unió a la oposición; en la misma línea, Francisco Campos, autor de la Constitución de 1937, “solicitó” a Vargas “unirse a la causa democrática” y al no recibir una respuesta favorable rompió públicamente con él. Así, en 1945 triunfa una conspiración civil y militar que depone al dictador. Los involucrados dejan inmediatamente el poder y se organizan elecciones, instaurándose de este modo el primer régimen de democracia competitiva en Brasil.

### **De la regulación mínima al inicio de la regulación intervencionista: primer periodo democrático moderno, 1945-1964**

La democracia moderna en Brasil inicia en 1946, al caer el Estado Nôvo, pues aunque persisten ciertas restricciones –los analfabetas adquieren el derecho a votar hasta 1985, por ejemplo–, a partir de este año surge por primera vez un sistema de partidos moderno, con partidos políticos de masas. Los partidos anteriores a 1946 difieren de los de nueva creación en dos aspectos: 1) los primeros apelan a un público muy reducido (elites), al estar las masas privadas del derecho de participación política; y 2) los partidos premodernos están débilmente organizados, no contando con estructuras formales permanentes (Mainwaring, 1999: 65)

Ciertos cambios en la legislación electoral, instaurados en los 30 pero en vigor a partir de 1946 debido a la dinámica autoritaria de esta misma década, permitieron el paso de un sistema premoderno a uno moderno. El código electoral de 1932 estableció, por primera vez, un sistema de voto secreto, otorgó el derecho de voto a las mujeres, eliminó la base censitaria para votar e instauró un sistema de justicia electoral. Poco después, la Constitución de 1935 bajó la edad mínima para votar de 21 a 18 años.

Como se dijo, la creación, en 1937, del Estado Nôvo, suspendió todas estas previsiones, por lo que no tuvieron vigencia práctica sino hasta el fin de este régimen, cuando son retomadas en la nueva legislación. El derecho al sufragio se expande, aunque con la Constitución de 1946 aún quedan privados de derechos políticos los analfabetas, los soldados

y los cabos, lo que no hablan portugués y los que se encuentren encarcelados. Al mismo tiempo, por primera vez se establecieron reglas sobre partidos políticos, mismas que comienzan por regular elementos esenciales, con reglas mínimas, pero que al poco tiempo fueron ensanchadas, abarcando una amplia gama de aspectos. Los partidos políticos aparecen por primera vez en la ley electoral de 1945 y son incorporados en la constitución aprobada un año después.

La Constitución de 1946 reconoce la existencia de partidos y prohíbe la existencia de aquellos con programa no democrático (art. 141). Por su parte, la ley electoral de 1945 les otorga el monopolio de la representación, al establecer que únicamente ellos pueden nominar candidatos a cargos públicos (art. 39); además, dicta que sólo se admitirá el registro de partidos de ámbito nacional y prohíbe a los partidos con programa no democrático. En 1946 se dispuso que deben contar con 50 mil asociados para ser reconocidos (antes, en 1945, se trataba de 10 mil) (art. 21); y se estableció que se cancelaría su registro si reciben financiamiento o están subordinados a organizaciones extranjeras. Poco después, en 1950 una nueva reforma aumentó la cantidad de disposiciones sobre el tema. Se define a los partidos como “personas jurídicas de derecho público interno” (art. 132); asimismo, se dictó que los partidos deben contar con órganos de deliberación y dirección a nivel nacional, regional y municipal, señalando los estatutos cómo se organizan y cuáles son sus funciones (arts. 136 y 137).

En vista de lo anterior, es posible señalar que la regulación jurídica de partidos políticos en Brasil comienza en 1945, coincidiendo con el inicio del primer periodo democrático moderno. Esta primera regulación tiene un carácter mínimo, pues apenas se establecen reglas básicas sobre el tema. Un año después se cambia el número de ciudadanos necesario para formar partidos, pasando de 10 mil a 50 mil. No obstante, esto no evitó la dinámica multipartidista. La reforma de 1950, por su parte, constituye el inicio de una regulación intervencionista (en donde el Estado interviene en la organización de los partidos y en su funcionamiento). Se define a los partidos como “personas jurídicas de derecho público interno”, y se les obliga a contar con cierta estructura, debiendo ellos especificar en sus estatutos su forma de operar.

El sistema de partidos se fragmentó, al caer el Estado Nôvo. Trece partidos políticos llegaron a tener representación en el Congreso Nacional. De éstos, tres pueden considerarse partidos grandes, dos medianos y ocho pequeños.

Los partidos grandes fueron: PSD, PTB y UDN. El Partido Social Democrático (PSD) fue organizado por Getúlio Vargas en 1945, basado en el sistema de dominación unitaria implementado durante el Estado Nôvo. En cada estado, un interventor vaguerista se encargó de organizar el PSD, convocando a todos los caciques locales, nombrados prefectos municipales por Vargas, a formar una nueva “agremiación gobernante”. En ese entonces la población rural alcanzaba el 70 por ciento y el sistema de “coronelismo” (caciquismo) garantizaba la fidelidad de los votantes. Por su parte, el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) fue al igual que el PSD una creación vaguerista, su intención fue penetrar en la población urbana utilizando la estructura del Ministério do Trabalho y los sindicatos tutelados. Por último, la União Democrática Nacional (UDN) fue heredera de la União Democrática Brasileira, partido que aglutinó a los opositores a Vargas organizados para las elecciones de 1938 (canceladas en 1937 por el golpe de Estado que instauró el Estado Nôvo).

Los partidos medianos fueron el PDC y el PSP. El Partido Demócrata Cristiano (PDC) fue organizado en 1945, basado en parte en la Liga Electoral Católica de los años 30. En él convergían intelectuales, profesores universitarios y para la década de los 60 además profesionales liberales, empresarios y estudiantes universitarios. El Partido Social Progressista (PSP) fue un vehículo político personal de Ademar de Barros, exgobernador de São Paulo. Comúnmente, el PSP fue utilizado como partido de conveniencia, especialmente por políticos disidentes del PSD, e ideológicamente se le consideraba “populista de derecha”.

Los restantes partidos fueron: Partido Comunista Brasileiro (PCB); fundado en 1922, tuvo reconocimiento legal sólo de 1945 a 1948, aunque clandestinamente fue muy activo hasta 1964; el Partido de Representação Popular (PRP), es heredero del integralismo (AIB) de los años 30; su líder máximo fue Plínio Salgado y ostentó una ideología fascista y corporativa; el Partido Socialista Brasileiro (PSB) fue el resultado de la fusión de Izquierda Democrática y Vanguardia Socialista en 1950, conducido por un pequeño grupo de intelectuales consiguió cierta representación al prohibirse el Partido Comunista; Esquerda Democrática (ED), agrupación de socialistas “fabianos” que abandonó a la UDN; Partido Republicano (PR), remanente de los antiguos partidos republicanos estaduais anteriores a

los años 30, fue liderado por el expresidente de la república Arthur Bernardes y se opuso frontalmente a la política vaguerista; Partido Libertador (PL), surgió en los años 20, fue liderado por Raúl Padilla y empujó la bandera del parlamentarismo; Partido Trabalhista Nacional (PTN), organizado en 1947, fue liderado por Emilio Carlos Kyrillos; Partido Social Trabalhista (PST), liderado por Sylvestre Péricles (Alagoas); Partido Rural Trabalhista (PRT), organizado como Partido Republicano Democrático en 1945 por grupos evangélicos, se transforma en PRT en 1950, y fue utilizado como vehículo de candidatos del PCB (prohibido en 1948); y Movimiento Trabalhista Renovador (MTR), liderado por Fernando Ferrari, quien abandonó al PTB en 1959 (Fleischer, 2004: 250-253).

Cuadro 4.1 Composición de la Cámara de Diputados de Brasil, 1945-1962

	<b>1945</b>	<b>1950</b>	<b>1954</b>	<b>1958</b>	<b>1962</b>
PSD	151	112	114	115	118
UDN	77	81	74	70	91
PTB	22	51	56	66	116
PCB	14	-	-	-	-
PR	7	11	19	17	4
PSP	2	24	32	25	21
PPS	4	-	-	-	-
PL	1	5	8	3	5
PCD	2	2	2	7	20
UDN/PR	6	-	-	-	-
PST	-	9	2	2	7
PTN	-	5	6	7	11
PRT	-	1	1	2	3
PSB	-	1	3	9	5
PRP	-	2	3	3	5
Sin partido	-	-	6	-	-
MTR	-	-	-	-	3
Total	286	304	326	326	409

Fuente: Mainwaring, 1995: 360.

Cuadro 4.2 Composición de la Cámara de Senadores de Brasil, 1945-1962

	<b>1945</b>	<b>1947</b>	<b>1950</b>	<b>1954</b>	<b>1958</b>	<b>1962</b>
PSD	26	13	6	16	6	16
UDN	10	6	4	9	8	8
PTB	2	1	5	12	6	12
PCB	1	-	-	-	-	-
PPS	1	-	-	-	-	-
UDN/PR	2	-	-	-	-	-
PR	-	1	2	1	-	1
PSP	-	1	3	1	-	1
PPB	-	2	-	-	-	-
PSB	-	-	1	-	-	1
PST	-	-	1	-	-	-
PL	-	-	-	2	1	1
Sin partido	-	-	-	1	-	1
PTN	-	-	-	-	-	2
PDC	-	-	-	-	-	1
MRT	-	-	-	-	-	1
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>42</b>	<b>21</b>	<b>45</b>

Las elecciones de 1947 se celebraron para aumentar el número de senadores de dos a tres por estado. En 1950 y 1958 se renovó un tercio del senado; y en 1954 y 1962 se renovaron dos tercios.

Fuente: Mainwaring, 1995: 360.

La estrategia implementada por Vargas, de crear dos partidos para competir en elecciones, fue exitosa. El exministro de guerra de Vargas, Eurico Gaspar Dutra, fue electo presidente de la república en 1946, postulado por el PSD. En la siguiente elección (1950) el mismo Vargas se presentó a la contienda, postulado por el PTB; su opositor, Cristiano Machado, fue propuesto por el PSD con la intención de perder (Bambirra y Dos Santos, 2003: 144).

Cuadro 4.3 Resultados de las elecciones presidenciales en Brasil, 1945-1960

<b>1945</b>	<b>Votos</b>	<b>1950</b>	<b>Votos</b>
Eurico Gaspar Dutra PSD/PTB	3 251 507 (55.3%)	Getúlio Vargas PTB/PSP	3 849 040 (48.7%)
Eduardo Gomes PCB	2 039 341 (34.7%)	Eduardo Gomes UDN	2 342 384 (29.7%)
Yeddo Fiuza PCB	569 918 (9.7%)	Cristiano Machado PSD	1 697 193 (21.5%)
<b>1955</b>	<b>Votos</b>	<b>1960</b>	<b>Votos</b>
Juscelino Kubitschek PSD/PTB	3 077 411 (35.6%)	Jânio Quadros UDN/PDC/PL/PTN	5 636 623 (48.3%)
Juarez Távora PDC/UDN/PL	2 610 462 (30.3%)	Henrique Teixeira Lott PTB/PSD	3 846 825 (33%)
Adhemar de Barros PSP	2 222 725 (25.8%)	Adhemar de Barros PSP	2 195 709 (18.8%)
Plínio Salgado PRP	714 379 (8.3%)		

Fuente: Mainwaring, 1995: 361.

Una vez legalizado, el PCB (1946) creció exponencialmente. Su número de militantes pasó de 4 mil a 200 mil. Sin embargo, en el contexto de la guerra fría fue de nueva cuenta prohibido, en 1948 (Bambirra y Dos Santos, 2003: 145).

Al volver al gobierno en 1950, Vargas comenzó una amplia política nacionalista. Sobresaliendo, en este contexto, la creación de Petrobrás en 1953, compañía estatal que adquirió el monopolio de la prospección y extracción del petróleo (pero no de su distribución ni comercialización). No obstante, las políticas nacionalistas de Vargas, que amenazaban con extenderse a otros sectores, provocaron la reacción de grupos cuyos intereses se venían potencialmente amenazados. Se instrumentó una fuerte campaña contra la corrupción en el gobierno, promovida por la oficialidad liberal, amplios sectores de la clase media y por el PCB. Esta campaña, liderada por Carlos Lacerda, exigía la renuncia de Vargas. Se instaló una comisión de investigación con poderes indefinidos en las oficinas de la fuerza aérea, y el PSD se distanció de Vargas a quien le quedaba sin embargo el apoyo de las masas obreras.

En 1954, con la campaña de oposición en su apogeo, Vargas se suicida dejando a su mano derecha, João Goulart (Jango), una carta testamento en la que denunció el complot de la “oligarquía y el imperialismo” en contra de las medidas populares de su gobierno. En ésta señaló: “yo sigo el destino que me es impuesto. Después de años de dominación y saqueo por los grupos económicos y financieros internacionales, yo me hice jefe de una revolución incontenible. Inicié una obra de liberación e instituí un régimen de libertad social. Fui obligado a renunciar” (Bambirra y Dos Santos, 2003: 147). La reacción fue inmediata, las masas salieron a la calle. Carlos Lacerda huyó a Estados Unidos y el vicepresidente, Café Filho, quien asumió el poder, se mantuvo “bajo una constante presión popular” (Bambirra y Dos Santos, 2003: 147).

Las próximas elecciones se celebraron en 1955 y en éstas triunfaron Juscelino Kubitschek y João Goulart, candidatos a la presidencia y vicepresidencia, respectivamente. Ya de regreso en el país, Lacerda inició una campaña para evitar la toma de posesión del presidente y vicepresidente electos. No obstante, el mariscal Teixeira Lott, ministro de guerra, intervino militarmente para evitar el cometido.

El siguiente personaje en ocupar la presidencia fue Jânio Quadros (UDN), acompañado por Goulart como vicepresidente. Quadros se presentó a las elecciones de 1960 como un candidato de los obreros y campesinos, prometió reformas radicales y una moralización de la vida pública. Tenía un estilo populista y utilizó técnicas refinadas de propaganda. Su gobierno, empero, duró muy poco. En agosto, apenas unos meses de haber ocupado la presidencia, Quadros renuncia.

Según Bambirra y Dos Santos, su renuncia fue un intento de provocar un movimiento nacional en su favor para poder asumir poderes excepcionales (Bambirra y Dos Santos, 2003: 152). No obstante, esto no ocurrió. El parlamento aceptó sin mayor discusión su dimisión.

Ante la ausencia de Quadros, una conspiración militar pretendió evitar que Goulart (heredero de Vargas) asumiera la presidencia. Sin embargo, esta intentona provocó una fuerte reacción de los sindicatos, el movimiento estudiantil, los sectores liberales y de ciertos sectores militares (particularmente de los suboficiales). El país estuvo al borde de la guerra civil y la solución conciliadora consistió en limitar los poderes de Goulart. De modo que una reforma constitucional cambió el sistema presidencial por uno parlamentario. Varios ministerios parlamentarios fracasados, empero, demostraron lo inapropiado del sistema.

Goulart convocó a un Plebiscito y gracias al voto popular se reimplantó el sistema presidencial (Bambirra y Dos Santos, 2003: 153).

Goulart debió afrontar serios retos. De 1950 a 1960 la población se multiplicó, especialmente en el área urbana<sup>8</sup>, lo que generó un aumento exponencial de demandas como transporte, vivienda, salud y otros servicios urbanos. En el ámbito rural, los trabajadores del campo obtuvieron el derecho de organizar sindicatos y recibir un salario mínimo (1963).

El aumento de las demandas no se acompañó de un crecimiento económico sostenido, sobrepasando la capacidad del gobierno para atenderlas. En consecuencia, el déficit gubernamental fue alto y la inflación se aceleró. Ciertos sectores de la clase media culpaban a los obreros de presionar en sentido inflacionario y reprochaban al gobierno que permitiera esto. Entre los militares surgía la idea de que el gobierno era demasiado permisivo, contribuyendo a la inflación, la violencia y a la erosión del status de los propios militares (Stepan, 1971: 141).

Goulart pretendía implementar reformas radicales. Anunció un decreto que le permitiría expropiar propiedades no explotadas; nacionalizó las refinerías que aún quedaban en manos privadas; y anunció planes para otorgar el derecho de sufragio para los analfabetos y para legalizar al Partido Comunista. Además, demandó la aprobación de reformas constitucionales considerando que la Constitución que se encontraba en vigor era obsoleta, al “legalizar un injusto e inhumano sistema económico” (Stepan, 1971: 195). Al mismo tiempo, anunció una serie de “demostraciones masivas en todo el país” y sus aliados sindicales amagaron con una huelga general si el Congreso no aprobaba las reformas planteadas. Como lo apunta Stepan, las tácticas de Goulart le restaron aliados en la izquierda moderada y centro (mismos que en el pasado lo apoyaron), haciendo más probable el éxito de un golpe militar (Stepan, 1971: 196). Su actitud unió a los grupos que se veían amenazados (oficiales militares, terratenientes, congresistas, inversores extranjeros, anticomunistas e industriales), mismos que aunque hostiles entre ellos en ciertos aspectos, compartían la aversión a Goulart.

Finalmente, el ataque a la Constitución y su retórica a la revolución dieron la excusa para deponer al gobierno. El apoyo civil al golpe se expresó a través de contactos personales

---

<sup>8</sup> La población rural creció de 33 a 39 millones, mientras que la urbana, de 19 a 32 millones (Stepan, 1971: 136).

con los militares, manifiestos públicos y editoriales en los periódicos. La editorial del *Diário de Notícias* señalaba: “si la suprema autoridad ejecutiva se opone a la Constitución, condena el régimen y se rehúsa a obedecer la ley, automáticamente pierde el derecho a ser obedecida... porque este derecho emana de la propia Constitución” (Stepan, 1971: 199).

Como anteriores golpes exitosos, el de 1964 fue perpetuado por militares con respaldo civil. Sin embargo, además el apoyo norteamericano fue muy claro. En medio de la guerra fría y ante el ascenso de Fidel Castro en Cuba, los Estados Unidos implementaron una política exterior hacia el continente encaminada a evitar el ascenso de gobiernos con tintes comunistas. En esta lógica Brasil revistió una importancia decisiva. Este país tiene fronteras con todos los países sudamericanos excepto Chile y Ecuador, y un gobierno pro comunista podría ser, en este país de tan enormes dimensiones, especialmente peligroso. Así, se implementó un programa de asistencia militar masiva y se apoyó el golpe que depuso a Goulart (Stepan, 1971: 129).

Por otro lado, a diferencia del contexto en otros golpes, en 1964 la crisis percibida involucraba no únicamente al gobierno en turno, sino al régimen. No se pretendía sólo deponer al gobernante, sino cambiar ciertas estructuras. Se temía por la desintegración social y la subversión política en el país. Con anterioridad se creía que un gobierno civil sería capaz de gobernar bajo los márgenes institucionales y resolver las demandas, en 1964 esto se cuestionó. En esta tesitura, la diferencia más notable con los golpes anteriores fue que en éste los militares abandonaron la visión que les impedía tomar ellos mismos el poder. Antes no se habían considerado con la legitimidad ni con la preparación adecuada para dirigir al país, pero ya en los 60 las cosas eran diferentes.

Los militares que participaron en la segunda guerra mundial al lado de los Estados Unidos, en la Força Expedicionária Brasileira (FEB), regresaron con una influencia estadounidense muy marcada. Con la intención de instituir un colegio similar al National War College, para preparar a los militares brasileños, se pidió la asistencia norteamericana, creándose así la Escola Superior de Guerra (ESG). Pero a diferencia de su par estadounidense, ésta no se ocupó únicamente de formar a los militares en asuntos de seguridad nacional, sino que abarcó otros aspectos relacionados con la economía y el

desarrollo<sup>9</sup>. Para la década de los 60 entre los militares graduados de la ESG se esparcía la idea de que Goulart fomentaba la anarquía y la subversión, y que el país requería de un nuevo rumbo para garantizar el desarrollo y la seguridad. La ESG se convirtió así en el centro de la conspiración que culminó con la salida de Goulart. Y, una vez en el poder, decidieron ellos mismos tomar las riendas del país (Stepan, 1971: 172-187).

### **Gobierno militar: regulación intervencionista y proteccionista en un contexto no democrático, 1964-1985**

El 1 de abril de 1964 el presidente Goulart salió al exilio a Uruguay debido a un golpe de Estado perpetuado por las fuerzas armadas. Raneiri Mazzilli, presidente de la Cámara de Diputados, asumió temporalmente el cargo y dos semanas después el Congreso nombró presidente al general Humberto Castelo Branco, quien terminó el periodo de Goulart (Leveine, 1999: 127). Así inició la historia del régimen militar en Brasil que culminaría hasta 1985.

A diferencia de las dictaduras militares establecidas en otros países sudamericanos, el gobierno castrense brasileño no suprimió las elecciones, el Congreso ni a los partidos, pero tampoco funcionaron de manera libre, la represión política fue notable, especialmente durante el mandato de los tres primeros presidentes militares: Humberto Castelo Branco (1964-1967), Artur da Costa e Silva (1967-1969), Emilio Garrastazu Médici (1969-1974), y la junta gubernativa provisoria que ocupó temporalmente el poder al salir Costa e Silva del poder por cuestiones de salud (del 31 de agosto al 30 de diciembre de 1969); llegando a un punto extremo durante los últimos años de la década de los 60 y primeros de los 70. Poco a poco la llamada “línea dura del ejército” ganó terreno hasta convertirse en hegemónica durante los mandatos de Costa e Silva y Médici. Después, a mediados de los años 70 la “línea blanda del ejército” logró imponerse, comenzando una política de “distensión” y “abertura”

---

<sup>9</sup> Bajo la misión de “preparar civiles y militares para desarrollar funciones ejecutivas y de asesoramiento especialmente en los órganos responsables de la formulación, desarrollo, planeación y ejecución de las políticas de seguridad nacional”, la ESG se organizó en 7 divisiones: 1) asuntos políticos; 2) asuntos psicológicos y sociales; 3) asuntos económicos; 4) asuntos militares; 5) asuntos logísticos y de movilización; 6) inteligencia y contrainsurgencia; 7) doctrina y coordinación (Stepan, 1971: 176).

(liberalización), que abarcó los mandatos de Ernesto Geisel (1974-1979) y João Figueiredo (1979-1985), marcándose así el regreso de la democracia en Brasil (Castro, 2000: 4 y 5).

A partir 1964, los militares aumentaron los poderes presidenciales y legalizaron la represión a través de la expedición de “Actas Institucionales” y “Actas Complementarias”, mismas que sumaron 17 y más de 100, respectivamente. Poco después, en 1967 se aprobó una nueva Constitución que incorporó las disposiciones de las primeras actas institucionales y complementarias (Roett, 1999: 115).

La primer Acta Institucional, expedida el 9 de abril de 1964, otorgó al presidente el poder de declarar en estado de emergencia al país sin necesidad de aprobación del Congreso; además, le otorgó la facultad de suspender los derechos políticos de personas “políticamente indeseables”, hasta por 10 años, y de revocar la autoridad legislativa de representantes electos (Roett, 1999: 116).

Con estas facultades, para junio de 1964, el ex presidente Goulart, 6 gobernadores y más de 40 miembros del Congreso, además de unos 300 individuos políticamente activos, vieron suspendidos sus derechos políticos. Además, aproximadamente 9 000 trabajadores del gobierno fueron despedidos para noviembre del mismo año (Roett, 1999: 116).

Los partidos no fueron suprimidos en primera instancia; sin embargo, a raíz del triunfo de un candidato apoyado por Cuadros para la alcaldía de São Paulo y del triunfo de candidatos de la oposición para las gubernaturas de Guanabara y Minas Gerais, en las elecciones posteriores a la toma del poder por parte de los militares, las reglas sobre partidos y elecciones fueron alteradas. Las elecciones para presidente, vicepresidente, gobernadores y alcaldes de las ciudades capitales de cada estado, además de otras ciudades designadas, se volvieron indirectas (el Congreso federal elige al presidente y vicepresidente, los Congresos locales a cada gobernador y éste nombra a los alcaldes de la ciudad capital de cada estado y de otras ciudades designadas) (Actas Institucionales 2 y 3).

Los partidos políticos fueron disueltos y se aprobaron reglas distintas para su reconocimiento. Debían contar con el apoyo de 120 diputados federales y 20 senadores, por lo menos (acta institucional 4). Considerando que existían 409 diputados y 66 senadores, en teoría hubiera sido posible organizar tres partidos. No obstante, a duras penas se formaron dos: Aliança Renovadora Nacional (ARENA) y Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido que no hubiera podido ser formado si el presidente Castelo Branco no interviene para

que dos senadores del gobiernista ARENA se adhirieran temporalmente a la coalición que formó el partido que funcionaría como oposición controlada, el MDB (Skidmore, 1988: 48; Fleischer, 2004: 254).

Asimismo, el 15 de julio de 1965 se aprobaron medidas sobre los partidos políticos como organizaciones que cambiaron la naturaleza de la legislación en la materia, para hacerla plenamente intervencionista y protectora. Se especificó en la nueva “Lei Orgânica dos Partidos Políticos” que los partidos son “personas jurídicas de derecho público interno, destinadas a asegurar los intereses del régimen democrático y la autenticidad del sistema representativo” (art. 2). Se señaló que deben organizarse a partir de instancias de deliberación (convenciones), dirección (directorios), acción (directorios distritales) y cooperación (consejos). Además de contar con secretarías de los trabajadores, estudiantiles y femeniles, por lo menos (art. 22). Se estableció su duración (dos años), y su forma de elección (los órganos de dirección son electos por convención, mediante voto directo y secreto, en la que participan los ciudadanos inscritos en el partido, arts. 22, 27, 30 y 31). También se especificó que la elección de candidatos a cargos de elección popular corresponde a la convención del nivel respectivo (de la que forman parte la dirigencia partidista, los miembros del partido que ostentan un cargo de elección popular y delegados electos por las bases), y mediante voto directo y secreto (art. 31).

La ley precisó que para ser reconocido como partido político la organización debe contar con al menos el 3 por ciento del electorado que votó en la última elección general para la Cámara de Diputados (art. 7); y que los cambios en su programa y estatutos deben ser aprobados por la mayoría absoluta de sus miembros (art. 21). Otra novedad de enorme relevancia se haya en la introducción de una legislación que protege a los partidos políticos. Se les otorgó tiempo gratuito en medios masivos de comunicación (art. 75) y, al mismo tiempo, adquirieron el derecho de tener financiamiento estatal de forma permanente (art. 75).

Poco después, esta legislación tuvo algunos cambios. En 1971 se aumentó el umbral mínimo para tener reconocimiento legal, pasando del 3 al 5 por ciento de los ciudadanos que votaron en la última elección para la Cámara de Diputados (art. 7); asimismo, en 1971 se especificó que el financiamiento público a partidos políticos sería repartido en un 20 por ciento en partes iguales y en un 80 por ciento en forma proporcional al número de legisladores con que cuenta cada partido en la Cámara de Diputados; porcentaje modificado en 1979 para

ser repartido en un 10 por ciento de forma igualitaria y en un 90 por ciento de acuerdo al número de diputados de cada partido (art. 97).

¿Por qué los militares en el poder, teniendo la capacidad de imponer sus decisiones, mantuvieron el sistema representativo e instauraron una legislación proteccionista e intervencionista en lo relativo a los partidos políticos? La respuesta se halla en la necesidad que tenía el grupo gobernante de legitimarse interna y externamente mediante las elecciones.

Los militares que quitaron a Goulart de la presidencia sabían de la legitimidad que otorga el respeto a la legalidad y al sistema institucional, y utilizaron esto para justificar su intervención en política a través de golpes de Estado que, alegaban, protegían el Estado de derecho deponiendo gobernantes irrespetuosos del mismo. Así ocurrió en 1945, así hubiera ocurrido en 1954 (si Vargas no se suicida antes), y así ocurrió en 1964. Estos golpes tuvieron lugar después de un amplio periodo en el cual las élites políticas expresaban abiertamente sus dudas respecto a la legitimidad del ejecutivo para mantenerse en el gobierno y, después de aducir que éstos violaban el Estado de derecho, solicitaban la intervención militar para restaurar el orden (Stepan, 1971).

En los primeros golpes, los militares intervenían deponiendo gobernantes pero no tomaban ellos mismos el poder. De hecho, después de la intervención militar de 1945 se instaura el primer periodo democrático moderno en Brasil. En 1964, sin embargo, esto cambió.

Los militares tenían la intención de implementar ellos mismos un programa de desarrollo y una política de contención del comunismo. Entendían que la democracia era el único sistema que podía brindar legitimidad en el largo plazo, pero estaban dispuestos a restringirla lo suficiente para no perder el poder. De este modo, las elecciones fueron postpuestas durante el mandato del primer presidente militar, el general Castelo Branco, ocupando éste 14 meses más el poder (hasta marzo de 1967). Las fuerzas armadas temían el triunfo de un gobierno civil incapaz de lidiar con la “amenaza comunista” (Castro, 2000: 6). Además, consideraban que el programa de estabilización y desarrollo económico implementado no daría resultados sino dentro de al menos cinco años y, estimando que un gobierno civil no tendría la intención ni el poder para implementar y continuar un programa de esas dimensiones, la presión militar para posponer las elecciones creció (Stepan, 1971: 218). Éstas fueron postpuestas, pero, como ya se señaló, no canceladas.

Para asegurar el triunfo en las elecciones, los militares decidieron reprimir a la oposición. Se inició una política de opresión hacia grupos disidentes que incluyó la cancelación de los derechos políticos de la oposición no controlada y, en una etapa posterior, la represión violenta.

El gobierno castrense brasileño, como muchos otros, ejerció el poder autoritariamente. No obstante, debe subrayarse que en Brasil los militares no pretendían construir un régimen dictatorial estilo Pinochet o Franco, con un personaje que fuera la autoridad indiscutible e irrevocable. Ningún militar brasileño intentó perpetuarse en la presidencia. En particular, el primer presidente, el general Castelo Branco, renegaba de la extensión de su mandato e insistió en incluir una cláusula (dentro del Acta Institucional número 2) que lo volvería inelegible para un periodo posterior, “no estoy hecho para ser dictador”, señaló (Skidmore, 1988: 40 y 47) Ciertamente se reprimió a la oposición y se manipularon las normas para no perder las elecciones, pero los militares sabían que eventualmente debían dar paso a un sistema democrático pleno. Su permanencia en el poder debía ser temporal y durar sólo el tiempo necesario para implementar (o imponer) su programa<sup>10</sup>. De ahí que Linz caracterizara al sistema político brasileño como un caso de “situación autoritaria”, pues al carecer de un principio de legitimación plenamente aceptado, no busca institucionalizarse, pudiendo sobrevivir de forma autoritaria circunstancialmente pero no permanentemente (Linz, 1973: 235).

Como ya se apuntó, el sistema electoral se modificó a raíz de ciertos reveses electorales sufridos, haciendo indirectas las elecciones para presidente, vicepresidente, gobernadores y alcaldes de las ciudades capitales y de otras ciudades designadas; además, se dejó poco margen de maniobra para el desarrollo de la oposición. Sin embargo, vale la pena insistir en ello, las elecciones no fueron eliminadas, pues la élite militar entendió que la única manera de legitimarse a nivel nacional e internacional era a través de las urnas (Stepan, 1971: 254).

Los militares en el poder crearon una ley de partidos políticos que contenía reglas proteccionistas (financiamiento público y acceso a medios) e intervencionistas (los partidos debían tener cierta estructura y elegir a sus autoridades y candidatos mediante el método de

---

<sup>10</sup> A partir de un estudio auspiciado por la CEPAL, Eduardo Galeano sostiene que el programa implementado por los militares se reducía a la aprobación de cuantas concesiones fueran necesarias para atraer capital extranjero (principalmente estadounidense) al país (2015: 280).

convención y por voto directo y secreto); además, se cambió la dinámica multipartidista por una bipartidista; y se modificó la forma de elegir diputados, se introdujo el sistema de lista bloqueada y se hizo vinculatoria la elección local con la federal, de modo que se debía votar por partidos y no por candidatos individuales (Skidmore, 1988: 113).

El gobierno tenía la intención de mantener en funcionamiento el sistema de partidos, sin embargo, la participación electoral de la oposición se complicaba debido a la represión de que era objeto. Así, los grupos disidentes comenzaron a utilizar otras vías para expresar su descontento. Surgieron grupos guerrilleros y el voto nulo aumentó drásticamente<sup>11</sup>. El único partido permitido, el MDB discutía abandonar la participación electoral al considerar que la conquista del poder por este medio estaba, en los hechos, cerrada y las aplastantes victorias de ARENA hacían pensar que el sistema se dirigía a una dinámica similar a la observada en México con el PRI.<sup>12</sup>

En este contexto, se aprobó una legislación proteccionista, otorgándose financiamiento público y tiempo gratuito en medios de comunicación masiva para los partidos políticos. El objetivo fue crear incentivos para evitar que la oposición descartara la participación electoral. La estrategia fue exitosa y el MDB continuó presentándose en elecciones con la consigna de que “sólo ellos podían mantener viva la esperanza del regreso a la democracia y el estado de derecho” (Skidmore, 1988: 116). Ahora bien, siguiendo a algunos de los más prominentes los estudiosos del régimen castrense brasileño, los militares consideraban que uno de los mayores problemas de la democracia brasileña se hallaba en el carácter de su sistema de partidos. A su juicio, la dinámica multipartidista y la naturaleza personalista de los partidos daba pie a la búsqueda egoísta de intereses individuales, obstaculizando el desarrollo de un proyecto nacional y del interés público (Stepan, 1971: 181; Skidmore, 1988: 48). De manera que se aprobaron normas de carácter intervencionista, especificándose los métodos de selección de candidatos y autoridades que los partidos debían utilizar (mediante convención y por voto directo y secreto). Estas reglas pueden ser

---

<sup>11</sup> En 1954 el voto nulo alcanzó el 7 por ciento de la votación total; en 1958, el 9 por ciento; en 1962, el 18; y en 1966, el 21 por ciento (Skidmore, 1988: 54).

<sup>12</sup> El PRI en México fue hasta 1997 un partido hegemónico que mantuvo el poder gracias a la manipulación de las reglas electorales y del control corporativo, caciquil y clientelar de la población, permitiendo solo una oposición minoritaria y controlada. Al comenzarse a observar una dinámica similar en Brasil, con ARENA (el partido del gobierno) y el MDB (la oposición controlada), varios autores hacían una comparación entre las dinámicas de ambos países (Linz, 1973: 236).

interpretadas como un intento de fomentar la fortaleza de los partidos políticos como organizaciones, para no ser simples vehículos de ciertos personajes. Al seleccionarse a los candidatos y a los dirigentes por el voto de los miembros se involucra a éstos en las decisiones más trascendentes del partido, otorgando valor a la organización partidista.

Asimismo, la creación de una lista vinculada obliga al elector a votar por un partido y no por un personaje o personajes concretos, fortaleciendo a los partidos y su vínculo con los ciudadanos; la instauración de un sistema bipartidista puede interpretarse como un intento de cerrar la posibilidad de que los políticos descontentos con sus partidos busquen utilitariamente otro, viendo a los partidos como simples vehículos fácilmente reemplazables; y, como lo apunta Skidmore, el prestigio de las democracias bipartidistas anglosajonas pudo haber influenciado a los militares en esta decisión (Skidmore, 1988: 48 y 49).

A finales de los años 60, la oposición al gobierno militar comenzó a exacerbarse desde distintos frentes. Desde antes del golpe de 1964 el estudiantado radical presionaba al presidente Goulart a tomar una posición más izquierdista; por ello, fueron objeto primordial de la represión post golpe. Prominentes líderes estudiantiles fueron arrestados y algunos torturados. Se prohibieron las asociaciones de estudiantes existentes hasta ese momento y se creó una nueva, quedando legalmente imposibilitada de participar en política. No obstante, para 1968 la represión gubernamental no evitó que ciertos grupos estudiantiles comenzaran a organizar protestas en contra de los altos costos de la educación y los reducidos espacios en las universidades públicas (Skidmore, 1988: 75).

Por su parte, también en 1968 se observaron protestas desde el campo laboral. Los trabajadores del metal en Minas Gerais organizaron huelgas demandando un aumento en su salario (Skidmore, 1988: 76).

El tercer frente opositor provino de la Iglesia. Un importante grupo de obispos mantenían una posición crítica, denunciando las políticas gubernamentales que a su entender “reforzaban y profundizaban las injusticias sociales”. En julio de 1968, la Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) publicó un documento en el que tildaban la doctrina de “seguridad nacional” de fascista (Skidmore, 1988: 79).

En septiembre de 1968 Márcio Moreira Alves, periodista y en ese entonces diputado, enfocó sus discursos en el Congreso en criticar al gobierno y sus abusos, expresados en brutalidad policiaca y tortura de prisioneros políticos. Los militares, ofendidos, demandaron

al Congreso la revocación de su inmunidad parlamentaria, para poderlo juzgar por “insultar a las fuerzas armadas”. Sin embargo, ARENA no obedecía ciegamente las órdenes militares. En septiembre de 1968, setenta diputados protestaron contra la represión policiaca en la universidad de Brasilia y, más grave aún, en diciembre del mismo año el Congreso no aprobó el desafuero de Moreira Alves (contándose 94 votos de ARENA en contra). A esto se sumó el hecho de que la Suprema Corte ordenara la liberación de 81 estudiantes encarcelados por organizar marchas de protesta (Skidmore, 1988: 79-81).

La reacción castrense fue inmediata. El 13 de diciembre de 1968 se instituyó el acta institucional número 5, la cual, entre otras cosas, otorgaba al presidente la facultad de mandar a receso al Congreso Nacional, a las legislaturas estatales y a los cabildos municipales, los cuales regresarían a operar únicamente por voluntad presidencial; asimismo, el presidente podría intervenir en los estados “por causa de interés nacional”, suprimir los derechos políticos de cualquier ciudadano hasta por 10 años, y destituir a representantes electos; y por último, el derecho de *Habeas Corpus* (amparo) fue suspendido en caso de crímenes políticos y crímenes en contra de la seguridad nacional y el orden económico. Utilizando inmediatamente sus nuevas facultades, se aprobó al acta complementaria número 38, decretándose un receso del Congreso.

Poco después, el 1 de febrero de 1969 se decretó la acta institucional número 6, la cual señaló que la Suprema Corte estaría constituida por 11 ministros, “designados por el presidente”; y el Tribunal Superior Militar sería el órgano responsable de juzgar a los acusados de crímenes en contra de la seguridad nacional. Por último, la acta institucional número 7, del 26 de febrero de 1969, suspendió las elecciones, señalando que el presidente decidiría una nueva fecha para éstas “cuando lo considere conveniente” (Roett, 1999: 120). Sumado a esto, la Ley de Seguridad Nacional de 1969 facultaba al gobierno para “determinar qué podría constituir un crimen en contra de la seguridad nacional”, constituyendo así el marco legal para “reprimir a quien se oponga a las políticas gubernamentales” (Breneman, 1995).

La oposición al gobierno militar tuvo finalmente una expresión violenta: grupos guerrilleros. Éstos, sin embargo, estaban separados por rivalidades ideológicas y personales, observándose, en consecuencia, actos no coordinados. Aun así, tuvieron éxito en secuestrar a prominentes diplomáticos, sobresaliendo a este respecto el secuestro de los embajadores de

Estados Unidos, Japón, Alemania Occidental y Suiza, quienes fueron liberados en canjes por guerrilleros encarcelados (Skidmore, 1988: 86). Reaccionando a la afrenta guerrillera, el gobierno expidió las actas institucionales números 13 y 14. La primera permitía mandar al exilio permanente a los personajes políticos liberados como resultado de negociaciones con “grupos terroristas”, y a cualquier brasileño considerado “peligroso para la seguridad nacional”; la segunda, restauró la pena de muerte (no vigente en tiempos de paz desde 1891), en casos de “guerra extranjera, psicológica, revolucionaria o subversiva” (Skidmore, 1988: 102; Breneman, 1995).

Las torturas y desapariciones lograron su objetivo y para 1975 “todos los guerrilleros estaban muertos o encarcelados” (Skidmore, 1988: 123). La etapa de represión política tuvo su expresión más violenta durante el gobierno de Médici; sin embargo, terminado éste inició la transición hacia la democracia en Brasil.

En enero de 1974 el Colegio Electoral eligió a Ernesto Geisel como nuevo presidente, en sustitución de Emilio Médici. En marzo de 1974 el nuevo presidente anunció la promoción de un “lento, gradual y cuidadoso proceso de liberalización”. No era la primera vez que un militar en la presidencia anunciaba el fin de la dictadura, de hecho todos sus predecesores lo hicieron. No obstante, Geisel efectivamente siguió el proyecto (Mainwaring, 1986: 1-2).

En las elecciones (indirectas) de 1974 para elegir gobernadores, ARENA tuvo los resultados esperados; ganó todos los estados. Hecho que inyectó la confianza suficiente para que el gobierno decidiera “aflojar” en cierta medida los controles autoritarios. Para las elecciones siguientes permitió a todos los candidatos el acceso relativamente libre a la televisión.

En noviembre del mismo año (1974) tendrían lugar elecciones directas para la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, y en éstas la oposición logró avances considerables. El número de asientos en la Cámara de diputados se incrementó de 310 a 364 y el partido de oposición (MDB) vio aumentado su número de 87 a 165, mientras que el partido del gobierno (ARENA) pasó de 223 a 199 escaños. En el senado la oposición aumentó su número de 7 a 20, y el partido del gobierno redujo su representación de 59 a 46 legisladores (Skidmore, 1989:10).

De acuerdo con Skidmore, la dinámica bipartidista inevitablemente se convirtió en un plebiscito sobre el desempeño gubernamental y, considerando la represión y la alta

desigualdad económica, no resulta sorprendente que esto no favoreciera a ARENA (Skidmore, 1988: 172). En respuesta al descalabro electoral en el Congreso, el gobierno aprobó nuevas reformas. La *Lei Falcão* (1976) restringió el uso de la radio y la televisión en las campañas políticas, permitiéndose sólo anuncios con la foto de los candidatos y transmitiendo únicamente un resumen de la trayectoria de cada uno; y el *Paquete de Abril*, aprobado en abril de 1977, estableció que los gobernadores y un tercio del Senado serían electos por el Colegio Electoral, el cual incluiría ahora a los cabildos municipales (en donde ARENA predominaba) (Skidmore, 1989: 15).

A pesar de ello, pronto se retomó el camino de la liberalización política. En 1978 se deroga el Acta Institucional número 5 y se revoca el exilio permanente de 120 personas (aunque no cubrió a todos aquellos que dejaron el país por motivos políticos). En este mismo año, la reacción de la extrema derecha (línea dura militar) fue violenta. En actos de terrorismo, se detonaron bombas y un obispo fue raptado y golpeado. Se pretendía generar un contexto de exigencia a mantener el orden por medio de la fuerza. Esta estrategia, empero, no fue exitosa. Nada detendría el camino hacia la democratización del país.

En 1979 fue electo el general João Figueiredo, quien en su discurso inaugural como nuevo presidente señaló: “reafirmo mi intención inquebrantable... de hacer de este país una democracia” (Skidmore, 1988: 212). Figueiredo sería el último presidente militar.

El primer reto del nuevo gobierno provino del “nuevo sindicalismo”. Gracias al ablandamiento de la represión, una nueva generación de líderes sindicales surgieron, denunciando la estructura corporativa de las relaciones sindicales y auspiciando la creación de nuevos sindicatos, reemplazando a los viejos líderes pro gubernistas (pelegos). El más notable de esta nueva generación fue Luiz Inácio da Silva (conocido como “Lula”), quien como presidente del sindicato de trabajadores del metal de São Bernardo (un suburbio en São Paulo), organizó huelgas masivas en el sector de la industria automotriz (Skidmore, 1988: 212).

En sus huelgas, los trabajadores recibieron el apoyo de la iglesia católica, que proveyó dinero, comida, espacio para realizar reuniones, y apoyo moral. Así, los nuevos sindicatos y los católicos radicales constituyeron las expresiones más importantes de la sociedad civil en los años 70.

En 1979 Figueiredo extendió la amnistía para todos aquellos “encarcelados o exiliados por crímenes políticos”, excluyéndose a los culpables de “crímenes sangrientos”. Asimismo, con la intención de dividir a la oposición mientras ARENA se mantenía unido, en este mismo año se cambiaron las reglas del juego en relación a los partidos políticos. La ley 6.767 del 2 de diciembre de 1979 declaró extintos a todos los partidos políticos creados en 1965 (ARENA y MDB); señaló que las nuevas organizaciones debían tener obligatoriamente la palabra “partido” en su denominación legal; prohibió el uso de etiquetas partidarias referentes a algún credo religioso, racial o de clase (art. 5); exigió la adhesión de por lo menos el 10% de representantes del Congreso Nacional (senadores o diputados), y el apoyo de un mínimo del 5% del electorado que haya votado en la última elección para la Cámara de Diputados, por lo menos en 9 estados con al menos el 3% de los votos en cada uno (art. 14); prohibió las coaliciones electorales para la elección de Diputados (art. 19); y estableció un umbral mínimo del 5 % de los votos para tener derecho a obtener escaños en el Senado, la Cámara de diputados y las Asambleas Legislativas. En caso de no obtener este porcentaje, sin embargo, no pierden su registro (art. 16). ARENA se transformó en Partido Democrático Social (PDS); la mayor parte del MDB se transformó en Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); resurgió el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ahora liderado por Ivete Vargas (sobrina del Getúlio Vargas); surgió el Partido Democrático Trabalhista; el Partido dos Trabalhadores (PT); y el Partido Popular (PP) (Skidmore, 1988: 220).

En mayo de 1980 el gobierno canceló las elecciones municipales que tendrían lugar al final del año. No obstante, en septiembre las reprogramó para 1982, año en que además se celebrarían elecciones directas para gobernador (por primera vez desde 1965); un tercio del Senado; la Cámara de Diputados; y todas las legislaturas estatales.

En 1981 tuvo lugar la última manipulación de las reglas electorales antes de la elección de 1982. El llamando *Paquete de Noviembre* introdujo tres cambios: 1) se prohibieron las alianzas partidistas, obligando a los partidos a presentarse solos en las elecciones para: gobernador, senadores, diputados federales y estatales, cabildos y alcaldes; 2) se estableció el *voto vinculado*, de modo que los electores debían elegir candidatos del mismo partido para las elecciones locales y federales, y 3) los partidos debían nombrar candidatos para todos los cargos para poder participar (Kinzo, 1988: 211). Ante estos

cambios, el PP prefirió disolverse, adhiriéndose la mayoría de sus miembros al PMDB, y otros pocos al PDS o al PTB (Kinzo, 1988: 212).

En las elecciones de 1982, la oposición, en conjunto, obtuvo el 59% del total de votos, pero no obtuvo la mayoría en las dos cámaras del Congreso. En la Cámara de diputados, la oposición (PMDB, PDT, PTB y PT) obtuvo 240 escaños, frente a 235 del PDS; en el Senado, obtuvo 23 escaños, frente a 46 del PDS; en el Colegio Electoral, 330 escaños, frente a 356 del PDS; y ganó 9 gubernaturas, incluyendo Rio de Janeiro (PDT), São Paulo (PMDB), Minas Gerais (PMDB), y Paraná (PMDB). En general, tuvo sus mejores resultados en los estados más desarrollados (en el centro sur del país), mientras que el PDS logró más votos en las más atrasadas (norte) (Skidmore, 1988: 234).

Dado el gran avance logrado, estos resultados reforzaron a la oposición y avizoraban la posibilidad de una eventual derrota del partido gubernamental. Sin embargo, los militares contaban con una importante ventaja: la elección presidencial seguía siendo indirecta. Por ello, el PMDB propuso en marzo de 1983 una reforma constitucional para volverla directa. Idea que ganó el apoyo de un amplio sector de la sociedad civil. En abril del mismo año, la Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) expresó su apoyo, y poco después se sumaron otros partidos de oposición (el PT y el PDT). Asimismo, se organizaron manifestaciones masivas en las que participaron artistas y otras personalidades, convirtiendo los mítines en enormes eventos culturales.

El impacto de la campaña pro elección directa fue especialmente importante debido a que los medios nacionales, como Globo-TV (la mayor televisora en el país), decidieron transmitir los eventos masivos, en donde se llegaron a reunir un millón de ciudadanos (en São Paulo). Además, esta campaña se fortaleció al tener un carácter apartidista, pues sumarse no significaba apoyar a un determinado personaje o partido, sino luchar para exigir el “derecho de votar directamente por el presidente” (Diretas Já).

Desafortunadamente, la reforma no pudo concretarse, pues estuvo a 22 votos de lograr los dos tercios exigidos para reformar la Constitución. Sin embargo, esta campaña demostró que la ciudadanía podía expresarse sin temor a las represarías de finales de los 60 y principios de los 70. Además, debe destacarse que los militares perdieron el control político del PDS: 55 diputados de este partido votaron a favor de la reforma (Skidmore, 1988: 240-244).

Las pugnas internas dentro del gubernista PDS se exacerbaron y un importante grupo salió de este partido para crear el “Frente Liberal”, mismo que para la elección presidencial de 1985 se unió al PMDB, creándose así la “Alianza Democrática”. Esta coalición nominó a Tancredo Neves (PMDB) y a José Sarney (ex PDS) para presidente y vicepresidente, respectivamente.

El 15 de enero de 1985, el Colegio Electoral otorgó el triunfo a Neves y a Sarney. La Alianza Democrática logró 480 votos de los 686 miembros del Colegio Electoral; Paulo Maluf (candidato del PDS), recibió sólo 180 votos; se presentaron 17 abstenciones y 9 miembros del Colegio Electoral se ausentaron. Dentro del PMDB la coalición ganadora logró 275 votos de los 280 del partido, y dentro del PDS logro 166, casi los mismos obtenidos por el candidato propuesto por el propio PDS (Maluf obtuvo 174) (Skidmore, 1988: 253).

Neves, empero, no pudo ejercer el cargo. El día en que tomaría posesión sufrió un ataque abdominal que lo llevó al hospital y (con complicaciones) le arrebató la vida. Sarney, en consecuencia, se hizo cargo de la presidencia (Skidmore, 1989: 31).

Con la elección de Neves y Sarney, la era de gobiernos militares en Brasil llegó a su fin. Como se señaló, el proceso de liberalización (abertura) que condujo a lo anterior, fue llevado a cabo por los propios militares en el poder. Según Mainwaring (1986: 4-8), cuatro elementos explican lo sucedido:

- 1) El régimen castrense brasileño se basó en un principio casi exclusivamente en símbolos de legitimidad negativos: anticomunismo, anticorrupción y anticaos. Estos símbolos le otorgaron la adhesión de una parte de la población, especialmente entre las clases medias y altas. Sin embargo, estos elementos tienden a debilitarse en el largo plazo. Si el gobierno es exitoso su *raison d'être* desaparece, ¿por qué continuar reprimiendo cuando no existe más un enemigo peligroso? Por el contrario, si fracasa pierde credibilidad al ser tachado de ineficiente.

Bajo el gobierno de Médici, se promovieron símbolos positivos de legitimidad: crecimiento económico y engrandecimiento nacional. Pero la legitimidad basada exclusivamente en el desempeño resulta precaria. De hecho, los sectores más beneficiados con el *milagro económico* fueron los que más se manifestaron a

favor del regreso a la democracia: la población de las grandes y desarrolladas ciudades y la clase media.

De este modo, la crisis de legitimidad del régimen fue reconocida por los propios militares en sus discursos como la principal razón para promover la abertura.

- 2) La segunda razón descansa en la tensión entre la milicia como institución y como gobierno. La lucha interna había producido ciertas divisiones entre la llamada línea dura y la línea blanda, especialmente agudas en los tiempos de sucesión política. En este sentido, regresar el poder a un gobierno civil fortalecería al ejército como institución.
- 3) Para 1974 los militares tenían bajo control a la izquierda radical, y enfrentaban sólo a una oposición débil; de tal suerte que se consideraban en posición “de manejar exitosamente un proceso de liberalización”. Por lo tanto, el régimen decidió liberalizar, no por su debilidad, sino por su fuerza. Lo que no implicaba sin embargo, que pudiese gobernar sin reprimir a la oposición ni manipular las normas electorales.
- 4) El éxito económico fue otro factor que fortaleció la idea de que se podría liberalizar el sistema a un costo mínimo. La abertura fue planeada antes de que se observaran los efectos de la crisis mundial del petróleo y aun así Brasil siguió creciendo a un promedio anual de 7 por ciento hasta 1980 (aunque este crecimiento se observó a expensas de un enorme endeudamiento externo). Así, los militares decidieron permitir mayor libertad política y elecciones competitivas, anticipando triunfos en las urnas que fortalecerían su legitimidad. No obstante, como se señaló, esto no ocurrió.

### **1985-2015: regulación proteccionista no intervencionista**

Una de las primeras acciones del gobierno del presidente Sarney fue la reforma constitucional de mayo de 1985, la cual cambió la lógica institucional en materia de partidos políticos. Se abolió el requisito de votar por el mismo partido para diferentes cargos; se permitió que quienes ostenten un cargo de elección popular puedan cambiar de partido sin perder su

mandato; se permitieron las alianzas electorales; se eliminó la barrera para tener derecho de acceder al Congreso; la elección de presidente y vicepresidente se volvió directa, a dos vueltas si ningún candidato logra la mayoría absoluta en la primera; la elección del Senado se volvió completamente directa; y se le otorgó el derecho de voto a los analfabetas (arts. 41, 74, 75 y 147).

Como apunta Mainwaring (1999: 96 y 100), las nuevas reglas permitieron el surgimiento de una buena cantidad de partidos nuevos. En las elecciones de 1982 cinco partidos lograron tener representación en la Cámara de diputados; en las de 1986 fueron once; en las de 1990, diecinueve; y en las de 1994, dieciocho. Las reglas eran tan laxas que en 1991 más de 40 partidos estaban registrados ante el Tribunal Superior Electoral (Figueiredo, 2008: 217). En el estado de São Paulo, un partido podía obtener un asiento en la Cámara de diputados con tan sólo el 1.43 por ciento de la votación, y si este partido o coalición no existiera en otros estados podía ganar un asiento con menos del 0.4 por ciento de la votación nacional (Mainwaring, 1999: 130).

En 1988 fue promulgada una nueva Constitución, ratificada mediante plebiscito en septiembre de 1993. El PMDB y el PFL fueron los partidos que llevaron la batuta en su diseño, pues tuvieron el control de la Asamblea Constituyente (cuadro 4.4). La nueva *Carta Magna* mantuvo las previsiones de las reformas de 1985, y estipuló una duración de 5 años para la presidencia (art. 82). No obstante, la previsión más importante de la nueva ley suprema se halla en el artículo 17 de la misma, en la cual se establece que: “Los partidos tienen autonomía para definir su estructura interna, organización y funcionamiento, debiendo sus estatutos establecer normas de fidelidad y disciplina partidarias”.

Cuadro 4.4 Composición de la Asamblea Nacional Constituyente

	Febrero 1987		Septiembre 1988	
	Número de diputados	Porcentaje	Número de diputados	Porcentaje
PMDB	305	54.6	235	42.0
PFL	134	24.0	125	22.4
PDS	37	6.6	34	6.1
PDT	26	4.7	28	5.0
PTB	19	3.4	29	5.2
PT	16	2.9	16	2.9
PL	7	1.3	7	1.3
PDC	6	1.1	13	2.3
PC do B	3	0.5	5	0.9
PCB	3	0.5	3	0.5
PSB	1	0.2	6	1.1
PMB	1	0.2	1	0.2
PSC	1	0.2	0	0.0
PSDB	-	-	48	8.6
Otros	-	-	9	1.6
Total	559	100	559	100

Fuente: elaboración propia con base en Mainwaring and Pérez Liñan, 1997: 5

Esta disposición constitucional, que continua hasta la fecha, otorga amplia libertad a los partidos para manejar sus asuntos internos como mejor les parezca. Además, con ello se da marcha atrás a la anterior legislación, establecida durante la dictadura militar, la cual constreñía a los partidos a tener cierta organización interna y a desarrollar sus procesos internos de un determinado modo.

Como se expuso en el segundo capítulo de esta investigación, la intervención estatal en la vida interna de los partidos políticos es un fenómeno creciente en todos los países de América Latina, con excepción de Brasil. La razón del particular desarrollo institucional en materia partidista en este país obedece al carácter extremadamente personalista de su sistema político. Como se apuntó, prominentes estudiosos de la política brasileña coinciden en señalar que los militares en el gobierno instauraron una legislación intervencionista precisamente con la intención de acabar con este personalismo que, a su juicio, cobijaba la búsqueda de intereses particulares, impidiendo el desarrollo de partidos programáticos, impulsores de un proyecto nacional.

De este modo, se les obligó a elegir a sus dirigentes y candidatos mediante un sistema de votación que involucraba a sus militantes, estrechando la relación entre dirigentes y bases; fortaleciendo a los partidos como organizaciones y no como vehículos personales. Sin embargo, el personalismo en la política brasileña tiene raíces muy profundas, y una de las primeras acciones al regreso de la democracia fue acabar con las reglas intervencionistas, regresándole la libertad a los partidos para manejar sus asuntos internos a conveniencia. Al decir de Mainwaring (1999: 279), éstas y otras disposiciones creadas por las élites al finalizar el gobierno militar, reforzaron e institucionalizaron los aspectos personalistas de la cultura política brasileña.

Siguiendo con este autor, para explicar el personalismo presente en la política brasileña debemos considerar el legado histórico que ha persistido en este país desde la formación del mismo como Estado nacional. Este legado se compone principalmente de los siguientes elementos: patrimonialismo, patronazgo, clientelismo y excepcional federalismo (Mainwaring, 1999: 69, 175-185). El primero consiste en la apropiación personal, por parte de los gobernantes, de los bienes públicos a su disposición; el segundo implica la utilización de recursos gubernamentales (puestos en la administración pública, contratos, concesiones e inversiones estatales) como activos políticos; el tercero conlleva el intercambio de bienes públicos entre patrón y clientela a cambio de fidelidad política; y finalmente, la organización federal del Estado permitió el surgimiento de élites políticas locales que contralaban determinadas franjas del territorio sin controles federales, fenómeno conocido como *coronelismo* y equiparable al caciquismo mexicano.

Las élites políticas brasileñas, acostumbradas al personalismo, diseñaron un sistema institucional que les permitió reforzar su predominio político. A este respecto, lo primero que debe destacarse es el sistema de representación proporcional con lista abierta para integrar la Cámara de diputados. Con ésta, los electores brasileños pueden elegir a qué candidato le otorgan su voto en vez de elegir una lista completa con un orden preseleccionado por el partido. De este modo, los candidatos de cada partido compiten no sólo con otros candidatos de otros partidos, sino también con los de su propio partido. Con este sistema, el personalismo se exagera, pues el éxito o fracaso depende de los recursos individuales de cada contendiente. Conviene señalar, asimismo, el carácter federal de la organización política del Estado, pues éste ha permitido que ciertos personajes locales controlen parte del territorio sin

intervención del centro. Por supuesto, también debe destacarse el sistema presidencial, pues este personaliza la campaña en un individuo y no en partidos.

Otro elemento de enorme relevancia se haya en la facilidad que tienen los políticos para cambiar de partido sin sanción alguna, pues esto ha permitido que mantengan su autonomía. En la Asamblea Constituyente de 1987-1988 se propuso instituir que aquel representante que cambiara de partido se haría acreedor automáticamente a la pérdida de su mandato (enmienda #160); no obstante, esto fue rechazado por abrumadora mayoría (Mainwaring, 1999: 258). De hecho, la facilidad de cambiar de partido como elemento que refuerza la autonomía de los políticos con respecto a las organizaciones partidistas ha estado muy presente. Según Samuels (2008: 81), en cada legislatura más del 40% de los representantes cambian de partido y, si descontamos al Partido dos Trabalhadores (alrededor del 20% de los escaños en 2003), más de la mitad de los legisladores lo hacen.

Ahora bien, hasta 2002 existió la regla del *candidato nato*, según la cual un representante electo tenía el derecho de presentarse como candidato para la reelección inmediata, medida que lo liberaba de la necesidad de lograr el apoyo de un partido. De cualquier modo, la abolición de esta regla no implicó otorgar mayor poder a los partidos, pues éstos requieren de políticos con fuerza electoral, y no parece lógico que rechazaran presentar de nueva cuenta a quien ya probó su fuerza en las urnas (Mainwaring, et al, en prensa).

El último aspecto que debe destacarse es el relacionado con los fondos financieros para sustentar las campañas. Según Samuels (2008: 85), son los candidatos individualmente considerados los responsables de hacerse de fondos y de establecer la forma de gastarlos, y aunque los recursos públicos han aumentado drásticamente, las donaciones privadas aún tienen un peso considerable. Reforzándose así el personalismo.

Hay que decir, sin embargo, que el surgimiento del Partido dos Trabalhadores (PT), en 1980, introdujo un importante matiz a lo anteriormente señalado, pues en este partido la estructura sobrepasa a los liderazgos. Siguiendo a Mainwaring et al. (en prensa), el PT demanda una fuerte disciplina a sus representantes, habiendo expulsado en varias ocasiones a miembros del Congreso renuentes a seguir la línea partidista en cuestiones importantes. El cambio de partido entre los miembros electos del PT es raro y éstos contribuyen al sostenimiento de la organización con una parte sustancial de su salario. Este partido ha tenido

desde 2002 una base firme de apoyo (entre el 20 y 25% de los votantes en elecciones presidenciales), siendo la organización más importante que los miembros individualmente considerados. De ahí que la candidata presidencial Dilma Rousseff haya triunfado, sin haber competido previamente por un puesto de elección popular y sin contar con un perfil popular.

Considerando el carácter *sui generis* de este partido, Mainwaring recomienda hacer una distinción en el análisis de los partidos brasileños para tratar al PT de manera distinta a los partidos clásicos de tipo *atrapa todo*.

Como hemos visto, el personalismo presente en la cultura política brasileña (dejando al PT de lado), ha tenido una base de apoyo en el sistema institucional. En este contexto, resulta explicable como, terminado el gobierno militar, las elites se apresuraron a eliminar cualquier regla que pudiera minar su libertad para utilizar a los partidos como mejor les convenga. Aquí se ubican las reglas con respecto a la intervención del Estado en los asuntos internos de los partidos políticos.

Sin mecanismos de selección de candidatos establecidos en la ley, los partidos han utilizado formas distintas de designación. En el PMDB es la convención del partido, en cada uno de los niveles territoriales, la instancia que determina las candidaturas; en el PT los candidatos son electos *por consenso*, y en caso de no haber acuerdo, se organiza una elección primaria interna; en el PFL es la convención la que designa, debiéndose alcanzar el 80 por ciento de apoyo; y en el PSDB cuando existe más de un candidato y a petición de la respectiva comisión ejecutiva se realizan *elecciones previas*, cuyas candidaturas ganadoras son luego formalizadas en convenciones (Guzmán Mendoza y Serna de Oliveira, 2003: 169, 191, 210 y 237). Empero, más allá de los mecanismos formales, en la mayoría de los partidos las convenciones funcionan como “actos simbólicos”, pues su influencia se reduce a aprobar una lista previamente elaborada por la dirigencia del partido (Sousa Braga, 2009: 381-382).

Así, como apunta Power y Mochel (2008: 240), los partidos brasileños –con excepción del PT, que en ocasiones organiza elecciones primarias–, se caracterizan por utilizar mecanismos elitistas de toma de decisiones. No obstante, esto no ha sido una preocupación al no haber desde ningún frente alguna especie de presión por democratizar estas organizaciones. Por lo tanto, parece sensato concluir que en Brasil no existen mecanismos para la intervención del Estado en los asuntos internos de los partidos políticos porque las elites han preferido un modelo que les garantiza mayor libertad de acción, y

porque no ha habido presión de las bases ni de la población en general en demanda de la democratización interna de los partidos.

La siguiente reforma de relevancia en materia partidista tuvo lugar en 1995, al ser promulgada la nueva *Lei orgânica dos partidos políticos*; como ocurrió con la redacción de la Constitución de 1988, los dos partidos más importantes fueron el PMDB y el PFL, no obstante, en esta ocasión su predominio fue menor, al tener éstos un menor número de representantes (ver cuadro 4.5)

Cuadro 4.5 Composición de la Cámara de Diputados de Brasil, 1979-2015

<b>Año</b>	<b>1979</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>
<b>Partido</b>								
ARENA/PDS/ PPR/PPB	231	212	224	235	32	29	32	42
MDB/PMDB	189	113	168	200	260	178	131	108
PP (80-82)	-	66	-	-	-	-	-	-
PTB	-	5	14	13	18	19	28	38
PDT	-	10	9	23	24	28	38	46
PT	-	6	5	8	16	16	17	35
PFL	-	-	-	-	118	91	90	84
PCB/PPS	-	-	-	-	3	3	3	3
PCdoB	-	-	-	-	3	6	6	5
PSB	-	-	-	-	1	6	8	11
PL	-	-	-	-	6	22	13	15
PDC	-	-	-	-	5	14	15	22
PSDB	-	-	-	-	-	50	60	38
PRN	-	-	-	-	-	20	31	40
PP (93-95)	-	-	-	-	-	-	-	-
OTROS	-	8	-	-	-	13	23	16
<b>TOTAL</b>	<b>420</b>	<b>420</b>	<b>420</b>	<b>479</b>	<b>487</b>	<b>495</b>	<b>495</b>	<b>503</b>
<b>Año</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1997</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>Agosto 2002</b>
<b>Partido</b>								
ARENA/PDS/ PPR/PPB	45	69	67	53	79	60	51	53
MDB/PMDB	98	101	96	107	94	83	92	87
PP (80-82)	-	-	-	-	-	-	-	-
PTB	30	26	29	31	23	31	32	33
PDT	40	36	35	33	23	25	17	16
PT	36	35	36	49	51	59	58	
PFL	86	87	89	89	105	105	95	97
PCB/PPS	3	3	3	2	2	3	13	12
PCdoB	5	7	6	10	10	7	10	10

PSB	10	10	10	15	11	18	16	17
PL	18	14	16	13	10	12	28	27
PDC	19	-	-	-	-	-	-	-
PSDB	40	45	48	62	97	99	91	95
PRN	26	16	4	1	-	-	-	-
PP (93-95)	-	37	45	36	-	-	-	-
OTROS	47	17	19	12	8	11	10	8
TOTAL	503	503	503	513	513	513	513	513
<b>Año</b>	<b>Octubre</b>	<b>Febrero</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>		
<b>Partido</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>						
ARENA/PDS/ PPR/PPB/	49	44	-	-	-	-		
MDB/PMDB	74	69	89	78	72	65		
PP (80-82)	-	-	41	41	40	38		
PTB	26	45	23	21	18	25		
PDT	21	17	24	28	18	20		
PT	91	91	83	88	88	69		
PFL/DEM	84	76	65	43	28	21		
PCB/PPS	15	18	-	-	-	-		
PCdoB	12	12	13	15	15	10		
PSB	22	29	27	34	24	34		
PL	27	29	-	-	-	-		
PDC	-	-	-	-	-	-		
PSDB	71	65	66	53	44	59		
PRN	-	-	-	-	-	-		
PP (93-95)	-	-	-	-	-	-		
PR	-	-	25	42	32	34		
OTROS	21	18	-	-	-	-		
TOTAL	503	503	503	513	513	513		

Fuente: elaboración propia con base en: Fleischer, 2004: 256-257; Santos y Canello, 2015: 118.

La nueva ley estableció en su artículo primero que los partidos son: “personas jurídicas de derecho privado, destinadas a asegurar los intereses del régimen democrático, la autenticidad del sistema representativo y a defender los derechos fundamentales definidos en la Constitución federal”. Se señaló además que “tienen autonomía para definir su estructura interna, organización y funcionamiento” (art. 3); aunque poco después, en 1997, se apuntó que los estatutos deben contener “las normas para escoger sus candidatos” (art. 7), por lo que son libres para definir su funcionamiento, pero no para comportarse de forma arbitraria.

Con respecto a las reglas de creación, se precisó que para obtener reconocimiento legal debían comprobar ser una organización de carácter nacional con un número de afiliados que represente al menos el 0.5% de los electores que votaron en la última elección para la Cámara de Diputados (art. 7).

Debe destacarse, asimismo, que en 1995 también se modificaron las reglas relativas a la protección estatal de los partidos. Se cambió la fórmula para otorgar financiamiento público, existiendo desde 1995 un “piso mínimo” que resulta de multiplicar el número de electores por 35 centavos de real (art. 38); pudiendo el monto total aumentar a partir de multas pecuniarias aplicadas por la justicia electoral y otros ingresos extraordinarios. El monto acumulado sería entregado de forma permanente (también en los años no electorales) y eventual (para financiar campañas) en un 1% en partes iguales entre todos los partidos con registro y en un 99% de forma proporcional con base en los resultados de la última elección para la Cámara de Diputados (art. 41); distribución que fue modificada en 2007, 2013 y 2015, y a partir del último año se reparte en un 5% de forma igualitaria, y en un 95% de forma proporcional, igualmente, a partir de los últimos resultados para la Cámara de Diputados. Asimismo, el financiamiento estatal a partidos creció en importancia a partir de septiembre de 2015, cuando las donaciones de empresas privadas destinadas a financiar campañas electorales son prohibidas. Según Wilhelm, los partidos brasileños habían aprovechado la disposición legal que establece un mínimo pero no un máximo de financiamiento público para aumentar el monto efectivamente entregado. De modo que, en el periodo de 2011 a 2014 “prácticamente se duplicaron los montos establecidos en el piso legal” (Wilhelm, 2016: 132).

En materia de medios, se prohibió la propaganda pagada en radio y TV, por lo que los partidos no pueden contratar y deben limitarse al tiempo que la ley les otorga de forma gratuita, repartiéndose éste en 1/3 de forma igualitaria y en 2/3 partes de forma proporcional según el número de diputados de cada partido. En 2015 se modificó la ley para que el tiempo en medios se distribuyera en un 10% de forma igualitaria y en un 90% de forma proporcional al número sus representantes con diputación federal. Por último, vale la pena señalar que se inscribió en el artículo 18 que para poder ser candidato es necesario contar con al menos un año de antigüedad como afiliado en el respectivo partido.

La Constitución sancionada en 1988 ya otorgaba a los partidos autonomía sobre su vida interna, por lo que la ley de 1995 simplemente acentuó esto al cambiar la anterior noción

de “personas jurídicas de derecho público” por el de “personas jurídicas de derecho privado”. La tradición jurídica romana señala que la naturaleza pública o privada de un precepto o conjunto de preceptos depende “de la índole del interés que garanticen o protejan”, correspondiéndole al derecho público el interés colectivo y al privado el de los particulares (García- Máynez, 2004: 131-132). Por tanto, al cambiar la naturaleza jurídica de los partidos políticos de pública a privada se establece en el derecho que sus asuntos se encuadran dentro del ámbito de los particulares y no del ámbito estatal.

La nueva autonomía entregada a los partidos no fue el único elemento relevante de la nueva ley, sin embargo, fue el asunto más importante para los partidos. En los discursos en el Congreso, previos a la aprobación de la nueva legislación, fue el único enfatizado. Así por ejemplo, el diputado Arnaldo Madeira, del PSDB, señaló:

“Estamos ante una decisión histórica, porque todos sabemos que venimos de una ley de organizaciones de partidos políticos absolutamente autoritaria, arbitraria, que impone a los partidos límites rígidos de actuación... Esta ley da un salto en la medida en que quita al Estado el control de los partidos políticos, transfiriendo al ámbito interno sus decisiones fundamentales” (Diário do Congresso Nacional, 1995: 19491).

Y, por su parte, Jaques Wagner, representante del PT, refirió que:

“[En el PT] defendemos la ley orgánica de partidos políticos que va a entrar a votación en este minuto, por entender que ésta ayudará a la organización partidaria en nuestro país... Es de interés del PT que una legislación moderna pueda contribuir a la libre organización de partidos políticos en nuestro país” (Diário do Congresso Nacional, 1995: 19492).

Las nuevas disposiciones sobre financiamiento y acceso a medios guardan igualmente una importancia mayúscula, pues con éstas los partidos se ven enormemente favorecidos, aumentando drásticamente su capacidad organizativa.

Con excepción del PT, antes de 1995 las campañas se centraban en los candidatos, no sólo desde un punto de vista publicitario, sino también de organización. Éstos eran quienes reunían los fondos, quienes los administraban y quienes dictaban las estrategias electorales, tomando la organización partidaria un papel secundario (Mainwaring, 1999: 149-152).

Empero, con la nueva legislación y el enorme incremento en los aportes que el Estado les provee, los partidos han podido mantener una burocracia permanente a nivel nacional y

subnacional, observándose una intensa “penetración territorial”. Así, para 2012 los 9 partidos principales ya contaban con presencia en el 81.4% de los 5565 municipios del país (medida a partir del número de localidades en donde se presenta al menos un candidato) (Mainwaring, et al., en prensa).

En lo que tiene que ver con la migración partidista, después de 1995 la lógica cambió. Los representantes electos por un partido ya no lo abandonaban para formar otro (personalista) según el contexto político; comenzaron a migrar hacia partidos ya establecidos en un momento en que se definían importantes recursos partidarios (comisiones en el Congreso y tiempo gratuito en medios de comunicación), teniendo así los partidos como organizaciones un rol central (Freitas, 2012). Por su parte, en 2007 una interpretación de la Corte sentenció que los representantes electos que abandonen al partido por el que llegaron al poder perderían su mandato. En 2011 esta interpretación se atemperó, señalándose que no se perdería el mandato siempre y cuando hayan abandonado a su respectivo partido para formar otro. La interpretación de 2007 sin duda fortalecía las organizaciones de partidos en relación a los políticos individualmente considerados; la de 2011 reduce este efecto, pero aun así los políticos requieren tomar una acción colectiva (formar un partido nuevo) en vez de tener la opción de comportarse de manera completamente individual (Mainwaring, et al., en prensa).

De manera global, estos cambios en el sistema legal han permitido una mayor institucionalización del sistema de partidos, entendida como un mayor enraizamiento y estabilidad en la competencia entre partidos (Mainwaring y Scully, 1995; y Mainwaring y Torcal, 2006). Abandonándose así, en buena medida, la anterior lógica, de organizaciones partidistas efímeras, instrumentos de elites políticas.

La reforma de 1995 debe entenderse en un contexto de alta volatilidad electoral.<sup>13</sup> En la Cámara de Diputados ésta fue de 35.4% en 1986; de 35.6%, en 1990; y de 18%, en 1994. Alcanzando en la elección presidencial de 1994 un 60.7% (Mainwaring, et al., en prensa). Esto, sumado a la gran cantidad de representantes electos que migran de partido, dio como resultado una gran fluctuación en el número de asientos de cada bancada partidaria.

---

<sup>13</sup> La volatilidad electoral puede ser definida como “el desplazamiento del voto entre los diferentes partidos, en dos elecciones sucesivas” (Carvalho, 2003: 1235). Con este concepto, por tanto, se mide el porcentaje acumulado de ganancias y pérdidas para todos los partidos de una elección a otra.

Por mencionar a los partidos más importantes, vale la pena señalar que el PDS pasó de 235 diputados en 1986, a 32, un año después; no sobrepasando en ninguna elección posterior más de 79 escaños. Por su parte, el PMDB pasó de 200 legisladores, en 1986, a 260 en 1987, para después contar con 178, en 1988. En el Senado, las cosas fueron parecidas. El PDS pasó de 46 escaños en la cámara alta en 1983, a 5 en 1987; y el PMDB, de 21 escaños, en 1985, a 44, en 1987, para pasar después a 31 en 1988 (ver cuadros 4.5 y 4.6).

Cuadro 4.6 Composición de la Cámara de Senadores de Brasil, 1979-2014

	1979	1981	1982	1983	1987	1988	1990	1991	1992	1993
ARENA/ PDS/ PPR/PPS	42	36	36	46	5	2	3	3	4	09
MDB/P MDB	25	20	27	21	44	31	22	27	26	27
PP (1980- 1982)	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-
PTB	-	0	2	1	1	4	4	8	8	4
PDT	-	0	1	1	2	3	5	5	6	4
PT	-	0	0	0	0	0	1	1	1	1
PFL	-	-	-	-	16	13	13	15	17	17
PSB	-	-	-	-	2	2	2	1	1	1
PSDB	-	-	-	-	-	10	12	10	9	9
Otros	-	1	1	0	2	10	13	11	9	9
Total	67	67	67	69	72	75	75	81	81	81

	1994	1995	1997	1999	2001	Agos to 2002	Octu bre 2002	2003	2007	Diciem bre 2008	2014
ARENA/ PDS/ PPR/PPS	10	6	6	3	4	2	1	1			
MDB/P MDB	27	24	22	27	26	24	19	20	20	20	18
PP (1980- 1982)	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
PTB	4	5	4	1	1	4	3	4	5	7	3
PDT	5	6	2	4	4	5	5	5	4	5	3
PT	1	5	5	7	7	8	14	14	11	12	11

PFL	14	19	24	19	21	18	20	19	17	13	4
PSB	1	1	2	3	3	2	4	3	3	2	7
PSDB	11	10	14	16	14	15	11	11	13	13	11
Otros	8	5	2	1	1	3	6	5	8	9	24
Total	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81

Fuente: elaboración propia con base en: Fleischer, 2004: 256-257; Anastasia y Melo, 2009: 279; y <http://www.senado.gov.br/>

Vale la pena mencionar un ejemplo del carácter personalista y utilitario de los partidos antes de 1995. En 1989, con el 53% de los votos, gana la presidencia Fernando Collor de Mello<sup>14</sup>, un líder populista que creó un partido (Partido da Reconstrução Nacional, PRN) sólo para competir, obteniendo su partido en la siguiente elección, en 1994, el 0.6% de los votos, con una volatilidad de 60.7% (Mainwaring, et al., en prensa) (cuadro 4.7).

Cuadro 4.7 Elecciones presidenciales 1989-2014

	1989	Segunda vuelta	1994	1998	2002	Segunda vuelta	2006
PRN	30.5	Collor: 53.0	0.6	-	-		-
PT	17.2	Lula: 47.0	27.0	31.7	46.4	Lula: 61.3	48.6
PDT	16.5		3.2	53.1	-		2.6
PSDB	11.5		54.3	-	23.2	Serra: 38.7	41.6
PDS	8.9		2.8	-	-		-
PL	4.8		-	-	-		-
PMDB	4.7		4.4	-	-		-
PRONA	-		7.4	2.1	-		-
PCB/PPS	1.1		-	11.0	12.0		-
PSB	-		-	-	17.9		-
PSOL	.		-	-	-		6.9
PV	0.2		-	0.3	-		-
Otros	4.8		3.1	1.9	0.5		0.3
Total	100		100	100	100		100

<sup>14</sup> Collor renunció a la presidencia en 1992 para evitar un juicio político del Congreso por cargos de corrupción en el financiamiento de su campaña presidencial.

	Segunda vuelta	2010	Segunda vuelta	2014	Segunda vuelta
PRN		-		-	
PT	Lula: 60.8	46.9	Dilma: 56.0	41.6	Dilma: 51.6
PDT		-		-	
PSDB	Alckmin: 39.2	32.6	Serra: 44.0	33.5	Neves: 48.4
PDS		-		-	
PL		-		-	
PMDB		-		-	
PRONA		-		-	
PCB/PPS		-		-	
PSB		-		21.3	
PSOL		-		1.5	
PV		19.3		0.6	
Otros		1.2		1.4	
Total		100		100	

Fuente: elaboración propia con base en: Mainwering, et al., (en prensa)

Los cambios en materia de financiamiento público a partidos, con los cuales el monto total entregado a éstos se incrementó considerablemente, deben entenderse como una medida tomada por ellos mismos para protegerse ante la alta volatilidad electoral, observada en los años 80 y primera parte de los 90. Así, los partidos tendrían amplios recursos estatales a su disposición, aunque su número de legisladores disminuya o pierdan el control del gobierno.

A partir de 1995 las pautas de competencia se estabilizan. El Congreso se mantiene altamente fragmentado pero no se observan las altas fluctuaciones de finales de los 80 y principios de los 90. Por su parte, la competencia en la elección presidencial sigue una lógica bipartidista, pues son dos partidos (PT y PSDB) los que concentran la votación (ver cuadro 4.7)

### **Recapitulación**

En este capítulo se presentó un análisis de las normas legales relativas a los partidos políticos en Brasil. Se pretendió describir y explicar su evolución, ubicando las transformaciones observadas en el contexto político en el que tienen lugar.

La regulación jurídica de los partidos políticos en Brasil inicia en 1945, cuando son mencionados por primera vez en la ley electoral. Un año después, son introducidos en la

Constitución, pero en estas fechas el tratamiento del tema no va más allá de una incorporación menor. Poco después, en 1950, la atención prestada a éstos se amplía, introduciéndose los primeros elementos de una regulación intervencionista: se obliga a los partidos a tener cierta estructura, definiéndolos como “personas jurídicas de derecho público”. No obstante, es hasta 1965 cuando se aprueba una legislación plenamente intervencionista, señalándose en la ley cómo deben elegir a sus candidatos y a sus dirigentes. En esta misma fecha se introducen los primeros elementos de una legislación proteccionista, adquiriendo los partidos el derecho de recibir financiamiento público y tiempo gratuito en radio y TV.

En 1988, sin embargo, se da marcha atrás a la legislación intervencionista, estableciendo la Constitución aprobada este año que los partidos son libres para manejar sus asuntos internos. La ley de partidos políticos de 1995 refuerza esta disposición y aumenta los elementos proteccionistas de los partidos políticos, al incrementar los recursos en dinero y tiempo en medios que les son entregados.

La regulación establecida en 1945, 1946 y 1950 tuvo lugar al instaurarse el primer periodo de democracia con sufragio universal en Brasil<sup>15</sup>, implementada al ser derrocado el Estado Nôvo de Getúlio Vargas. La legislación intervencionista y proteccionista de 1965 es aprobada por los militares que toman el poder mediante un golpe. Y la legislación no intervencionista-proteccionista de 1988-1995 fue aprobada en el periodo democrático (vigente hasta la fecha) implantado al dejar los militares el poder en 1985.

Bajo el Estado Nôvo (1936-1945), los partidos y las elecciones fueron canceladas, por lo que, al caer este régimen, se debía recomponer el sistema representativo. Así, el reconocimiento legal de los partidos políticos implicó aceptar que mediante ellos debe canalizarse la participación política democrática.

Por otra parte, la legislación proteccionista se implementa por primera vez en 1965, bajo el auspicio del gobierno militar. La intención fue incentivar la participación de la oposición institucional, misma que, concentrada en el MDB, debatía su disolución ante el clima represivo de la época. Los militares querían mantener en funcionamiento las elecciones, el Congreso y los partidos para presentar (así sea sólo de fachada) una imagen democrática, pues al carecer de un principio de legitimidad plenamente aceptado, su

---

<sup>15</sup> A partir de 1946 el voto es secreto, se elimina la base censitaria, y las mujeres adquieren el derecho de ejercerlo; los analfabetas, sin embargo, lo harían hasta 1985.

permanencia en el poder se tambalearía. Introducir elementos legales de protección a los partidos políticos fue, pues, una medida para evitar la disolución de la oposición.

Ya en democracia, en 1995 cambian las reglas relativas a la protección de los partidos, aumentando considerablemente los beneficios de los que gozan. Debido a la alta volatilidad electoral de la época, los partidos aumentaron los recursos del Estado a los que tienen derecho para proteger su supervivencia ante una eventual disminución de su presencia en el gobierno y/o Congreso.

Asimismo, en 1965 los militares implementaron una legislación intervencionista. La idea fue incentivar la fortaleza de los partidos como organizaciones, en consideración de que el personalismo reinante en la política era pernicioso para el país. Sin embargo, al regreso de la democracia, los partidos (por iniciativa del PMDB) decidieron eliminar lo que consideraban una indebida intervención del Estado en sus asuntos internos. Desde entonces en la Constitución (1988) y en la Ley de Partidos Políticos (1995) se mantiene el principio de autonomía partidaria sobre su vida interna. Los políticos brasileños, acostumbrados al personalismo y a gozar de una amplia autonomía frente a los partidos, una vez liberados del gobierno militar, decidieron regresar a la dinámica de libertad partidaria. Lo que implicaba libertad para conducirse bajo su propio beneficio.

## Capítulo V

### LA GÉNESIS DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Con el objetivo de entender las causas de las reformas a la legislación mexicana sobre partidos, en este capítulo se presenta un recorrido de la evolución normativa en la materia, insertándola en el contexto histórico en el que tiene lugar. En las secciones que componen el estudio –1911-1946; 1947-1977; 1978-1996; 1996-2008; y 2014–, se describen las características de las normas aludidas y se examinan los elementos contextuales que permiten explicar su creación. Asimismo, una primera sección se ocupa de los antecedentes político-partidistas en el primer siglo del México independiente.

#### **De la independencia a la caída de Porfirio Díaz, 1810-1911**

La invasión Napoleónica de España (1808) propició la independencia de las colonias americanas poseídas por el país ibérico. El 16 de septiembre de 1810 inició la guerra independentista en nueva España cuando el cura Miguel Hidalgo arengó a los feligreses católicos a luchar “contra el mal gobierno, la opresión y los tributos”. Después de 10 años de conflicto bélico, se consiguió un acuerdo entre los realistas e independentistas. En 1820 Fernando VII (rey de España) fue obligado a jurar la Constitución española de 1812 (de Cádiz), ante lo cual las altas jerarquías del ejército y la iglesia en la nueva España decidieron favorecer la independencia al temer perder sus privilegios, lográndose así en 1821 un pacto entre Agustín de Iturbide (general realista) y Vicente Guerrero (general independentista) para concretar el objetivo insurgente (Zoraida V., 2004; Ávila y Jáuregui, 2010).

Durante los primeros años de vida independiente surgieron dos grupos políticos antagónicos de carácter secreto (logias masónicas), el rito escocés y el yorkino. El primero se formó por españoles, el alto clero y militares realistas; buscaban el restablecimiento de los privilegios de los que gozaron durante la colonia. En el segundo se agrupaban los insurgentes y pretendían establecer una república federal representativa. Al declinar la masonería, dos corrientes de opinión, sin estructuras estables ni programa definido, ocuparon su lugar: los centralistas y los federalistas. En el Congreso Constituyente de 1823, los segundos lograron imponerse, estableciendo de este modo una estructura federal para la nueva nación, en la

Constitución de 1824. Pocos años después, empero, son los primeros los que triunfan, promulgándose dos Constituciones centralistas (las Siete Leyes y las Bases Orgánicas de 1843). Algunos años antes de la creación de la Constitución de 1857 las tendencias centralista y federalista cambian de nombre para ser conocidas desde entonces como Partido Conservador y Partido Liberal, respectivamente (Anlen, 1973: 41, 42, 44 y 46).

Desde 1812 hasta la publicación de la convocatoria al congreso constituyente que redactaría la Constitución de 1857 (con la única excepción del periodo que va de 1830 a 1836), la legislación electoral incluye el término *partido* en su texto. Sin embargo, este término no es utilizado en su acepción moderna, como grupo político, sino que se refiere a una unidad dentro de la cadena de elección indirecta de representantes. Con las leyes vigentes entonces, los ciudadanos se reunían en las juntas electorales de parroquia o juntas primarias, para elegir a los representantes que acudirían a las juntas electorales de *partido* o secundarias, en donde, a su vez, se votaba por los representantes para las juntas electorales de provincia, de departamento o de estado, siendo en éstas en donde finalmente se elegirían a los diputados.<sup>16</sup> A partir de 1857 el término *partido* desaparece de la legislación, hasta 1911 cuando reaparece con su acepción moderna.

Por su parte, las tendencias conservadora y liberal se mantendrían en constante conflicto hasta el arribo de Porfirio Díaz a la silla presidencial (1876-1911), quien logró centralizar el poder en sus manos gracias a una estrategia que combinaba cooptación y represión. Durante su gobierno se formó el Partido Científico o Unión Liberal, compuesto por políticos seguidores del positivismo, además de intelectuales como Justo Sierra y Francisco Bulnes, quienes creían en la continuación histórica del Partido liberal, aunque la Unión Liberal en realidad era un grupo que sólo buscaba “apoderarse del gobierno, ofreciendo una apariencia de liberales” (Anlen, 1973: 51). Este grupo fue liderado por José Yves Limantour (ministro de Hacienda), y como contrapeso dentro del mismo círculo de Díaz se hallaba al ministro de guerra, Bernardo Reyes, que representaba a los militares porfiristas y guardaba una estrecha relación con los estados.

El presidente Porfirio Díaz resultaba indispensable para el mantenimiento del orden, pues el equilibrio político se logró a través de la construcción de una red de relaciones personales. Así, al llegar Díaz a la senectud el sistema empezó a desestabilizarse. Tras la

---

<sup>16</sup> La legislación electoral de esta época puede consultarse en: García Orozco, 1978.

entrevista Díaz-Creelman (1908), en la que señala su deseo de abandonar la presidencia tras concluir su periodo, se organizaron grupos de oposición. Para las elecciones de 1910 Francisco I. Madero forma el Partido Nacional Antirreeleccionista, el cual lo postula como candidato a la presidencia. En plena campaña Madero es arrestado, lo que lo llevó a declarar ilegítima la elección y a lanzar un plan subversivo. Al año siguiente Díaz deja la presidencia para no tener que enfrentar al movimiento armado encabezado por Madero y una posible invasión estadounidense. Esto en consideración de que, a pesar de las protestas del gobierno mexicano, Madero se movía libremente en aquel país, observándose además maniobras militares norteamericanas (Medina, 2010: 28-32 y 40-44).

La revolución mexicana iniciada en 1910 fue una guerra civil que no culminaría sino hasta el arribo de los “sonorenses” al poder, institucionalizándose un nuevo sistema político a través de la creación de un partido oficial.

### **La construcción de un sistema de partido hegemónico. De la regulación mínima a la regulación excluyente, 1911-1946**

Al dejar Díaz la presidencia, Francisco León de la Barra ocupa interinamente el poder con el encargo de organizar una elección extraordinaria, misma que es ganada por la fórmula: Francisco I. Madero-José María Pino Suárez, candidatos a presidente y vicepresidente, respectivamente. Como jefe del ejecutivo, Madero firma la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, la cual es el primer documento legal en México que reconoce a los partidos políticos en su acepción moderna. El capítulo VIII de este documento (De los partidos políticos) contenía sólo un artículo (art. 117), en el cual se señala que para poder obtener el reconocimiento oficial como partido, se debía contar con al menos 100 ciudadanos, tener un programa político y de gobierno, y haber editado por lo menos dieciséis números de un periódico de propaganda antes de su participación en el proceso electoral.

El gobierno de Madero pronto entró en crisis. Tuvo que enfrentar los alzamientos de Bernardo Reyes, Félix Díaz, Emiliano Zapata y Pascual Orozco. No obstante, es Victoriano Huerta quien derroca y asesina al presidente Madero en 1913. Huerta, sin embargo, no dura mucho en la presidencia. En 1914 es derrotado por el ejército constitucionalista que,

comandado por Venustiano Carranza, se había levantado en armas tras el asesinato de Madero.

Una vez en el poder, los constitucionalistas preparan el Congreso Constituyente que aprueba la Constitución de 1917. Por su parte, Venustiano Carranza es electo para ocupar la presidencia en el periodo 1916-1920, empero, meses antes de concluir su mandato (terminaría en noviembre), triunfa la revuelta sonorensa que lo desplaza del poder, ocupando Álvaro Obregón la presidencia tras ser electo el 5 de septiembre de 1920.

Durante este periodo los partidos y las elecciones se mantuvieron como las vías formales para acceder al poder. La Ley Electoral para la Formación del Constituyente, firmada por Carranza en 1916, mantuvo el reconocimiento a los partidos políticos, obteniendo un grupo político el reconocimiento como tal con el único requisito de no tener “nombre o denominación religiosa y no formarse exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia” (art. 53).

La Constitución de 1917 no menciona expresamente a los partidos políticos, empero, reconoce el derecho de asociación con fines políticos (art. 34). En 1918 se aprobó la Ley para la Elección de los Poderes Federales, la cual se mantendría en vigor hasta 1946. Esta ley rescató los postulados de la regulación maderista de 1911. Contiene tres artículos (106, 107 y 108) relativos al funcionamiento de los partidos. Según éstos, para formar un partido político se requiere contar con una Asamblea constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos; contar con un programa político y de gobierno; carecer de denominación o nombre religioso; no estar formado exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia; y publicar por lo menos 8 números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones (art. 106). Además, cabe señalar que se permitía el registro de candidatos independientes para participar en las elecciones, para lo cual era necesario el apoyo de cincuenta ciudadanos y contar con un programa político (art. 107). Por último, la disposición restante le otorgaba a los candidatos el “derecho a vigilar los actos correspondientes a su elección” (art. 108).

Ésta fue una legislación mínima. Se reconoce a los partidos políticos y se establecen los requisitos para su formación. No obstante, no se señalan derechos ni obligaciones significativas, ni se da un tratamiento doctrinario sobre su papel en la vida democrática.

La incorporación de los partidos políticos en la ley (1911) ocurre en el momento en el que se pretende recomponer el sistema institucional, roto por el movimiento armado que llevó a Madero al poder. Se señala que es a través de las elecciones como se nombra a los gobernantes y se reconoce que en su celebración participan los partidos postulando candidatos.

Los actores políticos que sucedieron a Madero concebían al sufragio como el mecanismo legitimador del poder político por excelencia; de ahí que, como señala Arreola, “todos los principales protagonistas del México de la revolución se obsesionaron siempre por cumplir, a medias o completamente, el expediente de alcanzar el poder por la vía de las urnas. Todos, sin excepción” (Arreola, 2015: 59). Así ocurrió con Huerta, Carranza, Obregón y Calles. En esta tesitura, la ley debía reconocer la existencia de partidos, al ser actores protagónicos en los procesos comiciales.

Sin embargo, en los hechos los partidos tenían un papel secundario. El poder era ejercido por “hombres fuertes”: caciques y caudillos, dispersos a lo largo y ancho del territorio nacional que cumpliendo con los “rituales y símbolos del derecho”, fundaban partidos para obtener cargos públicos (González C., 1976: 46-48). No sorprende, por ello, que en esta época sea posible encontrar cientos o quizá miles de partidos nacionales, regionales o municipales. Arreola (2015) logra documentar la existencia de 776 partidos con registro nacional entre 1917 y 1945; y Garrido (1982) señala que a mediados de 1929, 1800 partidos regionales integraban al PNR (sin contemplar a los que no se sumaron, por supuesto). Sea cual sea el número exacto, lo cierto es que en abrumadora mayoría eran vehículos personalistas contruidos para participar en cierta elección y cuya existencia podía concluir al terminar ésta o dependiendo de la suerte de su patrocinador (Woldenberg, 1993: 85).

La existencia de un mapa político tan fragmentado generó constantes conflictos regionales por la titularidad del poder. Como ejemplo, Meyer describe las elecciones en Nayarit en donde los contendientes “se apoderaban de las casillas, hacían y deshacían los padrones electorales, cruzaban las boletas y robaban las urnas a punta de pistola, antes de liquidarse a balazos” (2010: 90-91). Y, una vez en el poder, mantenerse en el encargo era todo un reto. Debido a los constantes cuartelazos, incendios de palacios de gobierno y ataques

armados, en este estado entre 1918 y 1934 (4 periodos de gobierno), 32 personajes despacharon como gobernadores (Meyer, 2010: 90).

A nivel nacional, Álvaro Obregón logró colocarse en la cima de la pirámide de caudillos. Es electo presidente en 1920, sin embargo, debido a la prohibición de la reelección, en 1924 deja como sucesor a Plutarco Elías Calles. Después, en 1928 intentó ocupar por segunda ocasión la presidencia. Siendo candidato, logró reformar la Constitución permitiéndose la reelección no consecutiva y aumentándose el periodo presidencial de 4 a 6 años. En la elección recibió el 100% de los votos, empero, antes de poder tomar por segunda ocasión protesta como presidente es asesinado.<sup>17</sup>

Ante tal panorama, Calles se dio a la tarea de evitar a toda costa el rompimiento de la unidad que se había conseguido en torno al caudillo asesinado. El objetivo fue mantener la estabilidad y evitar la guerra civil. Con esto en mente, propuso el aglutinamiento de todas las fuerzas políticas del país en una sola organización partidista. Propuso crear el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

El PNR nació oficialmente el 4 de marzo de 1929 como una “confederación de caciques”, y si bien en un primer momento no todos los grupos locales se incorporaron – oficialmente nació con 148 partidos de 28 estados del país (Garrido, 1982: 67 y 92)–, el partido continuó buscando la incorporación de las organizaciones renuentes, dividiéndolas y recurriendo incluso a mecanismos coercitivos. Así, a mediados de 1929 se anunciaba que el PNR lo integraban 1, 800 “partidos regionales”, y las que aún se mantenían fuera y competían con él (55), carecían de una verdadera implantación nacional (Garrido, 1982: 108).

Con la creación del PNR inició un proceso de centralización del poder que permitiría la institucionalización de un sistema autoritario en México. Casi una década después de su creación, en 1938, el PNR se transforma en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), lo que implicó pasar de un partido organizado como “confederación de caciques” a un “partido de masas” organizado en cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar (este último eliminado en 1941) (González y Lomelí, 2000: 178).

El último cambio de siglas tendría lugar en 1946, cuando el PRM se transforma en Partido Revolucionario Institucional (PRI). A diferencia del anterior cambio, éste no implicó

---

<sup>17</sup> El autor del crimen fue José de León Toral, un “joven católico deseoso de vengar la muerte del padre Miguel Agustín Pro S.J.” (Meyer, 2010: 107).

un cambio contundente, sino simplemente la consolidación del partido. Según Reveles, “la centralización de la toma de decisiones se reforzó, el burocratismo devino característica central de la organización y la supeditación del partido frente al poder presidencial se volvió rutinaria” (Reveles, 2003: 21).

Así pues, la creación del partido de la revolución cambió radicalmente al sistema de partidos en México. Se transitó de uno totalmente atomizado a otro en el que es realmente un solo partido el que importa. Sin embargo, debido a que la legislación vigente entre 1918 y 1946 era muy permisiva en lo que tiene que ver con la formación de nuevos partidos, e incluso permitía las candidaturas independientes, en ocasiones se observaron conflictos por las postulaciones que culminaban con la salida de los miembros descontentos. A su vez, éstos se presentaban en las elecciones y retaban, aunque sin mucho éxito, al partido de la revolución.

Los casos de Juan Andreu Almazán, quien abandonó al partido, formó el Partido Revolucionario de Unificación Nacional y retó al candidato priista a la presidencia en 1940; Ezequiel Padilla, cuya salida dio origen al Partido Demócrata Mexicano, conteniendo bajo sus siglas en la elección presidencial de 1946; y Miguel Henríquez Guzmán, quien hizo lo mismo en 1952, auspiciando la creación de la Federación de Partidos del Pueblo de México, dan cuenta de esta posibilidad (Mirón L., 2011: 100-108).

Así, para enfrentar este problema se cambia la legislación electoral. El objetivo fue tener el control sobre los grupos políticos que podían presentarse en la elecciones, evitando, cuando fuera conveniente, la participación electoral de ciertos personajes y partidos. El 7 de enero de 1946 se publica la Ley Electoral Federal, misma que le otorgó el monopolio de la representación a los partidos al señalar que: “solamente los partidos podrán nominar candidatos” (art. 60). Además, prohibió la participación de partidos que sólo tuvieran fuerza regional, en los procesos electorales federales, pues se estableció que “solamente serán reconocidos como partidos políticos los partidos nacionales” (art. 23). Y, más importante, se señaló que para poder ser reconocido como partido ante la Secretaría de Gobernación se debían cubrir, entre otros, los siguientes requisitos: contar con al menos treinta mil miembros en todo el país, por lo menos mil en las dos terceras partes de las entidades federativas; normar su actuación pública bajo los preceptos de la Constitución; no subordinarse a partidos extranjeros u organizaciones internacionales; no contener alusiones de carácter religioso o racial; y encausar su actuación por medios pacíficos (art. 24).

Vale la pena señalar, además, que ésta es la primera ley en el país que establece reglas sobre la organización interna de los partidos. Esta norma estableció que sus estatutos: debían contener un sistema de elección interna de candidatos; un sistema de sanciones a sus miembros; un programa y método de educación política de sus miembros; y la distribución de funciones, obligaciones y facultades entre los diferentes órganos del partido (art. 25). Con respecto a su estructura interna se estableció que debían contar con: una Asamblea Nacional; un Comité Ejecutivo Nacional; y Comités Directivos en las entidades federativas (art. 26). Asimismo, los partidos quedaron obligados a sostener una publicación periódica, por lo menos mensual, y oficinas permanentes (art. 33). Por último, se les otorgó el derecho de solicitar a la Secretaría de Gobernación que investigue la actividad de cualquiera de los otros partidos a fin de que se mantengan dentro de la ley (art. 36).

La nueva regulación coadyuvó a que el PRI mantuviera el control del poder. Estableció una gran cantidad de obstáculos para que otras fuerzas políticas pudieran ser reconocidas oficialmente como partidos y en la práctica únicamente los partidos leales, que no representaban una amenaza seria a la hegemonía del partido oficial, obtuvieron el reconocimiento legal.

La legislación en materia de partidos establecida en 1946, por tanto, fue una herramienta para desincentivar la salida de miembros del partido de la revolución, ya que al salirse de éste, no tendrían garantizada la posibilidad de participar en las elecciones.

### **El autoritarismo mexicano. Auge, crisis y reforma política: de la regulación excluyente al inicio de la regulación proteccionista, 1947-1977**

En su obra clásica, Daniel Cosío Villegas afirma que “las dos piezas principales y características del sistema político mexicano [de los años 40, 50 y 60] son un poder ejecutivo –o, más específicamente, una presidencia de la república– con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial predominante” (1975: 21). Los elementos subrayados por este autor se encuentran intrínsecamente relacionados y su fortaleza depende una de la otra.

A Obregón corresponde el mérito de lograr la pacificación del país al colocarse como líder indiscutible de las fuerzas revolucionarias. A su muerte, es Calles quien mantiene la

cohesión gracias a la creación del PNR, lo que no implica la despersonalización de la política. El poder de este último personaje no disminuye al dejar la presidencia, pues quienes ocupan el cargo durante los siguientes seis años –Emilio Portes Gil (1928-1930); Pascual Ortiz Rubio (1930-1932); y Abelardo Rodríguez (1932-1934)–, se ven opacados por su liderazgo informal. Es por ello que, aunque Obregón y Calles lograron iniciar el proceso de institucionalización del Estado, el poder se mantuvo supeditado a su persona (caudillo y hombre fuerte, respectivamente), quedando así limitado (Córdova 1972: 43-44).

El sistema político logra despersonalizarse por obra del general Lázaro Cárdenas, quien ocupó la presidencia de 1934 a 1940. Cárdenas terminó con el liderazgo personalista de Calles y auspició la incorporación de las masas al partido oficial a través de la creación de 4 sectores: obrero, campesino, popular y militar, representados respectivamente por la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC), y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), el sector militar desapareció poco después de su creación incorporándose sus miembros a los otros sectores o abandonando la política por los negocios (Córdova, 1976). A partir de la expulsión de Calles (1936) y la creación del PRM (1938) termina la era del caudillismo y comienza la del presidencialismo. El presidente será el líder indiscutible del partido oficial, mientras ocupe constitucionalmente el cargo, pues al término de su sexenio corresponderá a otro personaje ocupar el liderazgo.

La institución presidencial tendría una preminencia notable debido tanto a las facultades constitucionales que la Carta Magna de 1917 le asignó, como por las facultades informales, o metaconstitucionales, de las que el presidente, en los hechos, gozaba (Carpizo, 2010). De entre las primeras debe destacarse su posición como jefe del ejecutivo, con facultades legislativas –como la iniciativa de ley y la posibilidad de vetar leyes aprobadas por el Congreso–, amplias facultades en materia presupuestal y de manejo de la economía. Y entre las segundas hay que considerar su liderazgo dentro del partido oficial, pues fue el jefe real del partido que dominó los puestos de elección popular a nivel nacional, estatal y municipal, y esta posición le otorgó un amplio control de las decisiones públicas en todos los niveles y poderes del Estado.

Gracias al partido oficial y a la estructura presidencialista del Estado, México logró mantener una estabilidad política admirada internacionalmente, aunque esto no implicó

ausencia de oposición. En los 50 se observaron movilizaciones de obreros (petroleros, ferrocarrileros, telegrafistas y electricistas, de manera notable), campesinos (en Sinaloa, Sonora y Morelos, principalmente), profesionistas (como los maestros) y universitarios; no obstante, éstos fueron reprimidos y sus dirigentes encarcelados (Singer, 2010: 161y 162).

En el ámbito partidario electoral, el gobierno pudo mantener el control de sus contrincantes, como ya se apuntó, utilizando la legislación en materia de partidos políticos. La ley electoral de 1946 prohibió las candidaturas independientes y permitió sólo la participación de partidos políticos con registro nacional en los procesos electorales federales, estableciendo que éstos debían contar, entre otras cosas, con al menos 30 mil asociados. El reto que significó la candidatura de Miguel Henríquez Guzmán en 1952 y la creación de la Federación de Partidos del Pueblo de México como grupo disidente de la Familia Revolucionaria, además del aumento de los electores fruto del reconocimiento del voto a la mujer, en 1953, fue enfrentado aumentando el número de militantes necesarios para formar un partido, pasando a ser de 75 mil miembros (art. 29), en 1954.

De este modo, únicamente la oposición sin posibilidades reales de derrotar al partido oficial podría participar en las elecciones. Tres partidos políticos obtuvieron el reconocimiento y se presentaron en cada proceso electoral desde los 50: Partido Acción Nacional (PAN); Partido Popular Socialista (PPS); y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). El PAN fue creado en 1939 como un partido elitista de derecha moderada, que pretendía ser una “tercera vía” entre el capitalismo salvaje y el comunismo estatizador. Manuel Gómez Morín, su promotor, pretendía organizar un partido “de minorías excelentes” que asumiera la dirección del gobierno (Loeza, 1999: 107). El PPS nace en 1948 como Partido Popular (PP), auspiciado por Vicente Lombardo Toledano, quien logró el apoyo de la CTM para organizar el partido –aunque después la confederación lo abandonó–. Su objetivo era crear un partido independiente del gobierno, pero revolucionario, compuesto por la clase obrera y campesina y por ejidatarios, pequeños propietarios agrícolas, peones, aparceros y la clase media (maestros, pequeños comerciantes, profesionales, intelectuales y burócratas). En 1955 el PP se define como partido de clase, “inspirado en la filosofía marxista” agrega el apellido “socialista” en 1960 (Rodríguez Araujo, 1987: 142-149). El PARM, por su parte, ve la luz por primera vez en 1954, integrado por excombatientes de la revolución mexicana, desplazados del partido oficial al desaparecer el sector militar. Según

Guillén Vicente, el presidente Ruíz Cortines pudo haber permitido la formación del partido como un “regalo” a su antiguo mentor y exjefe carrancista Jacinto Treviño, quien fue fundador y primer presidente del partido (1987: 156-161).

Estos partidos no constituyeron una amenaza a la hegemonía del PRI. El PAN era un partido débil y, en todo caso, podía recurrirse al fraude electoral para arrebatarle triunfos; y los otros dos operaban como comparsas: desde 1958 tanto el PPS como el PARM postulaban al candidato priista a la presidencia (Rodríguez Araujo, 1987: 146; Guillén Vicente, 1987: 156).

De cualquier modo, lo cerrado del sistema llegó a un punto intolerable incluso para parte de esta oposición leal. Tras la elección presidencial de 1958 el PAN retiró a su representante de la Comisión Federal Electoral (CFE) y pidió a sus 6 diputados electos no ocupar sus curules –aunque 4 de ellos ignoraron el exhorto– como protesta ante el “mayor fraude que habían sufrido” (Loaeza, 1999: 267-268). En este contexto, como bien señala Favela, los procesos electorales no cumplían la función de transmitir las preferencias de los ciudadanos en relación a quiénes ocupan los cargos públicos y qué tipo de decisiones se adoptaban (Favela, 2010: 107-108).

El partido oficial utilizó a sus sectores (CTM, CNC y CNOP) para tener contacto con la población, pero este contacto fue jerárquico y autoritario. No había modo de transmitir demandas al gobierno y cualquier intento de organización independiente y/o protesta era reprimido bajo el cobijo de los artículos 145 y 145 bis del Código Penal que tipificaban el “delito de disolución social.”<sup>18</sup> Los derechos de reunión y de expresión, por lo tanto, quedaban anulados en los hechos.

Así, la incapacidad del arreglo institucional para canalizar las demandas ciudadanas obligó a la búsqueda de “métodos no convencionales de hacer política”, los cuales a su vez fueron igualmente reprimidos incluso mediante el uso de la violencia física, ejercida por órganos gubernamentales legales y extralegales (Favela, 2010: 115-118).

---

<sup>18</sup> El delito de disolución social se configuró ambiguamente durante la guerra, con el supuesto de que serviría para defenderse de los nazis. En el contexto de guerra fría era usado en contra de los opositores al gobierno acusados de tener ideas comunistas y de preparar subversiones. La pena equivalía a 12 años de cárcel, mismos que, sumados a otras acusaciones, podían mantener a los disidentes encarcelados de por vida (González Casanova, 1988: 128).

Para evitar la escalada del conflicto, el gobierno decidió combinar la represión con el otorgamiento de ciertas concesiones. Un primer experimento se encuentra en la introducción de los *diputados de partido*. El 22 de julio de 1963 se publica en el Diario Oficial de la Federación una reforma a los artículos 54 y 63 constitucionales, introduciendo en el primero de ellos por primera vez en la historia el término *partidos políticos*, en la Ley Fundamental mexicana. La constitucionalización de los partidos, sin embargo, implicó una incorporación semántica, mas no una definición doctrinal, por lo que quedó incompleta (De Andrea 2012: 61). Sea como fuere, esta reforma estipuló que los partidos que lograran reunir al menos el 2.5% de la votación nacional tendrían derecho a la asignación de 5 curules en la Cámara de Diputados, más un escaño más por cada 0.5% extra de la votación, hasta llegar a un tope de 10%, señalándose que aquel partido que obtenga 20 puestos de mayoría relativa no podrían participar en la repartición de diputados de partido. Esta reforma constituye una creación netamente mexicana, pues no existía algo similar en otra parte del mundo. Originalidad reconocida por el entonces diputado Jesús Reyes Heróles, quien afirmó que se adoptó “una solución mexicana para un problema mexicano” (Béjar, 2004: 24).

En esta reforma también se contempló, por primera vez, la introducción de prerrogativas para los partidos. El 28 de diciembre de 1963 se creó el artículo 44 bis de la ley electoral estableciéndose la exención de impuestos del timbre (que se cause en los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación), las relacionadas con rifas o sorteos y festividades, sobre la renta, y los que se causen por la venta de los impresos de los partidos. Asimismo, en la misma ley se agregó que quienes, habiendo sido electos, no se presenten a desempeñar el cargo (como lo hicieron algunos diputados del PAN en 1958) serían acreedores a la suspensión de sus derechos políticos hasta por 6 años (art. 150); sufriendo el partido la suspensión (temporal o definitiva) de su registro (art. 151).

Según Molinar Horcasitas (1991: 65), esta reforma obedecía a la estrategia del “látigo y la zanahoria”, ofreciendo mayores espacios y ciertas prerrogativas para la oposición como un incentivo para mantener su actuación dentro de los márgenes institucionales (zanahoria), al tiempo que se establecían sanciones si se salen de éstos (látigo).

Esta reforma fue exitosa en lo inmediato. Los partidos reconocidos abandonaron (temporalmente) la utilización de tácticas antisistema y se integraron activamente en el Congreso. Además, los partidos comenzaron a participar incluso en distritos con bajas

posibilidades de triunfo, pues la votación que alcanzaran al final se sumaba para la repartición de diputados de partido. La última ventaja se encuentra en el hecho de haber obtenido el apoyo unánime de la oposición, pues se afirmó así el compromiso con el sistema (Molinar Horcasitas, 1991: 73).

Los partidos aumentaron su número de sus representantes en el Congreso. El PRI pasó de 172 diputados, en la XLV legislatura (1961-1964), a 175 en la XLVI (1964-1966); el PAN, de 5 a 20 diputados (18 de partido y 2 de MR); el PPS, de 1 a 10 (9 de partido y 1 de MR); y el PARM, quien se estrenó en la XLVI legislatura, 5 (de partido) (De Andrea, 2012a: 36).

El éxito de la reforma, empero, no duró demasiado. El sistema seguía cerrado, impidiendo la entrada de grupos sociales no encuadrables en el arreglo corporativo ni en la oposición controlada. Además, el PAN pronto volvió a las tácticas antisistema, boicoteando a la CFE y al propio Colegio Electoral. Para este partido las ventajas de la nueva legislación no nulificaban la inequidad del proceso electoral. El PAN seguía subrepresentado y los satélites del PRI (PPS y PARM) sobrerrepresentados, ya que a pesar de no alcanzar el porcentaje estipulado, se les asignaron diputados de partido “invocando al espíritu de la norma” (Molinar Horcasitas, 1991: 85-89).

Al final de la década de los 60 y en los 70 el sistema volvió a entrar en crisis. La oposición “subversiva” creció, y las medidas represivas también. El choque entre ambas tendencias mostró su agudeza con las masacres de 1968 y 1971; y con el enfrentamiento entre grupos guerrilleros y unidades paramilitares (guerra sucia). Según Castellanos (2015:17), más de una treintena de guerrillas urbanas y rurales fueron aniquiladas, dejando como saldo “un número indefinido de muertes y alrededor de un millar de desapariciones forzadas”.

El gobierno intentó apaciguar el descontento con más concesiones. El presidente Echeverría (1970-1976) excarceló a los líderes estudiantiles de 1968 y a otros presos políticos; el delito de disolución social fue derogado; y aumentó considerablemente el financiamiento para la educación superior (Zermeño, 2010: 65 y 66). La Constitución es reformada en 1969, reduciéndose la edad para poder votar de 21 a 18 años; y en 1972 se reduce la edad para poder ser electo, pasando de 25 a 21 años para ser diputado, y de 35 a 30 años para senador. Asimismo, en este mismo año el porcentaje para tener derecho a la asignación de diputados de partido se reduce, pasando del 2.5% al 1.5% de la votación, y el

número máximo de representantes por esta vía que cada partido podía reclamar pasa de 20 a 25. Siguiendo esta lógica, en 1973 se expide una nueva legislación electoral, la Ley Federal Electoral, pasando el número de afiliados necesario para formar un partido de 75 mil a 65 mil (art. 23); en el catálogo de exenciones fiscales para los partidos políticos se agregan las franquicias postales y telegráficas (art. 39); y, por primera vez, se establece que los partidos tienen derecho a tiempo en radio y TV durante las campañas electorales en los tiempos que corresponden al Estado (art. 39). Por otra parte, también se aprobaron nuevos castigos para aquellos que pretendan boicotear al régimen. Se estableció la suspensión de sus derechos políticos para los comisionados de partido que no se presenten a las sesiones del órgano electoral; pudiendo ver el partido suspendido o cancelado su registro si se comprueba su participación en los hechos (arts. 198 y 200).

Las reformas implementadas cojearon del mismo pie. No pretendían integrar a la oposición más beligerante, de tal suerte que el régimen no pudo revertir su inestabilidad. Finalmente, la fachada democrática se derrumbó en la elección presidencial de 1976 cuando el candidato del PRI, José López Portillo, se presentó como único candidato, sin oposición. El PAN, partido que tradicionalmente había presentado un contrincante, se vio impedido de participar debido a una crisis interna,<sup>19</sup> quedando así expuesto lo falso del sistema representativo mexicano. Con movimientos de protesta en todo el país resulta que no hay un candidato de oposición.

En reacción, el gobierno implementó una reforma política de mayores dimensiones. Cambió la lógica excluyente anterior para intentar integrar a la oposición extrainstitucional. El 6 de diciembre de 1977 se publica en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 41 de la Constitución. En el nuevo artículo se estableció que:

“Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

---

<sup>19</sup> Dentro del PAN se agudiza un conflicto entre quienes tenían una postura “abstencionista”, inclinándose por buscar un cambio en la mentalidad de la sociedad antes que ocupar puestos públicos (su líder más visible fue Efraín González Morfín), y quienes consideraban que el abstencionismo no era una solución, y buscaban en cambio una participación más agresiva (su principal dirigente fue José Ángel Conchello). Después de tres rondas en la Convención Ordinaria y siete más en Convención Extraordinaria ninguno de los aspirantes logró el 80% de los votos para ser postulado como candidato a la presidencia, decidiéndose que no sería posible participar (Loeaza, 1999: 308-310).

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

Asimismo, la Ley Federal Electoral, vigente desde 1973, fue sustituida por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1977. Este nuevo ordenamiento creó dos procedimientos por los cuales las organizaciones políticas podrían obtener el reconocimiento legal como partidos: el registro definitivo y el condicionado.

Para obtener el registro definitivo se requería: formular una declaración de principios, un programa de acción y estatutos. La declaración de principios debía contener la obligación de observar las leyes del Estado mexicano; sus bases ideológicas; la prohibición de aceptar pactos que los sujeten o subordinen a entidades internacionales o extranjeras; y la obligación de llevar a cabo sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática (art. 22). El programa de acción establecería los medios que pretenden adoptar con relación a sus fines. Y los estatutos debían contener los derechos y obligaciones de sus miembros; los procedimientos de renovación de dirigentes y postulación de candidatos; las funciones y obligaciones de sus órganos, los cuales debían ser: una Asamblea Nacional, un Comité Nacional, y Comités en las entidades federativas; y las sanciones aplicables a los miembros (art. 25). El partido debía contar además con 3, 000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas; o 300 en, cuando menos, cada uno de los distritos

electorales federales uninominales; y el total de miembros debía ser de al menos 65 000 personas (art. 27).

Por su parte, para obtener el registro condicionado una organización política debía contar con los mismos documentos básicos necesarios para el registro definitivo (declaración de principios, programa de acción y estatutos), y demostrar que representa una “corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional”. Asimismo, debía demostrar haber realizado actividad política permanente durante los cuatro años previos a la solicitud del registro, o uno, de haber funcionado como Asociación Política Nacional (art. 32). Cabe señalar, además, que si lograba el 1.5 por ciento de la votación obtendría el registro definitivo, pero en caso contrario perdería todos los derechos.

La nueva legislación también otorgó una importante cantidad de derechos a los partidos como: a) formar parte de la Comisión Federal Electoral (los partidos con registro condicionado sólo contaría con voz, art. 36 y 37); b) participar en las elecciones federales y locales (los partidos con registro condicionado sólo participaría en las federales, art. 36 y 40); c) tener acceso permanente a la radio y la televisión; d) disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales, e) gozar de exención de impuestos y derechos; f) disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones (art. 48); y g) un local para celebrar reuniones públicas tendientes a obtener la adhesión popular, en las cabeceras de los distritos electorales uninominales (art. 49).

Cabe señalar que los partidos también debían cumplir con ciertas obligaciones, entre ellas: a) observar sus normas de afiliación y los procedimientos que señalan los estatutos para la postulación de candidatos, y mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección; b) editar una publicación periódica de divulgación mensual y otra de carácter teórico trimestral; y c) sostener un centro de formación política (art. 42).

Los partidos políticos con registro definitivo perderían el reconocimiento estatal, entre otras causas por: I) no obtener en tres elecciones consecutivas el 1.5 por ciento de la votación nacional, y II) por haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro (art. 68).

El órgano encargado de vigilar que los partidos cumplan con la ley era la Comisión Federal Electoral (art. 44) y los propios partidos podían solicitar el que se investigue las

actividades de otros partidos cuando haya motivos para pensar que no cumplen con la ley (art. 45).

Por último, el 27 de septiembre de 1978 se publica una Ley de Amnistía, que benefició a los opositores al régimen detenidos por las fuerzas de seguridad.

La regulación jurídica de los partidos políticos, resultado de esta reforma, cambió por completo la lógica institucional en esta materia, establecido desde la publicación de la ley electoral de 1946. Si antes se tenía la intención de excluir a la oposición dificultando su reconocimiento legal, ahora se pretendía integrarla, facilitando su inscripción. Además, la entrega de prerrogativas constituyó otro incentivo para estimular la canalización de la inconformidad por las vías institucionales, a través de la creación de partidos políticos y la participación electoral.

En 1963 se inaugura la época de la protección a los partidos de oposición, pero es hasta 1977 cuando esta protección es parte de una política integral para incorporar a los grupos disidentes. Aun así, esto no implicó la transformación del régimen en sentido completamente democrático. Se liberalizó en cierto modo, pero los procesos electorales continuaron siendo inequitativos y el recurso al fraude seguía latente.

La reforma de 1977 fue el primer paso en la *transición a la democracia*, pues fue un avance liberalizador que encaminó al país en esa ruta, pero harían falta muchos cambios más para llegar a la celebración de comicios efectivamente democráticos (Becerra, et al., 2005).

### **Transición a la democracia: regulación proteccionista, 1978-1996**

La reforma política de 1977 logró su propósito y la oposición al régimen comenzó a utilizar las vías institucionales para expresar su descontento. La figura del registro condicionado fue especialmente útil, pues así los partidos no estaban obligados a presentar las listas de sus militantes para poder participar en las elecciones. La izquierda aplaudió la medida, ya que no le gustaba la idea de entregar una lista de sus miembros, considerando que podrían ser objeto de persecución.

Para las elecciones de 1979, además del PRI, PAN, PPS y PARM, participaron el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores, y el Partido

Demócrata Mexicano, gracias a la figura de registro condicionado. En las sucesivas elecciones participarían muchos partidos más, aunque no todos conservarían su registro.

En los ochenta, el cambio estuvo impulsado por las profundas transformaciones en materia económica que tendrían lugar en esta década. El modelo económico vigente de los 40 hasta los 70 subordinaba la lógica de los mercados (competitividad, eficiencia, etc.) a la intervención estatal, mediante la creación de un mercado interno impulsado por el gasto público y protegido de la competencia internacional. Este modelo permitió un rápido y sostenido crecimiento de la economía mexicana, mismo que fortaleció la capacidad de gobierno y la estabilidad política. Sin embargo, para la década de los 70 este esquema entró en franco agotamiento, mismo que fue enfrentado aumentando aceleradamente la presencia del Estado en la economía. Gracias al descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo y a la disponibilidad de créditos internacionales, el gasto gubernamental se aceleró al tiempo que el número de empresas estatales crecía –en 1970 se registraban 491 de éstas; en 1976, 845; y en 1982, 1155–. Desafortunadamente, a principios de los 80 estalla una grave crisis económica. La inflación rondó un 100% y la devaluación de la moneda alcanzó un 466%. El “milagro mexicano” terminaba abruptamente (Heredia, 2006: 186-188).

En respuesta, el gobierno implementó un plan de estabilización económica ortodoxo. Se limitaron los aumentos salariales, el gasto gubernamental se paralizó y los subsidios al consumo fueron reducidos (Cook, et al., 1996: 56). Asimismo, en septiembre de 1982 se nacionalizó la banca. Decisión que terminó con la confianza de la iniciativa privada al gobierno, pues ésta veía en el autoritarismo gubernamental la causa del difícil panorama (Loeza, 1996: 184).

Los grupos descontentos encontraron en el PAN un vehículo ideal para canalizar su ímpetu por participar en política. Este partido recién inauguraba un nuevo perfil más inclinado a la participación electoral y con él, además, tenían cierta convergencia ideológica en temas como: la defensa del individuo, de la propiedad privada y de la libertad de enseñanza (Loeza, 1989: 261). Así, de 1982 a 1988 Acción Nacional fue receptor de grupos empresariales, en particular de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), y de otras organizaciones, como Desarrollo Humano Integral, A. C. (DHIAC), que emprendían acciones de defensa frente al poder público (Loeza, 1999: 334-335).

Los nuevos panistas (neopanistas) aportaron recursos financieros y una importante infraestructura de organización y movilización. Gracias a ellos el PAN creció aceleradamente en todo el país, aunque su mayor fuerza se ubicó en el norte. En las elecciones de 1983 el PAN tuvo resultados extraordinarios, ganó las presidencias municipales más importantes de Chihuahua –gobernando a más de la mitad de la población en este estado–; ganó además las capitales de Durango y San Luis Potosí, y otros municipios más. Su avance, sin embargo, se detuvo cuando el PRI decidió no reconocer sus victorias (Reveles, 2002: 194-195).

La cerrazón del régimen provocó una reacción sin precedentes en el PAN. Comenzaron a implementarse medidas de resistencia civil para exigir el respeto al voto, como: huelgas de hambre, huelgas de pago de impuestos, caravanas, exhortaciones a la población para no pagar el predial, la luz y el agua, además de marcar los billetes con leyendas antigubernistas. En momentos, la protesta se tornó violenta, con la volcadura y quema de patrullas, apedreo de bancos, periódicos o estaciones de radio progubernamentales, toma y en ocasiones incendio de palacios municipales y enfrentamientos directos con la policía (Loeza, 1999: 367-368; Reveles, 2002: 194-200).

Bajo este clima, el gobierno implementó la reforma electoral de 1986-1987. Para su diseño se convocó a una serie de audiencias públicas con la participación de partidos políticos; asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas, y ciudadanos en general. En ellas los partidos de oposición (PAN, PSUM, PRT y PMT) participaron con ponencias individuales, presentando al final un documento conjunto de propuestas. Su impacto, sin embargo, fue marginal, aunque quedó constancia de las mismas para una agenda futura (Becerra et al, 2005: 166, 176 y 177).

La reforma constitucional (15 de diciembre de 1986) y legal (Código Federal Electoral, 12 de febrero de 1987), aumentó el número de diputados electos por el principio de RP, de 100 a 200; creó una *cláusula de gobernabilidad* para que el partido mayoritario tenga asegurado el 51% de las curules de la Cámara de Diputados; introdujo el principio de integración según la fuerza electoral de cada partido en la Comisión Federal Electoral; y creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, órgano de carácter administrativo competente para resolver los litigios en materia electoral.

En el ámbito de los partidos políticos, la reforma introdujo ciertos avances, como las nuevas modalidades para la entrega de financiamiento público, empero, al mismo tiempo

eliminó la figura del registro condicionado, vía que había sido utilizada por muchos partidos para obtener el registro legal.

El aporte más importante de esta reforma ocurrió en materia de prerrogativas a los partidos, pues por primera vez se estableció en la ley una fórmula para la asignación de financiamiento público directo. El artículo 61 del Código Federal Electoral precisó que el monto de dinero al que cada partido tiene derecho se calcula a partir de un “costo mínimo de campaña para diputado federal”, establecido por la Comisión Federal Electoral (CFE). Cantidad que debe ser multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección. El monto que resulte se dividirá por mitades, “una mitad será distribuida de acuerdo al número de votos válidos que cada partido político hubiese tenido en la última elección para diputados federales por mayoría relativa y, la otra mitad, será distribuida de acuerdo a los diputados federales que hubiesen obtenido en la misma elección, por cualquiera de los dos sistemas. La cantidad que se distribuya según los votos, se dividirá entre la votación efectiva para determinar el importe unitario por voto. A cada partido se le asignara esa cantidad tantas veces como votos haya alcanzado. La cantidad que se distribuya según las curules, se dividirá entre el número de miembros de la Cámara de Diputados para determinar el importe unitario por cada curul. A cada partido se le asignara esa cantidad tantas veces como curules haya tenido”. El financiamiento se distribuirá entre los partidos, en “tres anualidades, durante los tres años siguientes a la elección: la primera por el 20 por ciento del total, la segunda por el 30 por ciento y la última por el 50 por ciento”.

Cabe señalar que la importancia de esta reforma radica no sólo en que la entrega de dinero a los partidos les permitiría solventar los enormes gastos que implica una campaña electoral, sino que además les permitiría ser organizaciones fuertemente institucionalizadas y permanentes. El financiamiento no se entrega desde entonces únicamente en periodos electorales, sino en el tiempo que media entre una elección y otra (en anualidades), al decir de Casas y Zovatto, esto ha permitido que en nuestro país contemos con “los partidos más robustos de toda la región, con vocación de permanencia y capacidad competitiva en todos los niveles” (Casas y Zovatto, 2011: 26).

Otro gran aporte de la reforma significó el otorgamiento permanente de espacios en radio y TV durante el tiempo que corresponde al Estado, pues si bien desde 1973 se estableció que los partidos tenían derecho a tiempo en medios, éste se restringía a periodos electorales.

Con las nuevas disposiciones sucede algo similar al financiamiento público directo y los partidos políticos se ven fortalecidos. En el artículo 52 de este código se estableció que: “Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio, en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de un tiempo mensual de 15 minutos en cada uno de estos medios de comunicación. La duración de las transmisiones serán incrementadas en períodos electorales.”

Por su parte, el PRI en los 80, además de enfrentar a una creciente y agresiva oposición, sufrió fuertes conflictos internos. La crisis económica y la respuesta gubernamental (reducción del gasto público), lo volvieron incapaz de responder a las demandas de sus sectores corporativos. Asimismo, la necesidad de contar con expertos en el manejo de la economía, en áreas clave del gobierno, generó un desplazamiento de los políticos tradicionales. Los llamados *tecnócratas* –la nueva elite en el poder– carecían de arraigo dentro del partido y tenían poco contacto con las bases. Su virtud se hallaba en ser “expertos” en el manejo de la economía en tiempos de graves y profundas crisis económicas. Al llegar Luis Echeverría a la presidencia (1970), sin haber ocupado con anterioridad un puesto de elección popular, se anuncia la llegada de éstos al poder (Mirón, 2011: 173).

El desplazamiento de los políticos tradicionales a favor de los tecnócratas generó el surgimiento de una corriente interna dentro del partido, la Corriente Democrática (CD). Ésta se integró por “notables, marginados de la tecnocracia del poder”, cuya intención fue presionar para abrir el proceso de sucesión presidencial de 1988 y para cambiar la política económica del gobierno (Mirón, 2011: 192-193).

Entre las figuras más destacadas de la CD se encuentran Cuauhtémoc Cárdenas, Ifigenia Martínez y Porfirio Muñoz Ledo, quienes al ser ignorados por el partido decidieron romper con éste y lanzar a Cárdenas como su candidato a la presidencia en 1988.

Así, la CD auspició la formación del Frente Democrático Nacional, en el que convergieron, junto con ésta, la izquierda independiente (Partido Mexicano Socialista), la izquierda satelital (PPS, PARM y PFCRN) y la izquierda extraparlamentaria (con organizaciones como la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria y la Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas) (Martínez G., 2005: 49).

En las elecciones presidenciales de 1988 el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, debió enfrentar a dos fuertes opositores: Manuel Clouthier, del PAN; y Cuauhtémoc

Cárdenas, del FDN. El proceso electoral se distinguió por las concentraciones masivas de simpatizantes, organizadas por los candidatos de oposición; demostraciones de fuerza inéditas en la historia electoral del país.

La tensión subió de tono al registrarse algunos hechos de violencia previos a la jornada electoral. Una bomba fue detonada a algunos metros de la oficina de campaña del candidato del PRI y dos dirigentes del cardenismo fueron asesinados (Molinar, 1991: 239). El 6 de julio, día de la jornada electoral, el conflicto se hizo inevitable cuanto se anunció que se había “caído” el sistema de cómputo (por primera vez utilizado) y los resultados oficiales, con posterioridad, dieron como ganador al candidato del PRI con el 50.74 por ciento de los votos, contra el 31.06 y el 16.81 por ciento de los candidatos del FDN y del PAN, respectivamente.

Los primeros resultados llegaron de la Ciudad de México, de otros estados cercanos a la capital y de otras áreas urbanas, dando como ganador a Cárdenas; los reportes de distritos rurales, por su parte, tardaron más en llegar y favorecieron a Salinas. Siguiendo a Magaloni (2008: 239), “no hay duda de que el PRI cometió un fraude”, siendo imposible saber con certeza –con la información disponible en la actualidad– si el PRI hubiera perdido la presidencia de no haberse cometido éste.

Ante los resultados de la elección los partidos de oposición formaron un frente común denunciando el fraude y exigiendo la anulación de los comicios. La acción conjunta, empero, terminó al agudizarse las diferencias entre Cárdenas y la cúpula del PAN. El primero se declaraba ganador de la contienda mientras Acción Nacional exigía la reposición de la elección, considerando que el fraude impedía conocer al ganador.

Aprovechando la estructura del FDN, Cárdenas promovió la creación de un partido, el Partido de la Revolución Democrática (PRD); al cual se unirían varios, pero no todos, los grupos que se sumaron a su candidatura en 1988. El PRD nace oficialmente el 26 de mayo de 1989 cuando la CFE aprueba el cambio de nombre de PMS a PRD. Maniobra que fue necesaria al no conseguir el partido de Cárdenas el registro oficial (Martínez G., 2005: 61).

El PAN, por su parte, se volvió un interlocutor privilegiado del PRI. Éste necesitaba del primero porque en 1988 perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados (necesaria para reformar la Constitución) y porque con su apoyo ganaría legitimidad.

En esta asociación el PAN ganó el reconocimiento de sus triunfos en elecciones estatales. En 1989 ganó la gubernatura de Baja California, en 1991 la de Guanajuato y en 1992 la de Chihuahua. Éxitos que contrastaron con el tratamiento que recibió el PRD. A pesar de las protestas, el PRI no cedió ante la izquierda en los estados de Guerrero y Michoacán.

En 1989 Salinas impulsó una nueva reforma electoral, misma que en la parte constitucional sería aprobada únicamente por el PRI y el PAN. Sin embargo, al ser reglamentada mediante la creación de un nuevo código electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), obtuvo el apoyo además del PRI y PAN, del PPS, PARM y del PFCRN (Peschard, 2010: 375). Ésta fue, por tanto, la primera reforma electoral que incluye a actores políticos diferentes del PRI. Los sucesivos cambios no harían sino mantener esta característica. La apertura del sistema iniciada en 1977 por fin tenía consecuencias profundas en el sistema de partidos y en la toma de decisiones.

Entre otras cosas, la reforma de 1989-1990 creó el Tribunal Federal Electoral, como órgano jurisdiccional autónomo, introduce la figura de los delitos electorales y crea el Instituto Federal Electoral (IFE), como organismo público autónomo, que sustituye a la Comisión Federal Electoral en la labor de organizar los procesos electorales, sentando así las bases para la profesionalización de la administración de las elecciones.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el régimen de partidos políticos, el nuevo ordenamiento estableció 4 rubros para la asignación de financiamiento público. Según el artículo 49 de del COFIPE, éstos serían: a) por actividad electoral; b) por actividades generales como entidades de interés público; c) por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos; y d) por actividades específicas como entidades de interés público.

Además, estableció por primera vez que el tiempo que les corresponde a los partidos en radio y TV en tiempos electorales se repartiría “en forma proporcional a su fuerza electoral” (art. 44). Y, por último, volvió a establecer la figura de registro condicionado que había desaparecido en 1987, para lo cual se requería: contar con documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos); representar una corriente de opinión con base social; y haber realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro (art. 33).

Como los señalan Becerra, Salazar y Woldenberg (2005: 259), la reforma en esta materia fue limitada, sólo intentaba poner mayor orden y claridad al otorgamiento de los recursos públicos. Sin embargo, abrió la puerta para un cúmulo de reformas que fortalecerían a los partidos y equilibrarían las condiciones de la competencia.

El siguiente avance importante en materia de regulación jurídica de partidos se dio en 1993. A raíz de un escándalo en los medios por una supuesta reunión del exsecretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, con un grupo de empresarios para lograr que éstos realizaran una donación millonaria al PRI, el tema del financiamiento a partidos se puso en primer plano. Las presuntas donaciones no se encontraban fuera de la legalidad, pero hicieron patente la carencia de una regulación del asunto en el país. Los partidos recibían financiamiento y no estaban obligados a rendir cuentas, teniendo además la posibilidad de conseguir recursos privados. Esta reunión, por tanto, fue el detonante de la fiscalización de los recursos partidistas (Woldenberg, 2012: 79-80).

Con la reforma de 1993 se establecieron los siguientes rubros para el financiamiento que no provenga del erario: a) financiamiento de la militancia; b) financiamiento de simpatizantes; c) autofinanciamiento; y d) financiamiento por rendimientos financieros. Se estableció, asimismo, la prohibición de que los partidos reciban recursos de: a) los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la federación y de los estados, además de los ayuntamientos; b) las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales y los órganos del gobierno del Distrito Federal; c) los partidos, personas físicas o morales extranjeras; d) los organismos internacionales de cualquier naturaleza; e) los ministros de culto o iglesias; f) las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y g) las empresas mexicanas de carácter mercantil. Se prohibió que los partidos soliciten créditos a la banca de desarrollo y se estableció que las aportaciones a los partidos no serán deducibles de impuestos (art. 49). Por último, se estipuló que los partidos debían presentar ante el IFE un informe sobre el origen y monto de sus ingresos y gastos, siendo sujetos de sanciones aplicables por el Tribunal Federal Electoral en caso de incurrir en irregularidades (art. 49-A).

En materia de medios, se dispuso que es “derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y TV para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales” (art. 48). Y esto se haría mediante un catálogo entregado

por los concesionarios del ramo. Además, se dispuso que la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión recibiría por parte del IFE los lineamientos sugeridos aplicables a sus noticieros respecto de la información y difusión de las actividades de campaña de los partidos (art. 48).

Estas reformas constituyeron un importante paso, pues por primera vez se reguló la anarquía reinante en materia de aportaciones privadas a los partidos y en materia de acceso a medios.

La dinámica de aprobación de la reforma de 1993 involucró a todos los partidos en su arranque, pero al final fue aprobado sólo por el PAN y el PRI.

En 1994 tendrían lugar nuevas elecciones para renovar la presidencia de la república. Ya iniciado el proceso, el 1 de enero el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) comienza un levantamiento armado en Chiapas, situación que se tensó aún más cuando en marzo el candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, es asesinado.

Ante la gravedad del contexto, el gobierno promovió ciertos cambios a la legislación para dar confianza a los actores políticos. El objetivo fue lograr que las elecciones sirvieran para destensar el ambiente. En esta ocasión el PRI tuvo que ceder ante las demandas de la oposición, de tal suerte que esta vez todas las fuerzas representadas en el Congreso apoyaron los cambios legislativos (Peschard, 2010: 380).

La reforma de 1994 implicó la introducción de cambios para aumentar la confiabilidad de los procesos electorales, siendo quizá lo más relevante la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), como órgano del Ministerio Público encargado de perseguir los delitos electorales. Sin embargo, las reglas relacionadas con los partidos políticos, como las hemos estudiado en este trabajo, no fueron alteradas.

En las elecciones presidenciales de 1994, los tres principales candidatos fueron: Ernesto Zedillo, del PRI; Diego Fernández de Cevallos, del PAN; y Cuauhtémoc Cárdenas, del PRD.

Los resultados le otorgaron el triunfo al candidato del PRI, con el 50.13 por ciento de los sufragios, frente al 26.6 por ciento obtenido por el candidato del PAN, y el 17 por ciento del candidato del PRD.

La alta participación (77.2%), inédita en el país, la ventaja tan marcada de Zedillo frente a sus rivales y la valoración positiva que los observadores electorales nacionales y extranjeros hicieron del desarrollo de los comicios, permitieron que las elecciones inyectaran tranquilidad al clima político. Sin embargo, esto no implicó ausencia de demandas por parte de la oposición, por lo que fue necesario negociar una nueva reforma electoral (Peschard, 2010: 382).

Como lo reconoció el propio presidente Zedillo, las elecciones fueron incontrovertiblemente legales, pues se apegaron a lo establecido en la ley. Sin embargo, al mismo tiempo fueron inequitativas, pues los recursos se concentraron en un solo candidato. De acuerdo con el “Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE sobre los Informes de Gastos de Campaña de los Partidos Políticos”, el PRI erogó el 71.4 por ciento de todo lo gastado por los partidos en el proceso electoral; el PAN el 17.8 por ciento; y el PRD el 6.05 por ciento. En vista de lo anterior, el presidente Zedillo propició la instauración de una mesa de diálogo entre todas las fuerzas políticas. Su objetivo fue lograr la aprobación de la “reforma electoral definitiva” (Becerra et al, 2005: 372-373).

La reforma de 1996 marcó el inicio de las “negociaciones multilaterales”, pues para ser viable requirió el consenso, además del PRI y de los partidos de oposición, de la sociedad civil. Durante su discusión se organizaron foros de consulta con los partidos políticos representados en el Congreso, pero además, algunos consejeros del IFE organizaron reuniones informales en las que destacados intelectuales y representantes de los partidos discutieron el contenido de las propuestas. Ampliar la discusión de la reforma electoral más allá del puro ámbito partidario resultó imprescindible para dotarla de legitimidad.

Finalmente, los cambios constitucionales fueron aprobados por unanimidad, sin embargo, las reformas al COFIPE no gozaron de tal consenso. El desacuerdo opositor se centró en dos temas: los exorbitantes montos de financiamiento público y los candados a las coaliciones electorales. Al final, a pesar de no haber acuerdo, el PRI decidió aprobar en solitario la reforma, la cual fue publicada el 4 de noviembre de 1996 (Peschard, 2010: 382-386).

Los cambios en materia de financiamiento público a partidos fueron profundos. Se fijó a nivel constitucional (art. 41) que los fondos públicos deben prevalecer sobre los privados. Además, éstos no sólo aumentaron drásticamente –5 veces con respecto a lo

gastado en 1994, constituyendo así el monto per cápita de financiamiento público más generoso en el mundo (Brinegar, et al., 2006: 81)—, sino que ahora se entregarían de forma más equitativa, 30% de forma igualitaria y 70% según su fuerza electoral. En el COFIPE se establecieron tres rubros: a) para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes; b) para gastos de campaña; y c) por actividades específicas como entidades de interés público (art. 49). Sobre las aportaciones privadas se estableció que podrían ser deducibles del Impuesto Sobre la Renta hasta en un 25% (art. 49).

El tiempo de transmisión al que tienen derecho los partidos igualmente se hizo más equitativo. Siguiendo la fórmula del financiamiento público ahora se repartiría en un 30% de forma igualitaria y en un 70% con base a su fuerza electoral.

Estas reformas en materia de regulación jurídica de partidos se acompañaron de otras encaminadas a garantizar la celebración de elecciones confiables. Vale la pena mencionar que en este mismo año el IFE adquirió plena autonomía, al salirse el secretario de gobernación de su Consejo General y al perder los representantes de los partidos y del poder legislativo la facultad de voto. Asimismo, se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como órgano del poder judicial encargado de calificar los comicios y de resolver los litigios electorales.<sup>20</sup>

De acuerdo con Brinegar, Morgenstern y Nielson (2006), el PRI decidió aumentar drásticamente el monto de financiamiento público entregado a los partidos —yendo en contra de los deseos de la oposición— con la intención de asegurar su propia sobrevivencia. La condición de partido gobernante acostumbró al PRI recibir el apoyo financiero del presidente en turno, no obstante, Zedillo advirtió a los líderes priistas que él no seguiría esta tradición. Además, el crecimiento de la oposición y la progresiva pérdida del control sobre los procesos electorales impedían ver el triunfo electoral y el control del gobierno como algo garantizado. Así, en consideración de lo anterior, el financiamiento público podría constituir una salida. Con montos altos de dinero entregado por el Estado el PRI podría sobrevivir ante una eventual pérdida del poder.

La reforma de 1996 permitió que las elecciones de 1997 fueran las más limpias y equitativas de la historia del país hasta entonces. En este año por primera vez el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, obteniendo 239 representantes, frente a 121

---

<sup>20</sup> Para una descripción completa de los alcances de esta reforma véase: Becerra, et al., 1997.

del PAN y 125 del PRD (De Andrea, 2012a: 108-109); y tres años después, en 2000, perdió la presidencia de la república frente al Partido Acción Nacional.

### **El TEPJF y los Derechos Político-Electorales de la militancia partidista. Del JDC a la reforma electoral 2007-8: legislación intervencionista, 1996-2008.**

Un aspecto de la reforma electoral de 1996 que debe destacarse se halla en la creación del TEPJF, pues esto, además de abonar al desarrollo de comicios confiables, permitió el surgimiento de una nueva etapa en la regulación jurídica de los partidos políticos, caracterizada por la intervención del Estado en su vida interna y cuya justificación descansa en la necesidad de contar con un medio estatal de protección de los derechos políticos de la militancia ante presuntas violaciones cometidas por el partido al que se pertenece.

El debate en torno a la protección de los derechos políticos se remonta al siglo XIX, cuando se discutía la procedencia del juicio de amparo para su defensa. Alrededor de 1874 triunfa la tesis de Ignacio Vallarta, con lo cual estos derechos quedaron (hasta fechas recientes) desprovistos de un medio de defensa legal (Becerra, 2013: 59).

Es hasta 1977 cuando se introduce el primer medio de defensa de los derechos político-electorales. En este año se adicionó al artículo 60 constitucional que: “procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados”. Sin embargo, debido a la naturaleza autoritaria del régimen este instrumento tuvo poca eficacia, además de que la última palabra seguía siendo la del Colegio Electoral (Patiño, 2006: 693).

En 1987 se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral como “organismo autónomo de carácter administrativo”, competente para resolver los recursos de apelación y queja. Éste fue el primer órgano especializado en la resolución de controversias electorales, empero la decisión final no dejó de estar en manos del Colegio Electoral. Después de la polémica elección de 1988, en 1990 se crea el primer órgano de carácter jurisdiccional en materia electoral, el Tribunal Federal Electoral. No obstante, al igual que en los casos anteriores, su eficacia seguía limitada al tener el Colegio Electoral la decisión final sobre la calificación de los comicios; situación que no cambiaría sino hasta 1993 cuando se eliminan los Colegios

Electoral para la calificación de las elecciones de diputados federales y senadores (Patiño, 2006: 696-709).

El siguiente paso se da en 1996, con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). Con esta reforma el Tribunal Electoral se incorporó al poder judicial de la federación como máximo y especializado órgano jurisdiccional en materia electoral (González y Báez, 2011: 39-45).<sup>21</sup>

Los medios de impugnación de su competencia son: recurso de revisión, recurso de apelación, recurso de reconsideración, juicio de inconformidad, juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales ante el IFE y sus servidores, juicio de revisión constitucional electoral, y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) (Becerra, 2013: 50), teniendo este último mayor relevancia para esta investigación.

El JDC es un medio de impugnación que procede contra actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos. En este sentido, es similar al juicio de amparo, que protege derechos constitucionales, pero específicamente creado como garantía de protección de los derechos políticos. Ahora bien, según el artículo 79 de la LGSMIME, el JDC sirve para que un ciudadano “haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”.

El JDC abrió una nueva etapa en la regulación jurídica de los partidos políticos, pues gracias a este instrumento el órgano jurisdiccional-electoral del Estado mexicano, el TEPJF, puede proteger los derechos políticos de los ciudadanos ante su violación por parte del partido político al que se encuentren afiliados.

Esta posibilidad, sin embargo, no fue establecida en 1996, si no que se concretó después de un cambio de criterio en las resoluciones del Tribunal, el cual finalmente es incorporado en la legislación con la reforma electoral 2007-2008.

Para comprender el cambio de criterio del Tribunal debe señalarse en primer lugar el crecimiento de la competitividad electoral, observado de manera notable a partir de la

---

<sup>21</sup> Con excepción de la revisión de las acciones de inconstitucionalidad de leyes en materia electoral, competencia de la SCJN.

elección de 1988, mismo que cristalizó en el número de elecciones ganadas por los partidos de oposición, inédito en la historia de México. Para 1997 los puestos de elección popular en el país ya no estaban monopolizados por un solo partido. Este año el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y para 1999 este partido contaba con menos de la mitad (49.6%) de todos los diputados estatales. Y en relación a los gobiernos las cosas eran aún más dramáticas, pues en 1997 la oposición en su conjunto gobernaba al 61% de la población y en el año 2000 el PRI perdió la presidencia de la república (Bravo, 2010:101-107).

Así las cosas, las candidaturas para ocupar puestos de elección popular adquirieron un valor nunca antes visto. El triunfo electoral era una posibilidad creíble y los costos de la campaña serían cubiertos en buena medida con recursos públicos (gracias a la reforma electoral de 1996). En este contexto, los conflictos intrapartidistas crecieron. Sin embargo, ante la carencia de una vía jurídica para la resolución de inconformidades por supuestas violaciones de derechos político-partidistas, éstas no escapaban del ámbito intrapartidario.

En términos estrictamente formales el mecanismo de defensa de los derechos políticos, el JDC, no era procedente contra actos de los partidos políticos; aun así, militantes de diversos partidos solicitaban la intervención del Tribunal ante supuestos agravios a sus derechos. La respuesta inicial del TEPJF fue de rechazo a la procedencia de las solicitudes, sin embargo, este criterio fue modificándose hasta que, mediante una interpretación constitucional y legal, el Tribunal se dijo competente para tutelar los derechos políticos de los ciudadanos en su calidad de militantes de partidos políticos.

El criterio que fijaba la improcedencia quedó de manifiesto en mayo de 1997 al resolverse al juicio con clave SUP-JDC-12/1997. En éste, dos militantes del PRD impugnaron una resolución de la junta distrital ejecutiva del distrito IX en Chiapas, misma que negó su registro como fórmula de candidatos a diputados federales. A su parecer la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia de su partido cometió omisiones en el desahogo de una queja, en detrimento de sus derechos.

En la resolución del Tribunal se señaló que ni constitucional ni legalmente existe la posibilidad explícita o implícita para revisar jurisdiccionalmente la actuación de los partidos, pues el JDC sólo es procedente contra actos de autoridades electorales. La importancia del caso llevó a este criterio a ser considerado una tesis relevante (1997), para después pasar a formar parte de las tesis de jurisprudencia: 15/2001 “JUICIO PARA LA PROTECCION DE

LOS DERECHOS POLITICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLITICOS” (Becerra, 2013: 65).

A pesar de esta negativa, militantes que decían sufrir la violación de sus derechos partidistas seguían solicitando la intervención de las autoridades electorales del Estado, logrando transformar la respuesta del TEPJF.

Al resolver diversas solicitudes presentadas entre 2001 y 2003 por miembros de varios partidos, el Tribunal fue permitiendo paulatinamente la intervención de los órganos del Estado para proteger derechos partidistas. El cambio de criterio comenzó al admitirse la intervención parcial, por vía administrativa, de la revisión estatutaria; y culminó con un cambio completo que implicó la intervención jurisdiccional total en los asuntos internos de los partidos políticos.<sup>22</sup>

En el año 2003, al resolver tres juicios presentados por militantes del PRI (SUP-JDC-84/2003; SUP-JDC-92/2003; y SUP-JDC-109/2003), el TEPJF interrumpió la vigencia de la jurisprudencia 15/2001, la cual estipulaba la improcedencia del JDC ante actos de los partidos políticos (Becerra, 2013: 80). El nuevo criterio devino en nueva tesis de jurisprudencia (3/2003. JUICIO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS POLITICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E INATACABLES DE LOS PARTIDOS POLITICOS), en los cuales se estipuló que:

- En el artículo 17 constitucional (toda persona tiene derecho a que se le administre justicia) no se señala excepción alguna respecto de los conflictos que se puedan presentar entre órganos o ciudadanos vinculados a un partido político; además, la normatividad internacional obliga al Estado a defender los derechos humanos entre los cuales se ubican los derechos político-electorales.
- En el artículo 41 fracción VI de la Constitución se determina que el sistema de medios de impugnación en materia electoral debe proteger los derechos políticos de los ciudadanos, sin limitar la protección en caso de violaciones cometidas por partidos políticos.
- La fracción V del artículo 99 constitucional señala que es labor del TEPJF resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-

---

<sup>22</sup> Para una revisión de los juicios y sentencias en comento véase: Becerra, 2013: 62-80 y González y Báez, 2010.

electorales de los ciudadanos. Sin señalar su incompetencia en caso de violaciones realizadas por partidos políticos.

- El artículo 79 de la LGSMIME tampoco señala que el JDC sea improcedente contra actos partidistas.
- El ingreso de un ciudadano a un partido político potencia sus derechos políticos; si el JDC fuera improcedente contra actor partidarios podría dejarse impune su violación.

La posibilidad de que el Tribunal pueda intervenir en la vida interna de los partidos ha tenido un fuerte impacto en la dinámica intrapartidista. Los conflictos internos han tendido a escapar de la órbita interna para resolverse en los Tribunales<sup>23</sup>. El descontento de los dirigentes de todos los partidos ante la actitud del TEPJF fue evidente, pues ellos estaban acostumbrados a tomar decisiones autocráticas, teniendo ahora que lidiar con la intervención de una autoridad externa. Así, la respuesta fue la reforma electoral de 2007-2008, la cual tuvo la intención de limitar en lo posible la intervención del poder judicial en los partidos, especificando los únicos supuestos bajo los que el TEPJF puede intervenir en la vida interna de estas organizaciones. Como se señala en la exposición de motivos, los legisladores pretendían evitar una “extrema judicialización” de los asuntos partidistas, pues esto, a su entender, conlleva una “intervención indebida” (González y Báez, 2010: 3).

El artículo 41 de la Constitución dicta desde entonces que las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que señalen la Constitución y la ley, señalándose en el artículo 99 que para que el Tribunal pueda intervenir deberán agotarse previamente las instancias partidistas internas de resolución de conflictos. Asimismo, en el art. 46 del COFIPE se especificó que “los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento”; Los cuales, según el mismo artículo, son: a) la elaboración y modificación de sus documentos básicos; b) la determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos; c) la elección de los integrantes de sus órganos de dirección; d) los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y e) los procesos

---

<sup>23</sup> En su informe de labores 2006-2007 el TEPJF señaló que casi el 70% de todos los juicios resueltos correspondían a conflictos al interior de los partidos políticos (Ávila, 2012: 112).

deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupan a sus afiliados.

Así pues, la decisión jurisdiccional del TEPJF de 2003 y la reforma de 2007-2008 cambiaron por completo la lógica de la relación Estado-partidos políticos en México. Se abandonó la tradición de no intervención estatal en la vida interna de éstos a favor de otra que, en aras de proteger los derechos políticos de los ciudadanos afiliados a estas organizaciones, permite la intervención del Estado en su vida interna.

Finalmente, debe señalarse que otro aspecto relevante de la reforma de 2007-2008 se halla en lo relacionado con el financiamiento y el acceso a medios. Antes de la reforma las elecciones se habían tornado particularmente costosas y el financiamiento público, que venía creciendo año con año, se gastaba mayoritariamente en la contratación de espacios en radio y TV. Por ello, los legisladores decidieron cambiar la ley.

A partir de las reformas de estos años, los partidos ya no contratan espacios en radio y TV, pues tienen garantizado su acceso a estos medios en los tiempos oficiales del Estado. La Constitución establece desde entonces que nadie puede contratar espacios en los medios para influir en las preferencias electorales, y que los partidos tienen derecho a tiempos oficiales en un 70 por ciento de forma proporcional a sus resultados electorales y en un 30 por ciento de forma igualitaria (art. 41).

En materia de financiamiento público, la reforma cambió la fórmula para establecer el monto a que los partidos tienen derecho. Éste se calcularía multiplicando el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65 por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. La cantidad resultante se dividiría entre los partidos en un 30 por ciento de forma igualitaria y en un 70 por ciento de acuerdo a los resultados de la última elección para la Cámara de Diputados.

### **Respuesta al autoritarismo en los estados. 2014: regulación centralizadora**

El 23 de mayo de 2014 se publican en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE). De acuerdo con sus promotores, estas normas evitarían la intromisión indebida de

los gobiernos estatales en los procesos electorales locales, pues el nombramiento de los encargados de administrar las elecciones en las entidades federativas (Organismos Públicos Locales, OPLs) ya no correría a cargo de los Congresos locales, sino de una autoridad nacional, el Instituto Nacional Electoral (INE).

La preocupación por la calidad de los procesos electorales a nivel subnacional estuvo por mucho tiempo relegada. Durante la transición a la democracia la atención se centró en lo ocurrido a nivel federal. No obstante, una vez lograda la organización de comicios razonablemente limpios e imparciales en este plano, los procesos electorales estatales adquirieron un papel protagónico.

Ahora bien, para entender la lógica de los procesos locales y los motivos de la nueva legislación, debemos considerar los cambios ocurridos en el sistema político en las últimas décadas.

Bajo el régimen de partido hegemónico, las autoridades en los estados se mantuvieron subordinadas al presidente de la República, pues a él le debían el cargo ostentado y por su voluntad podrían perderlo. No obstante, el progresivo aumento de la competitividad electoral y los cambios en la estructura del Estado otorgarían una autonomía y poder a los gobernadores sin paragón en la historia del país.

En los años 80 comienza a aumentar la competitividad electoral, lográndose en 1989 por primera vez en la historia la alternancia en un estado –Baja California, ganado por el PAN–. En los 90 se sigue el mismo camino, perdiendo el PRI varios estados más a manos del PAN y del PRD. Por último, la alternancia en la presidencia de la república, en el año 2000, terminó en definitiva con el esquema en el que el jefe real del PRI, controla lo que ocurre en los estados.

Por su parte, a partir de la crisis económica de 1982 se implementa un cambio de modelo económico que implicó la transferencia de ciertas responsabilidades gubernamentales de la federación a los estados. La *descentralización administrativa* traería consigo un importante traspaso de recursos financieros para las entidades federativas, los cuales serían utilizados por los gobernadores para aumentar su poder. Las nuevas responsabilidades les permitieron reforzar la estructura patronal y clientelar estatal, pues la fiscalización de los recursos quedó a cargo de los Congresos estatales en los que, en no pocas ocasiones, los mandatarios estatales gozan de una marcada influencia, o control, con o sin

gobierno unificado; y si bien una buena parte de los recursos federales se otorga a los municipios, éstos son asignados a través del gobierno estatal, lo que permite que sea el gobernador quien decide qué municipio recibe financiamiento y en qué monto (Hernández R., 2008: 105-146; Rodríguez, 1999: 65-70; Ugalde, 2012: 57).

Así, tanto el aumento de la competitividad electoral y la consecuente alternancia en los gobiernos federal y estatales, como la descentralización administrativa y financiera, otorgarían a los gobernadores una enorme autoridad sobre lo que ocurre en su estado y, gracias a los diputados federales electos en su entidad, en ocasiones en la política nacional.

Debido al principio de soberanía estatal, las reformas que en el plano federal tendieron a la creación de instituciones electorales confiables, no fueron seguidas con la misma energía en el plano local. A partir de 1946 los procesos comiciales federales son organizados por una autoridad federal bajo lo estipulado en una ley o código federal, mientras que los estatales y municipales son organizados por autoridades estatales bajo lo señalado en leyes o códigos estatales. En 1996 la libertad de los estados para crear sus propias leyes se atemperó, pues se estipuló en el artículo 116 de la Constitución que las normativas electorales estatales deben contemplar la existencia de una autoridad administrativa y una jurisdiccional, encargadas de los procesos electorales, con “autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”; las cuales debían seguir los principios de “certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad” (Peschard, 2008: 45-46; Astudillo y Córdova: 2010: 62).

Sin embargo, este “piso mínimo” no evitó la existencia de diversas y, en ocasiones, contrastantes legislaciones electorales estatales. Conservando algunas de ellas reglas poco democráticas. En Oaxaca, por ejemplo, hasta 2006 los comicios seguían siendo calificados por la legislatura estatal (Peschard, 2008:62).

El problema de la falta de imparcialidad en los comicios locales fue planteado por primera vez en la negociación de la reforma electoral de 2007-2008. En esa ocasión el PRI, el PRD, el PVEM, el PT y Convergencia se pronunciaron por la creación de un Instituto Nacional Electoral que centralice los procesos electorales locales, garantizando así su imparcialidad y ahorrando de paso importantes recursos al evitar la duplicidad de funciones que resulta de contar con un instituto federal y 32 locales.

Al final, la propuesta no fue incluida en la reforma de esos años, pero se adoptó una medida encaminada a lo anterior. Desde entonces el artículo 116 constitucional señala que “las autoridades electorales competentes de carácter administrativo pueden convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales”.

Por su parte, en 2010 un grupo de senadores del PAN presentó una iniciativa que entre otras cosas planteaba eliminar a los Institutos y Tribunales Electorales Locales para que el IFE y el TEPJF “sean las únicas instancias encargadas de los asuntos electorales” (Astudillo y Córdoba, 2010:16).

En 2012, en el marco del “Pacto por México”<sup>24</sup>, la propuesta se volvió a retomar, inscribiéndose en el artículo 90 de dicho acuerdo la intención de crear “una autoridad de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales como de las estatales y municipales” (Flores y Faustino, 2014:142).

El año siguiente (2013) el PAN y el PRD presentaron por separado sus propuestas para concretar el acuerdo señalado. Según lo inscrito en la exposición de motivos de ambas iniciativas, es necesario crear una autoridad única para organizar los comicios tanto federales como locales, debido a que la intervención de los ejecutivos estatales ha vulnerado la confiabilidad de los institutos locales, no pudiéndose así garantizar la celebración de comicios imparciales. Además, ambas iniciativas coinciden en señalar que con la reforma propuesta se ahorrarían importantes recursos al eliminarse los institutos estatales (Flores y Faustino, 2014:142 y 143).

En 2014, después de varios meses de negociaciones, los cambios legislativos fueron finalmente aprobados. Las nuevas reglas no implicaron la desaparición de los institutos locales ni la instauración de una autoridad electoral única. Sin embargo, se creó un Instituto Nacional Electoral que entre otras cosas es el encargado de “designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales” (art. 41 constitucional). O sea que, si bien los legisladores no siguieron con exactitud la propuesta original, sí cambiaron la ley en un sentido centralizador.

---

<sup>24</sup> El pacto por México, firmado el 12 de Diciembre de 2012, fue un acuerdo entre las tres principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN, PRD) para impulsar una agenda común de reformas.

En materia de partidos políticos la nueva legislación también tuvo un impacto significativo. Se creó una ley específica sobre la materia, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), separando del código electoral lo relativo a los partidos, con la única excepción de lo relacionado con acceso a medios, que siguen en la ley electoral (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, LGIPE), y se homogeneizan las legislación federal y locales a partir de la primera, para tener básicamente las mismas reglas en ambos planos, en los siguientes aspectos: 1) requisitos para formar un nuevo partido y para mantener el registro, subiendo el umbral para conservar el registro del 2 al 3% de la votación (arts. 41 y 116 constitucionales; arts. 10-19 LGPP); 2) financiamiento público (art. 41 constitucional; arts. 51-57, LGPP) 3) fiscalización, función que sí es centralizada en el INE, teniendo este órgano la posibilidad de delegarla en los Organismos Públicos Locales Electorales (art. 41 constitucional; art. 8, LGPP); 4) acceso a medios (art. 41 constitucional; art. 159-186, LGIPE); y 5) cuota de género, estando ahora los partidos obligados a “garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales” (art. 41 constitucional).

En conclusión, puede señalarse que la legislación en materia de partidos políticos fue modificada en 2014 en un sentido centralizador, como parte de una reforma cuyo objetivo fue restarle autonomía a los estados en relación a la organización de las elecciones. Los partidos políticos llegaron al acuerdo que materializó lo anterior al coincidir en que el anterior modelo permitía la intromisión indebida de los gobernadores en los procesos electorales.

## **Recapitulación**

En este capítulo se describieron los cambios en la regulación legal de los partidos políticos en México y se explicaron las causas que llevaron a su implementación.

La legislación electoral de 1911 es la primera en la historia del país en adoptar a los partidos políticos. No obstante, las reglas implantadas carecen de valor doctrinario, pues no desarrollan lo relacionado con su naturaleza jurídica, ni contienen derechos y/o deberes especialmente relevantes; se trata, pues, de una regulación mínima.

El reconocimiento legal de los partidos políticos tiene lugar cuando triunfa el movimiento armado que derroca a Porfirio Díaz. El objetivo era instaurar un sistema democrático en el que se reconocía la participación de los partidos políticos.

Desafortunadamente, el contexto político inmediato estuvo marcado por una separación entre la política formal y la política real, ya que los procesos electorales no eran en realidad el mecanismo mediante el cual se dirimía el poder. El territorio se encontraba plagado de caudillos y caciques, quienes, a pesar de cumplir con las formalidades, participando en las elecciones y formando partidos, basaban su poder en medios autoritarios y no en procesos comiciales libres.

Las condiciones políticas cambiaron totalmente con la formación, en 1929, del PNR. Bajo estas siglas se aglutinaron cientos de partidos regionales tras la muerte de Álvaro Obregón, en 1928. Calles auspició la formación de una “confederación de caciques” que monopolizaría el poder y bajo cuyo seno se resolverían las disputas de forma institucional. El éxito del PNR fue enorme, pero la centralización total del poder requirió una reforma legal. La ley electoral de 1918 era muy permisiva con respecto a la formación de partidos y no prohibía las candidaturas independientes, de modo que los miembros descontentos del PNR (transformado en PRM en 1938 y en PRI en 1946) se salían del partido y retaban en las elecciones a sus miembros. La ley electoral de 1946 cerró esta posibilidad. Esta ley prohibió las candidaturas independientes y dificultó la formación de nuevos partidos, dejando además su reconocimiento al gobierno. La legislación de 1946, por tanto, se creó para que el PRI pudiera monopolizar el acceso al poder político.

La estrategia fue exitosa. El PRI logró construir un sistema de partido hegemónico con él a la cabeza. Desde la década de los 50 sólo la oposición controlada (PAN, PPS y PARM), es decir, la que no representa una amenaza seria, acompaña al partido oficial en los procesos electorales.

Excluir y reprimir a la oposición no encuadrable en esta lógica, sin embargo, traería importantes consecuencias. Al ver cerrados los canales de expresión del descontento, muchas organizaciones optaron por utilizar métodos no convencionales de hacer política. No obstante, la represión gubernamental no se hizo esperar. Aparecieron grupos guerrilleros que fueron enfrentados con torturas, asesinatos y desapariciones. El enfrentamiento entre el gobierno y la oposición llegó a su punto crítico en 1976. El PAN no presentó candidato presidencial en este año, por lo que el PRI careció de adversarios. El año siguiente se reforma la Constitución y se publica una nueva ley electoral, que daría inicio a la transición a la democracia.

Con la nueva legislación la oposición extra institucional contó con nuevas vías para participar en las elecciones. Los partidos políticos adquirieron el estatus de *entidades de interés público*, se creó la figura del registro condicionado y se estableció que los partidos tienen derecho al uso de los medios de comunicación social y a un mínimo de elementos para la participación electoral.

La reforma de 1977 abrió la entrada del acceso al poder para los partidos políticos de oposición, y sucesivas reformas perfeccionarían el sistema electoral para lograr la celebración de contiendas electorales justas. En los años 80, y especialmente en los 90, la entrada a la escena electoral de nuevos partidos de oposición se tradujo en un acelerado aumento de la competitividad electoral y, ante el riesgo de perder el poder y desaparecer, el PRI aprobó una reforma electoral en 1996 que estipulaba la preminencia del financiamiento público frente al privado, aumentando el primero cinco veces respecto a lo gasta en 1994. Con esto, el PRI contaría con un alto caudal de recursos aun siendo desplazado hacia la oposición.

El aumento de la competitividad también trajo repercusiones para la vida interna de los partidos políticos. Al ver el triunfo electoral y la consecuente ostentación de cargos públicos como algo viable, al interior de los partidos aumentaron los conflictos por las candidaturas. Militantes de diversos partidos, descontentos con las decisiones adoptadas por el partido al que pertenecían, buscaban la protección del TEPJF ante lo que consideraban una violación de sus derechos políticos como afiliados. Y, a pesar de que en un inicio el Tribunal fue renuente a inmiscuirse en estos asuntos, en el año 2003 emitió una tesis de jurisprudencia señalando que es de su competencia proteger los derechos políticos de los militantes ante alegadas violaciones por parte del partido al que pertenecen. La reforma constitucional y legal de 2007 y 2008 incorporó esta interpretación en la legislación.

Finalmente, en 2014 se aprueba una última reforma en la materia. Este año se crea la LGPP, la cual centraliza la legislación en materia de partidos políticos para evitar tener 32 normas distintas en los estados más una federal. Estas medidas se toman a la par de otras que centralizan la organización de los procesos electorales. El objetivo fue quitar el control de las reglas a los estados para evitar que las tendencias autoritarias latentes en ellos resten certeza y confiabilidad a los procesos electorales locales.

## Capítulo VI

### ¿CÓMO Y POR QUÉ CAMBIA LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS? BOLIVIA, BRASIL Y MÉXICO EN PERSPECTIVA COMPARATIVA

En este capítulo se comparan los cambios en la regulación jurídica de los partidos políticos, así como los motivos de los mismos, que fueron presentados en los estudios de caso sobre Bolivia, Brasil y México. La comparación de las razones que explican las reformas en estos países se lleva a cabo considerando los trabajos teóricos que existen sobre la materia, evaluando la utilidad que tienen para entender los casos analizados y, cuando se requiere, aportando nuevas explicaciones del fenómeno. Así, se pretende contribuir al conocimiento teórico desarrollado en relación con la evolución de la regulación jurídica de los partidos políticos. Los tipos de legislación analizados son los que corresponden a: regulación mínima, regulación en un contexto autoritario, regulación proteccionista, y regulación intervencionista.

Existe una alta coincidencia entre estos tipos de legislación y los que, como se señaló en el capítulo primero, marcan las tendencias históricas regionales. No obstante, deben ser precisadas dos diferencias:

- 1) No se retoma la tendencia a la constitucionalización de los partidos políticos; y
- 2) Se agrega la *regulación en un contexto autoritario*.

Aparte de éstos, los demás tipos de regulación son idénticos.

El análisis empírico mostró implícitamente que la constitucionalización de los partidos políticos realmente adquiere una relevancia considerable cuando entra en su fase sustantiva, lo que implica la aprobación de preceptos proteccionistas y/o intervencionistas. Y, en vista de que las legislaciones proteccionista e intervencionista ya son centrales en el análisis y se examinan por separado, se consideró acertado sumar a éstas el elemento constitucional, en vez de estudiarlo individualmente.

El análisis empírico también mostró que la legislación en materia de partidos políticos no es ajena a los regímenes autoritarios y que bajo éstos guarda formas distintivas. Es por

ello que en este capítulo se examinan sus características, en los mismos términos en que son estudiados los otros tipos de regulación, es decir, de forma comparativo-descriptiva y comparativo-explicativa.

### **Regulación mínima**

Bolivia introduce su primera regulación sobre partidos en 1908 y la reforma levemente en 1924. Esta primera regulación se limita a reconocer la participación de los partidos políticos en las elecciones, sin un desarrollo sustantivo de ningún tipo. Al momento de su aparición el Partido Liberal mantenía el control del aparato gubernamental, careciendo de un rival de consideración. No obstante, poco después surge el Partido Republicano, produciéndose un sistema bipartidista. La evidencia sugiere que la primera regulación legal de los partidos tuvo por objeto reconocer en la ley lo que ocurría en los hechos: la formación de grupos políticos que competían por el poder. El sistema institucional, sin embargo, careció de estabilidad a partir del inicio de la guerra del Chaco (1932). A partir de ese momento (y hasta 1982) más que de la lucha entre partidos, los vaivenes políticos fueron fruto de movilizaciones y golpes de Estado. En momentos, los partidos políticos podían organizarse y luchar por el poder, pero la vigencia del sistema institucional no era un hecho garantizado, un golpe de Estado podía acabar con el sistema representativo, tratando sus perpetradores de recomponerlo para intentar dotarse de legitimidad.

En México, la ley electoral de 1911 reconoce inéditamente la existencia de los partidos, pero sin señalar reglas sobre cuestiones sustantivas. Su objetivo era recuperar el sistema institucional de la representación. Francisco I. Madero había expulsado a Porfirio Díaz mediante un movimiento armado, por lo que era preciso regresar a la normalidad electoral. La regulación legal de los partidos implica el reconocimiento de que a través de éstos se canaliza la participación política en un sistema democrático. La realidad política, empero, agregaba importantes matices al funcionamiento de los partidos. El poder era ejercido por caudillos y caciques regionales, quienes mantenían el control político en su respectivo territorio sin la existencia de contrapesos institucionales. En los hechos era la fuerza de las armas lo que determinaba quién sería el gobernante, siendo las reglas electorales utilizadas como un medio para intentar dotar de legitimidad a quienes ejercían el poder. En este contexto se formaban partidos, la mayoría personalistas y dependientes de la suerte de

su patrocinador, que eran un simple instrumento para cumplir con las formas y mantener la fachada democrática.

Brasil comenzó a regular a los partidos en 1945. Al igual que en el caso mexicano, su reconocimiento tuvo lugar después de un alzamiento armado. No obstante, en Brasil, a diferencia de lo ocurrido en México, el dictador depuesto (Getulio Vargas) había cancelado la organización de elecciones y a los partidos políticos. El objetivo era, como en el caso mexicano, recomponer el sistema representativo, el cual había sido desmantelado al crearse el Estado Nôvo (1937). Al coincidir este primer reconocimiento con el paso del sufragio censitario al sufragio universal, puede señalarse que los partidos políticos son regulados cuando Brasil instala por primera vez un régimen plenamente democrático. Y el carácter mínimo de la regulación permitió el surgimiento desde entonces de un sistema multipartidista, logrando trece partidos políticos representación en el Congreso Nacional.

Las investigaciones que se ocupan del origen de la primera regulación jurídica de los partidos políticos tienden a centrarse en el contexto europeo, sin considerar las particularidades que la región latinoamericana ofrece para este fenómeno. Así, existe un acuerdo entre los estudiosos del tema en que el reconocimiento del derecho de asociación con fines políticos (finales de siglo XIX), dio pie a la primera regulación jurídica de los partidos políticos (comienzos del siglo XX), pues organizarse con fines políticos implicó formar partidos.

Ruiz Massieu sostiene que en los albores de la democracia moderna el surgimiento de los partidos políticos fue visto con desprecio por el liberalismo, pues esta ideología es individualista y, para sus defensores, la democracia representativa requería de una relación directa entre el individuo y los gobernantes, sin que mediase organización alguna. Sin embargo, la realidad política actuaba en contra de sus pretensiones, ya que la expansión del derecho al sufragio y las actividades parlamentarias volvieron necesaria la organización en grupos (partidos). Asimismo, en un segundo paso, los movimientos sociales del siglo XIX lograron el reconocimiento del derecho de asociación, lo que tácitamente benefició la formación de partidos. Al poco tiempo, siendo una realidad innegable, no hubo más remedio que reconocerlos como parte del funcionamiento de la democracia (Ruiz, 1974: 33-34).

Bajo la misma línea argumentativa, Raúl Morodo y Pablo Lucas Murillo de la Cueva señalan que después de ser prohibidos y perseguidos por los defensores del Estado liberal,

los partidos políticos fueron tolerados como actores que, en los hechos, “desempeñaban un papel determinante en la vida política”. Asimismo, arguyen que, gracias al reconocimiento de derecho de asociación, reivindicado enfáticamente por los partidos surgidos del movimiento obrero, se abrió el camino a su reconocimiento legal (Morodo y Murillo de la Cueva, 2001: 21-24).

Por último, De Andrea Sánchez, haciendo eco de los trabajos ya citados, defiende la idea de que la razón al rechazo que provocaba el surgimiento de los partidos se halla en la difusión de las ideas *rousseauanas*, para las que los partidos eran “entes intermedios entre el pueblo y el gobierno que interferían con la cabal proyección de la voluntad general”. De Andrea Sánchez también coincide en señalar que, al ser fenómenos reales, los partidos tuvieron que ser tolerados por el Estado liberal, y más tarde reconocidos furtivamente al regularse los comités electorales y los grupos parlamentarios (De Andrea, 2002: 311-315).

Ahora bien, estas interpretaciones nos permiten entender el surgimiento de la regulación jurídica de los partidos políticos en los países en donde la democracia es añeja y se ha consolidado exitosamente. Empero, resulta erróneo utilizarlas para explicar los casos latinoamericanos sin considerar el particular contexto regional.

A pesar que en los tres países estudiados se llegó al mismo resultado (la introducción de los partidos políticos en la ley), las explicaciones no son idénticas. En ninguno de los tres casos se observó un movimiento social que luchara por el derecho de organización con fines políticos, como lo fue el movimiento obrero europeo de finales del siglo XIX. Aun así, en Bolivia la celebración de elecciones (con sufragio censitario) ocurría con relativa normalidad (con periodicidad y sin graves conflictos políticos), por lo que puede asumirse que al reconocerse legalmente a los partidos se daba por hecho su participación en las elecciones y el parlamento, coincidiendo así parcialmente el caso boliviano con lo observado en las democracias consolidadas.

En México y Brasil, sin embargo, se siguió un camino distinto. En ambos casos se introdujo a los partidos políticos en la ley como parte de un esfuerzo para recuperar la normalidad institucional. La celebración de elecciones y, en consecuencia, la participación de los partidos políticos, había sido interrumpida. Por un movimiento armado, en el caso mexicano, y por la instauración de un régimen autocrático (Estado Nôvo), en el brasileño. En estos dos países, por tanto, la primera regulación sobre partidos no tiene por objeto adecuar

la normatividad estatal a la realidad política, sino que constituye un intento para que las disputas por el poder se resuelvan institucionalmente. Para que la realidad política se enmarque dentro de la normatividad estatal. Constituye, pues, un deber ser.

En los años siguientes, la regulación sobre partidos tendría viabilidad real únicamente en Brasil, pues en el caso boliviano la interrupción institucional sería la norma, debido a los constantes golpes de Estado iniciados desde la guerra del Chaco; y en el mexicano, la celebración de elecciones sería pura fachada, estando el poder en manos de quien lograra imponerse mediante la fuerza de las armas.

### **Regulación en un contexto autoritario**

En 1946 se publica la Ley Electoral Federal, legislación que cambiaría la dinámica sobre partidos políticos en México, sepultando para siempre el multipartidismo atomizado de la Revolución. Esta ley le otorgó el monopolio de la representación a los partidos, elevó los requisitos para su reconocimiento formal y dejó en manos de la SEGOB su registro. Con las nuevas reglas el PRI-gobierno pudo construir un sistema de partidos hegemónico, pues el reconocimiento institucional como partido se reservó para aquellos grupos que no constituyeran una amenaza electoral.

Por su parte, en Brasil, al llegar los militares al poder (1964), se cambia la legislación sobre partidos. Se aprueban nuevas normas para su reconocimiento formal y se disuelven los partidos existentes hasta ese momento. Con las nuevas disposiciones se creó un sistema bipartidista, pues únicamente dos partidos (ARENA y MDB) pudieron obtener el reconocimiento legal. Las elecciones no fueron canceladas pero la oposición sufrió una grave represión política. En 1979, al crecer el apoyo al partido de oposición (MDB), las reglas sobre partidos fueron nuevamente manipuladas con la intención de crear un sistema multipartidista que dividiera y debilitara a la oposición mientras ARENA, el partido gobernista, se mantenía unido.

Y en Bolivia, al triunfar la Revolución Nacionalista (1952), se implementan varios cambios en materia partidista. En 1956 se otorga el monopolio de la representación a los partidos, adquiriendo esta norma estatus constitucional en 1961. El partido gobernista (MNR), pretendía restringir la entrada al sistema representativo para controlar el poder,

erigiéndose en un partido hegemónico al estilo del PRI mexicano. Empero, al no poder disciplinar a sus filas, este intento fracasó. Asimismo, a partir de 1964 y hasta 1982, los partidos políticos y los procesos electorales tendrían un papel secundario. La lucha por el poder, más que encausarse por medio de partidos, se canalizó mediante movilizaciones y golpes de Estado, siendo los partidos prohibidos de 1974 a 1978. En este país, por lo tanto, en contraste con lo observado en México y Brasil, la legislación sobre partidos no pudo ser utilizada como una herramienta al servicio del grupo en el poder. En los tres países se observan sistemas autoritarios, pero la inestabilidad en el caso boliviano anuló la vigencia de su legislación sobre partidos.

La regulación sobre partidos políticos en contextos autoritarios no es un tema que haya entusiasmado demasiado a los estudiosos de la política. De hecho, únicamente es posible encontrar un estudio científico al respecto: Karvonen, 2007. En éste se comparan 39 leyes de partidos (ordenamientos legales que regulan en un documento específico a los partidos políticos), las cuales fueron identificadas como las únicas existentes en una búsqueda global realizada en 2003. Los países a los que pertenecen las normas halladas tuvieron una significativa variación en cuanto a su carácter democrático. Siete fueron consideradas democracias consolidadas; quince, democracias nuevas; once, semidemocracias; y seis, no democracias.<sup>25</sup>

El estudio defiende la idea de que la regulación sobre partidos cambia según el estatus democrático de cada país. Así, en las democracias consolidadas, se ocupa principalmente de normar el estatus legal, organización interna y finanzas de los partidos políticos. En las democracias nuevas, tiene la intención de bloquear el surgimiento de partidos antidemocráticos, como una medida para proteger al régimen. Y los en los regímenes no democráticos, es utilizada para impedir la organización y participación política de ciertos grupos de oposición (Karvonen, 2007: 448-449).

La tesis propuesta por Karvonen, en relación a la regulación de los partidos políticos en sistemas autoritarios, se confirma en dos de los estudios de caso presentados en esta

---

<sup>25</sup> Democracias consolidadas: Austria, Finlandia, Alemania, Israel, Portugal, España e Inglaterra. Democracias nuevas: Bolivia, Bulgaria, Chile, Republica Checa, Estonia, Ghana, Honduras, Hungría, Lituania, Mali, Papua Nueva Guinea, Polonia, Rumania, Sao Tomé y Uruguay. Semidemocracias: Colombia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Indonesia, Jordán, Macedonia, Moldavia, Rusia, Turquía y Venezuela. No democracias: Algeria, Angola, Burma, Cambodia, Somaliland y Yemen. Karvonen, 2007: 441.

investigación: México y Brasil. La regulación sobre partidos, aprobada en 1946 en México, restringió la entrada al sistema institucional evitando que grupos de oposición incómodos al régimen pudieran participar en las elecciones. Y en Brasil ocurrió algo similar con la ley aprobada en 1964, la cual restringió la entrada al sistema institucional de tal modo que únicamente un partido de oposición pudo obtener el reconocimiento legal (el MDB).

Asimismo, otros ejemplos permiten agregar nuevos elementos a la tesis señalada. En Brasil, la legislación sobre partidos fue modificada en 1979 para dividir a la oposición. La legislación anterior (1964) ya no era funcional al régimen autoritario, pues la oposición se concentraba en una fuerza política. De modo que, con nuevas reglas, se flexibilizó la creación de más partidos políticos. El objetivo fue dispersar a las fuerzas opositoras. A mi juicio, este ejemplo sugiere que la tesis de Karvonen podría ser modificada para señalar que los regímenes autoritarios manipulan la ley sobre partidos a conveniencia, pudiendo hacerlo para restringir a la oposición o para dividirla.

Por último, el caso boliviano nos permite agregar una última consideración. En este país, la inestabilidad política evitó que la ley sobre partidos tuviera una vigencia efectiva. En 1956 se aprueba un decreto cuyo objetivo era reducir a la oposición; se pretendía sentar las bases para el surgimiento de un sistema de partido hegemónico. Empero, la inestabilidad interna del partido en ese momento gobiernista le impidió lograr su cometido. En el ámbito del régimen, por otra parte, la lucha por el poder no se dirimía en los hechos por medio del sistema institucional, sino a través de movilizaciones y golpes de Estado. Por ello, resulta lógico suponer que para que los regímenes autoritarios puedan utilizar a conveniencia la legislación sobre partidos, restringiendo o dividiendo a la oposición, debe existir un mínimo de estabilidad política.

Esta tesis parece válida no únicamente para el caso de los regímenes autoritarios y para la legislación sobre partidos, ya que la aplicación efectiva de cualquier regla, bajo cualquier tipo de régimen, requiere cierta estabilidad política; aun así, debe ser resaltada, pues fue a través del análisis empírico del caso boliviano como se llegó a la misma.

## **Regulación proteccionista**

El financiamiento público de los partidos políticos comienza a generalizarse en la región a partir de los años 70. En México, en 1977 son incorporados sustancialmente a la Constitución y adquieren el derecho de recibir financiamiento estatal directo para sufragar sus gastos de campaña electoral. La intención fue proveer a la oposición de recursos para que pudiera competir en elecciones. Los años anteriores a la aprobación de la reforma se caracterizaron por el crecimiento de la oposición extrainstitucional, misma que en ocasiones adquiría formas violentas. Y, el año previo (1976), el candidato presidencial propuesto por el partido oficial careció de adversarios, lo que dejó al descubierto la farsa de la democracia mexicana. Así, con la intención de integrar a la oposición dentro del sistema institucional, se crean reglas (registro condicionado) para que los grupos políticos disidentes puedan formar partidos, participar en elecciones y recibir fondos estatales para costear los gastos de campaña. Con el transcurso de los años se ensancharía el monto de financiamiento al que los partidos tienen derecho. En 1986 se reforma la ley y a partir de entonces los partidos reciben recursos públicos también en años no electorales.

El aumento de la competitividad electoral, observado en el último tramo del siglo XX, alarmó al PRI, pues una eventual derrota le costaría el amplio caudal de recursos que implica ser el partido que gobierna. A mediados de los años 90, este problema fue enfrentado aumentando y distribuyendo más equitativamente los recursos públicos entregados a los partidos. La reforma constitucional de 1996 estipuló que los recursos públicos deben prevalecer sobre los privados, éstos aumentaron cinco veces respecto de lo gastado en 1994 y desde entonces se distribuyen en un 30% de forma igualitaria y de un 70% según los resultados de la última elección para la Cámara de Diputados. Gracias a las nuevas reglas el PRI tendría garantizado el acceso a un amplio caudal de recursos aun cuando perdiera el control del gobierno.

En Brasil, la ley orgánica de partidos políticos de 1965, creada por los militares, otorgó por primera vez en la historia de este país financiamiento público a los partidos políticos. Se pretendía crear incentivos para que el partido de oposición (MDB) no abandonara la participación electoral y así poder dar la imagen de un sistema democrático.

Por otra parte, la reforma de 1995 tiene lugar en un contexto democrático, en el que la alta volatilidad electoral y la migración partidaria ponían en peligro la sobrevivencia de los partidos tradicionales. Como una estrategia para lidiar con este problema, se aumentó el monto de financiamiento estatal al que los partidos políticos tienen derecho, con lo cual éstos podrían sobrevivir ante la eventual pérdida del gobierno.

Bolivia se suma a la tendencia a otorgar financiamiento público para los partidos en 1997, estableciendo en 1999 que éste se otorgaría de forma permanente y no únicamente en periodos electorales. A finales de los 90 nuevas organizaciones políticas desplazaban poco a poco a los partidos tradicionales de la *democracia pactada*, promoviendo éstos los cambios en la legislación como una estrategia para sobrevivir. Con la nueva legislación contarían con recursos aun cuando fueran desplazados por las nuevas fuerzas políticas en ascenso.

Estas normas, sin embargo, no evitaron su desaparición. En la primera década del nuevo siglo el MAS-IPSP ganó la presidencia y la mayoría de los escaños en el Congreso, mientras que las viejas siglas partidistas desaparecieron. El nuevo grupo en el poder tomó la decisión de eliminar toda forma de financiamiento estatal en 2008. Teniendo el control del aparato gubernamental y el caudal de recursos que esto implica, el MAS implementó esta medida como una estrategia para debilitar a la oposición. Ellos serían así el único grupo político capaz de acceder a los recursos públicos.

Dentro de la literatura politológica centrada en el estudio del financiamiento estatal de los partidos políticos, dos teorías han sido particularmente influyentes para explicar las características del fenómeno en diversos contextos:

- 1) La teoría de la maximización de ingresos; y
- 2) La teoría del modelo económico-electoral.

La teoría de la maximización de ingresos parte de los trabajos de Richard Katz y Peter Mair (1995, 2007 y 2009), quienes, a partir de la recolección de datos sobre el desarrollo organizacional de los partidos políticos desde de los años 60 en democracias maduras, llegan inductivamente a la conclusión de que los partidos políticos tienden cada vez más a depender financieramente de subsidios estatales. Los autores consideran que este hecho se explica tanto por las mayores necesidades financieras que los partidos enfrentan, como por la facilidad que tienen de disponer de recursos públicos al ser sus miembros quienes ocupan las posiciones gubernamentales y legislativas.

En efecto, a partir de la segunda mitad del siglo XX los partidos deben enfrentar los mayores costos de las campañas electorales que trajo consigo la llegada de los medios masivos de comunicación; y, además, a finales del siglo sufrieron un importante declive de la participación y trabajo voluntario de los militantes (Katz y Mair, 1995: 15-16; 2007:121; 2009:756). Así, al verse asfixiados se “auto-otorgaron” recursos financieros estatales, justificando tal medida a partir de la contribución al buen funcionamiento de la democracia que dicen desempeñar (2009:759).

Los partidos, asimismo, redujeron el costo potencial de la derrota electoral al señalar que no únicamente los partidos gobernantes recibirían recursos estatales, sino también aquellos en la oposición. Así, en vez de buscar maximizar las ganancias que cada partido podría obtener individualmente, buscaron en conjunto minimizar las pérdidas que tendrían en caso de ser derrotados (1995:16; 2009:758). Esta pauta de cooperación o “colusión” llevó a los autores a llamar a este modelo de *partido o partidos Cartel* (1995:17).

La segunda teoría sobre el financiamiento público de partidos políticos retomada en esta investigación, es desarrollada por Susan Scarrow (2004). Esta autora arguye que la teoría del partido cartel mira a los partidos como maximizadores de ingresos, por lo que, independientemente de las circunstancias, siempre buscaran aumentar los beneficios económicos a los que tienen derecho. En contraste, ella defiende la idea de que los partidos tienen como principal meta el éxito electoral, por lo que evalúan la aprobación o el aumento del dinero público entregado a los partidos en términos del impacto que tendrá para ellos en la búsqueda de este fin. De este modo, la autora explica por qué partidos con buenas bases de financiamiento privado comúnmente se oponen a la aprobación de subsidios estatales (2004: 656). Y, en la misma lógica, la autora resalta el peso de la opinión pública, señalando que los partidos serán renuentes a aumentar el apoyo financiero que reciben del Estado si esto les genera publicidad negativa (2004:657).

Estas teorías sirven para entender la mayoría de las reformas en materia de financiamiento público de partidos políticos estudiadas en esta investigación. No obstante, hay algunos cambios legislativos que no logran ser explicados.

Las reformas de 1995 en Brasil, 1996 en México y 1997 en Bolivia, apoyan *la teoría de la maximización de ingresos*. En Brasil y México se aumentó el monto de financiamiento al que los partidos tienen derecho y en Bolivia se introdujo por primera vez. En los tres casos,

la reforma tuvo lugar bajo un periodo de alta volatilidad electoral en que los partidos (hasta ese momento) dominantes comenzaban a ser rebasados por nuevas organizaciones políticas. De tal suerte que las reformas en los tres países tuvieron la intención de disminuir los costos de una eventual derrota, pues el generoso financiamiento público sería entregado también a los partidos políticos de oposición. Al parecer, en el cálculo de costos y beneficios de la reforma poco importó el hecho de que con ella se beneficiara también a las nuevas fuerzas políticas en ascenso, preocupándose los partidos dominantes únicamente en asegurar para sí un mínimo de ingresos.

Por último, la *teoría del modelo económico-electoral* permite explicar la desaparición del financiamiento público en Bolivia en 2008. Esta medida fue tomada en un momento en el que el MAS representaba la mayor fuerza político-electoral en el país y en el que los partidos tradicionales enfrentaban un fuerte desprestigio. La desaparición del financiamiento público restaba recursos tanto a los partidos de oposición como al partido gobiernista; sin embargo, los primeros fueron los realmente afectados, ya que el MAS podía echar mano de los recursos que implica ocupar el gobierno. Así, en vez de buscar maximizar a toda costa los recursos públicos entregados a los partidos, el MAS decidió suprimirlos, en el entendido de que al hacerlo perjudicaba más a la oposición que a sí mismo.

Ahora bien, las teorías sobre el financiamiento de partidos políticos se han desarrollado pensando en regímenes democráticos, por lo que no logran explicar su aparición en los casos brasileño y mexicano —estos países lo introducen por primera vez bajo un gobierno autoritario—. Por ello, con base en los datos recabados en este estudio, se propone la siguiente tesis: la introducción de financiamiento público a partidos políticos bajo un régimen autoritario tiene la intención de incentivar, bajo ciertos límites, la participación institucional de grupos de oposición, mismos que son utilizados para mantener una imagen democrática hacia el exterior.

En efecto, contando con un régimen autoritario, Brasil y México aprobaron otorgar por primera vez financiamiento público a partidos políticos en 1965 y 1977, respectivamente. En ambos casos, el objetivo fue incentivar la participación de la oposición política, para poder así mantener vigentes los procesos electorales —aunque éstos no se desarrollaran con plena libertad— y, en consecuencia, la fachada democrática.

## **Regulación intervencionista**

En México, la reforma constitucional de 2007 facultó al TEPJF para resolver los procesos contenciosos internos de los partidos políticos, siempre que se hayan agotado las instancias partidistas competentes. Asimismo, en la ley electoral, aprobada un año después, se especificó que los asuntos internos de los partidos comprenden “el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento”. Con estas reformas, todos los procesos intrapartidistas podrían ser sujetos de revisión jurisdiccional, lo que implica que los individuos afiliados a cualquier partido contarían con un mecanismo estatal de garantía de sus derechos político-partidarios.

En Bolivia, la ley de partidos políticos aprobada en 1999 mandató por primera vez en la historia de este país a la Corte Nacional Electoral a organizar los procesos electorales internos de los partidos políticos, a partir de lo señalado en los estatutos de cada uno de éstos. Al mismo tiempo, se aprobó el *recurso de queja*, mediante el cual la Corte Nacional Electoral puede intervenir en la vida interna de los partidos a solicitud de algún militante que considera vulnerados sus derechos y una vez agotadas las instancias internas de cada partido.

La nueva Constitución, aprobada en 2009, mantiene estas previsiones. El Órgano Electoral Plurinacional es el encargado de regular y fiscalizar los procesos de selección de dirigentes y candidatos de las asociaciones ciudadanas y partidos políticos y supervisa que en la elección de autoridades y candidatos de los pueblos indígenas se dé estricto cumplimiento a su normativa interna. Por su parte, el Tribunal Supremo Electoral es el encargado de resolver los conflictos internos de las organizaciones políticas.

Por último, en Brasil la ley orgánica de partidos políticos, aprobada por el gobierno militar en 1965, definió a los partidos como “personas jurídicas de derecho público interno” y estableció la obligación de que se organicen a partir de instancias de dirección electas en Convenciones, mediante el voto directo y secreto de los miembros de las mismas<sup>26</sup>, método que debía ser utilizado también para elegir a sus candidatos a puestos de elección popular.

Al reinstalarse la democracia en este país inmediatamente se dio marcha atrás a estas reglas. La Constitución de 1988 señaló que los partidos tienen “autonomía para definir su

---

<sup>26</sup> Las Convenciones se integran por dirigentes partidistas, miembros del partido que ostenten algún cargo de elección popular y delegados electos por las bases.

estructura interna, organización y funcionamiento” y la ley de partidos de 1995 los definió como “personas jurídicas de derecho privado”.

La intervención del Estado en la vida interna de los partidos políticos es un asunto muy poco atendido por la ciencia política desde el punto de vista explicativo. Aunque existe un cada vez mayor número de trabajos que abordan sus características, pocos se ocupan de las causas de su aparición.

Dos investigaciones que vale la pena destacar (Freidenberg, 2007:627-628; y van Biezen y Piccio, 2013:27-28), coinciden en señalar que la introducción de legislaciones que conllevan la intervención del Estado en la vida interna de los partidos con la intención de democratizarlos, es una respuesta a los bajos niveles de afecto ciudadano que en la década de los 90 permitían hablar de una crisis de representación.

De los estudios de caso abordados en esta investigación, Bolivia puede ser explicado bajo esta perspectiva. En este país la crisis de representación de finales del siglo pasado alcanzó niveles alarmantes. Las encuestas de opinión mostraban que los ya de por sí bajos niveles de aprobación ciudadana hacia los partidos caían aún más y los partidos tradicionales comenzaban a ser desplazados por nuevas agrupaciones políticas surgidas de movimientos sociales. En este contexto, el grupo gobernante aprobó las medidas ya señaladas, intentando así mejorar la imagen tan negativa que pesaba sobre las fuerzas políticas en decadencia.

Los casos mexicano y brasileño, empero, carecen de una formulación teórica que explique las decisiones adoptadas en relación a la intervención del Estado en la vida intrapartidaria.

En México, más que de la voluntad de los partidos políticos (o de sus representantes en el Congreso), la nueva legislación surgió de una decisión del poder judicial, pues desde antes de aprobarse esta reforma el TEPJF ya podía resolver los conflictos intrapartidistas. En efecto, en el año 2003, ante la creciente exigencia de militantes de diversos partidos, el TEPJF emitió una tesis jurisprudencial a partir de la cual le es posible intervenir en los asuntos internos de los partidos, en calidad de máxima instancia de resolución de conflictos, ante la supuesta violación de la ley y/o la normatividad intrapartidista en agravio de los derechos de los ciudadanos afiliados a algún partido. La reforma de 2007, en consecuencia, no hizo más que incorporar en la legislación lo que ya ocurría en los hechos gracias a la actuación del órgano jurisdiccional electoral del Estado.

Por ello, con base en el caso mexicano es posible señalar que la intervención del Estado en los partidos puede ser fruto de un sistema judicial en el que la corte competente, a partir de la demanda de los afectados, amplía la protección de los derechos políticos hasta involucrarse en las decisiones tomadas al interior de los partidos.

Finalmente el caso brasileño plantea mayores retos explicativos. En este país se aprueba una legislación intervencionista bajo un gobierno militar, pero es eliminada al regreso de la democracia. El análisis realizado en esta investigación sugiere que la legislación intervencionista fue impuesta por los militares con la intención de fomentar el valor organizativo de los partidos, evitando que sean simples vehículos para acceder al poder. Los militares consideraban que la dinámica multipartidista y personalista del sistema de partidos impedía la búsqueda de un proyecto nacional, de modo que aprovecharon su posición en el gobierno para implementar las normas señaladas.

La lógica seguida indicaba que con procesos internos que involucraran a las bases se fomentaría el valor organizativo de los partidos. Sin embargo, el personalismo en la política brasileña tiene raíces profundas, por lo que, al regreso a la democracia, los políticos se apresuraron a suprimir cualquier regla que pudiera limitar su libertad, eliminando por tanto la legislación intervencionista impuesta por el gobierno militar. De este modo, no tendrían que seguir métodos previamente establecidos, pudiendo tomar decisiones a conveniencia.

Asimismo, los retos que en otros casos llevaron a la intervención del Estado en la vida interna de los partidos políticos se han afrontado de forma diferente. Ante el descontento con la manera en que se conducen los asuntos internos, los miembros inconformes forman una nueva organización política; observándose la misma estrategia para afrontar el desprestigio de las fuerzas políticas tradicionales.

El caso brasileño debe ser considerado un ejemplo *sui generis*. La tendencia regional apunta en dirección contraria y si en algún momento este país vuelve a implementar una legislación intervencionista, es más probable que siga el ejemplo boliviano o mexicano, a que reedite su vieja fórmula.

## CONCLUSIONES

Esta investigación tuvo el propósito de analizar comparativamente la evolución histórica de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Diecisiete países fueron examinados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; excluyendo únicamente un caso de los que comúnmente se estudian en los trabajos regionales (El Salvador), debido a la imposibilidad de acceder a las leyes en la materia anteriores a las que actualmente se encuentran en vigor.

Después de desarrollar las bases teórico-metodológicas de la investigación, en el capítulo primero, se presenta una comparación en dos planos: descriptivo y explicativo. El análisis comparativo-descriptivo se presentó en el capítulo segundo y reveló la existencia de cuatro tendencias regionales. La primera (regulación mínima), tiene lugar a inicios del siglo XX e implica la aparición inédita de los partidos políticos en la ley. Bajo esta tendencia el tratamiento dado en los partidos es escaso, apenas son mencionados en los textos legales – generalmente en la ley electoral–, y no son sujetos de derechos u obligaciones destacables. La segunda (constitucionalización), tiene su desarrollo más notable en la década de los cuarenta y conlleva un tratamiento del tema similar al de la etapa precedente, con la diferencia de que los partidos aparecen en el texto de la *Ley Fundamental*, elevándose de este modo su estatus; en la década de los ochenta, sin embargo, el tratamiento constitucional de los partidos se transforma, comienza a ampliarse el espacio dedicado a éstos, siendo ahora sujetos de importantes derechos y obligaciones. La tercera (regulación proteccionista), se observa principalmente en los setenta y se caracteriza por la aprobación de legislaciones que protegen a los partidos, asegurando su supervivencia con la asignación directa de recursos estatales. Por último, la cuarta (regulación intervencionista), es la tendencia más reciente; tiene su desarrollo más amplio en los noventa e implica la introducción de normas que permiten la intervención del Estado en la vida interna de los partidos políticos.

Con el objetivo de examinar las causas que explican la implantación y transformación de los distintos tipos de regulación legal sobre partidos, esta investigación presenta, asimismo, tres estudios de caso: Bolivia, Brasil y México. En ellos se analiza el contenido de la legislación de la materia a partir del contexto en el que se desarrolla.

El capítulo tercero está dedicado al caso boliviano. Este país incorporó por primera vez a los partidos políticos en la ley en 1908, bajo un esquema mínimo. La legislación apenas se ocupó del tema, no señalando derechos ni obligaciones destacables. Con el arribo del MNR al poder (1952) se implementan nuevas reglas sobre partidos: en 1956 adquieren el monopolio de la representación y se establecen las bases para su reconocimiento legal y su participación en elecciones. La inestabilidad política, sin embargo, provoca que esta legislación tenga una vigencia práctica continua sólo a partir del tránsito a una democracia efectiva, en 1982. En los años noventa tiene lugar una serie de cambios en la legislación sobre partidos que alterarían profundamente la lógica observada hasta ese momento. Adquieren el derecho de recibir financiamiento público directo y se establecen los mecanismos para la intervención del Estado en su vida interna. Con el arribo del MAS al poder la legislación intervencionista se mantiene, pero se elimina la protección estatal a los partidos. Así, desde 2008 dejan de recibir financiamiento público.

El capítulo cuarto se ocupa de la regulación jurídica de los partidos políticos en Brasil. En este país los partidos son incorporados por primera vez a la legislación en 1945. Este año adquieren el monopolio de la representación pero, más allá de esta regla, no se señalan derechos u obligaciones sobresalientes. La permisividad de las normas sobre partidos generó la proliferación de fuerzas políticas; trece partidos llegan a tener representación en el Congreso. Al caer la democracia, los militares implementan una nueva normatividad en la materia. Con ésta, se formó un bipartidismo artificial, los partidos adquirieron el derecho de recibir financiamiento público y se les obligó a desarrollar sus procesos internos mediante un método establecido en la ley. Después, en 1979 se altera la legislación para acabar con el bipartidismo y desde entonces el sistema de partidos brasileño se caracteriza por su fragmentación. Finalmente, al regreso de la democracia (1985) se elimina la legislación intervencionista, mientras las normas proteccionistas persisten, siendo redefinidas en 1995 para aumentar el monto de financiamiento estatal al que los partidos tienen derecho.

En el capítulo quinto se examina la evolución de la regulación jurídica de los partidos políticos en México. La ley electoral de 1911 es el primer documento normativo que contempla su existencia; el carácter de las normas fue, sin embargo, mínimo. Se pretendía sentar las bases para el desarrollo de un régimen democrático basado en la competencia entre estos entes. Sin embargo, en los hechos la ley fue utilizada únicamente para cumplir con las

formalidades, pues el poder político se disputaba en realidad por medios violentos. En 1946 se aprueba una nueva normatividad en materia partidista, misma que les otorgó el monopolio de la representación y aumentó los requisitos para su reconocimiento legal. Siendo útil para que el partido oficial careciera de opositores electoralmente competitivos, no sufrió alteraciones mayores mientras este partido tuvo el control del poder. Empero, al iniciar la transición a la democracia una nueva legislación entró en vigor. En 1977 son incorporados doctrinalmente a la Constitución y adquieren el derecho de recibir recursos públicos, aumentando la lógica proteccionista con el tiempo. A partir de 1986 los recursos estatales destinados a los partidos se entregan no sólo en años electorales, sino de forma permanente, y en 1996 se incrementan drásticamente. Finalmente, en 2007 se instauran reglas intervencionistas. A partir de este año el Estado puede intervenir en su vida interna para resolver, como última instancia, sus conflictos internos.

Los estudios de caso fueron la base para examinar comparativamente las causas que explican los cambios en materia de regulación jurídica de partidos políticos. Este análisis es presentado en el capítulo sexto y las conclusiones a las que en él se llega son las siguientes:

- 1) Los trabajos teóricos señalan que la incorporación de los partidos políticos en la ley tiene lugar al reconocerse el papel que *de facto* desarrollan en el funcionamiento de la democracia (Ruiz, 1974; Morodo y Murillo, 2001; y De Andrea, 2002). Sin embargo, esto, que es cierto para las democracias consolidadas, no necesariamente se observa en los estudios de caso. En Bolivia, al regularse por primera vez a los partidos políticos (1908), los procesos electorales se celebraban con relativa normalidad, por lo que en este caso existe cierta coincidencia con lo observado en las democracias consolidadas. Se les incorpora en la ley al observarse en los hechos. Sin embargo, en México y Brasil las circunstancias fueron otras. En ambos países las elecciones y los partidos habían desaparecido. Por un movimiento armado en el primer caso y por la instauración de un régimen autocrático (Estado Nôvo) en el segundo. Su incorporación en la ley se dio en un contexto en el que se pretendía recuperar el sistema institucional. Se regulaba algo que no existía con la intención de que apareciera. Fue, por tanto, un deber ser.
- 2) La constitucionalización de los partidos políticos realmente adquiere una notoriedad considerable cuando entra en su fase sustantiva, es decir, cuando se crean normas

proteccionistas y/o intervencionistas. En vista de que estos elementos son analizados de forma independiente, no se dedica un apartado comparativo-explicativo sobre la tendencia constitucionalista.

- 3) Karvonen (2007) arguye que en los regímenes no democráticos la legislación sobre partidos es utilizada para impedir que ciertos grupos de oposición tengan acceso al sistema institucional. No obstante, la investigación empírica realizada en el presente trabajo sugiere que, aunque es cierto que los regímenes no democráticos utilizan la legislación sobre partidos en contra de la oposición, esta manipulación puede llevarlos a bloquear la entrada o a diseñar la ley de tal modo que divida (y debilite) a la oposición. Además, mostró que un mínimo de estabilidad del régimen es necesaria para que la estrategia sea afectiva.
- 4) La introducción del financiamiento público de los partidos políticos y las reformas en la materia, se explican de distinta manera según el tipo de reforma y contexto político. Brasil y México lo introducen por primera vez bajo un régimen autoritario (en 1965 y 1977, respectivamente), y en ambos constituyó una estrategia para mantener la fachada democrática. Al momento de su aparición, la participación institucional de la oposición controlada peligraba ante la represión y los constantes abusos, por lo que otorgarles recursos estatales fue un incentivo para evitar su rechazo a las urnas. En los 90, Bolivia aprueba por vez primera la asignación de recursos públicos a los partidos políticos (1997), mientras que Brasil y México (1996 y 1997, respectivamente) aumentan los montos entregados, en los tres casos estas medidas se toman como una estrategia de supervivencia. La alta volatilidad registrada hacía factible la pérdida del gobierno, de modo que, al recibir los partidos un generoso caudal de recursos, aun en la oposición, en ese momento gobiernistas quedarían protegidos. Cabe señalar que esta interpretación coincide con *la teoría de la maximización de ingresos* desarrollada a partir de los trabajos Katz y Mair (1995) (Fisher, 2015). La última reforma evaluada consiste en la cancelación del financiamiento público a partidos políticos, aprobada en Bolivia en 2008. Esta medida fue tomada en virtud de que el partido gobernista, el MAS, gozando en ese momento del control de la mayoría de los puestos públicos, estaba menos necesitado de apoyo financiero, por lo que al suprimir las subvenciones a los partidos debilitaba

más a la oposición que a sí mismo. Además, al hacerlo en un momento en el que los partidos se encontraban fuertemente desprestigiados, se hacía de buena publicidad. Vale la pena señalar que este cálculo de costos-beneficios confirma la teoría del *modelo económico-electoral* propuesta por Scarrow (2004).

- 5) El origen de la regulación intervencionista conlleva explicaciones distintas en los tres casos. En Bolivia fue implementada en 1999 como una respuesta a la crisis de representación. La idea era democratizarlos para mejorar su imagen. Conclusión coincidente con lo señalado por Freidenberg (2007) y van Biezen y Piccio (2013). En México, tuvo su origen en el poder judicial. En el año 2003, debido a la creciente exigencia de militantes de diversos partidos, el TEPJF tomó la decisión de declararse competente para proteger sus derechos políticos ante su violación por parte del partido al que estén afiliados. Interpretación que fue convertida en ley con la reforma electoral de 2007. La intervención del Estado en los partidos políticos, por tanto, puede ser fruto de una decisión judicial en la que el Tribunal competente amplía el ámbito de defensa de los derechos ciudadanos hasta abarcar el interior de los partidos políticos. Por último, en Brasil se estableció una legislación intervencionista en 1965, bajo un gobierno autoritario, y se eliminó en 1988, bajo uno democrático. El objetivo de su implementación fue acabar con el personalismo de los partidos, fomentando su valor organizativo a partir de mecanismos que involucraran a las bases en su toma de decisiones. No obstante, estas medidas fracasaron al ser fruto de una imposición. Al regreso de la democracia, todas las fuerzas políticas apoyaron la eliminación de la legislación intervencionista, gozando los partidos hasta el día de hoy de una autonomía plena. Contrario a lo ocurrido en Bolivia y México (y en otras latitudes) la intervención del Estado en los partidos políticos en Brasil ha sido un fenómeno rechazado. Aparentemente, el carácter tan personalista de la representación en este país ha evitado el surgimiento de voces que presionen a favor de democratizar a los partidos. En Brasil, la válvula de escape al descontento al interior de los partidos ha sido la formación de otros nuevos, antes que la transformación de los mismos; ocurriendo lo mismo en el caso del descontento ciudadano.

Este estudio revela que las razones de la implementación de determinados tipos de legislación sobre partidos pueden converger en algunos casos y divergir en otros. Empero, es

un hecho que la región avanza hacia regulaciones cada vez más proteccionistas e intervencionistas. Siendo las excepciones, aunque importantes, escasas. Bolivia es el único país que tajantemente prohíbe el financiamiento a partidos y Brasil es el único que no tiene una legislación intervencionista.

El camino que está tomando la región parece el más adecuado, pues el financiamiento público es la estrategia más sensata para equilibrar las condiciones de la competencia; y la intervención del Estado en la vida interna de los partidos resulta indispensable para evitar el manejo arbitrario de éstos por parte de sus liderazgos.

Para cerrar, vale la pena señalar algunos temas de investigación pendientes. En este trabajo reduje el asunto de la protección estatal de los partidos políticos a la entrega de financiamiento público directo, cuando hay una gama de apoyos indirectos (como espacio en radio y tv en tiempos oficiales) que deben ser considerados; y reduje la intervención del Estado en su interior a la regulación legal de sus métodos de selección de líderes y/o candidatos, y a la resolución, por parte de autoridades jurisdiccionales estatales, de sus litigios internos, cuando otro elemento destacable se halla en la introducción de cuotas de género y paridad en las candidaturas y/o espacios intrapartidarios. De igual modo, el presente trabajo debe ser completado con estudios que evalúen la utilidad que las explicaciones propuestas tienen para entender la implementación de determinados tipos de regulación sobre partidos en los otros países latinoamericanos no contemplados y en países pertenecientes a otros contextos regionales. Se requieren, asimismo, estudios sobre las dificultades observadas durante la aplicación práctica de la legislación en la materia; y por último, es necesario conocer las consecuencias que los tipos de regulación pueden tener sobre asuntos como la representación política, la estabilidad democrática, la institucionalización del sistema de partidos, la democracia intrapartidaria, etc.

## FUENTES

Aguilar Gonzales, Mario Alfonso (2006). “Regulación jurídica en los partidos políticos en Honduras” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Álvarez, Gabriel (2006). “Regulación jurídica en los partidos políticos en Nicaragua” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Anastasia, Fatima y Carlos Ranulfo Melo (2009). “Brasil: dos décadas de democracia”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 29 n° 2. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Anlen, Jesús (1973). *Origen y evolución de los partidos políticos en México*. México: textos universitarios.

Arreola, Álvaro (2015). *Legislación electoral y partidos políticos en la república mexicana, 1927-1945*. México: INEH/TEPJF/UNAM.

Astudillo, César y Lorenzo Córdova (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su diseño institucional*. México: IJ

Ávila, Alfredo y Luis Jáuregui (2010). “La disolución de las monarquía hispánica y el proceso de independencia”, en: *Nueva historia general de México*. México: COLMEX

Ávila, Raúl (2012). “Vida interna partidaria, justicia electoral y pertinencia de una ley de partidos en México”. Ávila, Córdova y Zovatto (Coords.). *¿Hacia una Ley de Partidos Políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*. México: UNAM

Bale, Tim (2014). “Will it All End in Tears? What Really Happens when Democracies Use Law to Ban Political Parties”. van Biezen, Ingrid & Hans-Martien ten Napel (Editors). *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective*. Leiden: Leiden University Press.

Bambirra, Vania y Theotônio Dos Santos (2003). “Brasil: nacionalismo, populismo y dictadura. 50 años de crisis social”, en: González Casanova, Pablo (coord.). *América Latina: historia de medio siglo. América del sur*. México: Siglo XXI.

Baptista, Mariano (1996). *Breve historia contemporánea de Bolivia*. México: FCE

Bareiro y Soto (2007). “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal”. Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson (Comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE.

Bareiro, Line y Soto, Lilian (2006). “Regulación jurídica en los partidos políticos en Paraguay” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Becerra, Cecilia (2013). *Democracia interna y justicia electoral. La selección de candidatos a diputados federales en 2009*. Tesis de licenciatura en ciencias políticas. UNAM.

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997). *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México: FCE.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2005). *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y Arena.
- Béjar, Luisa. (2004). *El poder legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*. México: UNAM/Gernika.
- Bértoa, Molenaar, Piccio y Rashova (2013). “The World Upside Down: De-legitimizing Political Finance Regulation”. Working Paper Series on The Legal Regulation of Political Parties, n° 30. European Research Council/ University of Leiden.
- Boatright, Robert (2015). *The Deregulatory Moment? A Comparative Perspective on Changing Campaign Finance Laws*. USA: University of Michigan Press.
- Bourne, Angela (2011). “Democratisation and the Illegalisation of Political Parties in Europe”. Working Paper Series on The Legal Regulation of Political Parties, n° 7. European Research Council/ University of Leiden.
- Bravo Ahuja, Marcela (2010). *Realineamiento Electoral y Alternancia en el Poder Ejecutivo en México 1988- 2009*. México: UNAM.
- Breneman, Tracy Ann (1995). “Brazil’s Authoritarian Experience: 1964-1985; A Study of a Conflict”, Working Paper #95-1. Conflict Research Consortium, Department of Sociology, University of Colorado.
- Brewer-Carías, Allan R. (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en Venezuela” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.
- Brinegar, Adam, Scott Morgenstern and Daniel Nielson (2006). “The PRIs Choice: Balancing Democratic Reform and its Own Salvation”, *Party Politics*. January, vol. 12, 1. United States: Sage
- Camargo Chávez, Carlos (1999). “Ley de partidos políticos” en: *Los partidos políticos ante la ley de partidos*. La Paz: FUNDEMOS.
- Carpizo, Jorge (2010). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI
- Carrillo, Manuel, Lujambio, Navarro y Zovatto (Coords) (2003). *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: FCE.
- Carvajal Donoso, Hugo (1999). “Ley de partidos políticos: instrumento del sistema político boliviano” en: *Los partidos políticos ante la ley de partidos*. La Paz: FUNDEMOS.
- Carvalho, Edgardo (2003). “volatilidad”, en *Diccionario electoral*. México. UNAM.
- Casal Bértoa, Fernando, et al (2014). “The word upside down: Delegitimising political finance regulation”. *International Political Science Review*. Vol. 35(3). USA: SAGE.

Casal-Bértoa, Fernando, Daniela Romée Piccio y Ekaterina R. Rashkova (2012). “Party Law in Comparative Perspective”, Working Paper Series on The Legal Regulation of Political Parties, n° 16. European Research Council/ University of Leiden.

Casas, Kevin y Daniel Zovatto (2011). “Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”. En Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IJ/IDEA.

Casas, Kevin y Daniel Zovatto (2016). “Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”. Freidenberg, Flavia y Betilde Muñoz (Editoras). *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Perú: PUCP/UNAM/OEA/SAAP.

Castellanos, Laura (2015). *México Armado, 1943-1981*. México: ERA

Castro, Celso (2000). “The Military and Politics in Brazil: 1964-2000”. Working Paper CB-10-00 (H), Centre for Brazilian Studies, University of Oxford.

Centellas, Miguel (2009). “Electoral Reform, Regional Cleavages, and Party System Stability in Bolivia”, en: *Journal of Politics in Latin America*. Alemania: GIGA

Cook, Maria Lorena, Kevin Middlebrook y Juan Molinar (1996). “Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones”: En: Cook, Maria Lorena, Kevin Middlebrook y Juan Molinar (eds.). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena.

Cordero Carraffa, Carlos Hugo (2007). *Historia electoral de Bolivia, 1952-2007*. La Paz: CNE

Córdova, Arnaldo (1972). *La formación del poder político en México*. México: ERA.

Córdova, Arnaldo (1976). *La política de masas del cardenismo*. México: ERA.

Cosío Villegas, Daniel (1975). *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.

Costa Benavides, Jimena (2011). “Bolivia: el estado de la democracia en el proceso de cambio”. Iglesias, Enrique, Rosa Conde y Gustavo Sierra (eds.). *El momento político de América Latina*. Madrid: siglo XXI.

Dalton, Russell & Martin P. Wattenberg. (2000). “Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Industrial Democracies”. Dalton, Russell & Martin P. Wattenberg (Editors). *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. USA: Oxford University Press.

De Andrea, Francisco José (2002). *Los Partidos Políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas política*. México: UNAM

De Andrea, Francisco José (2012). “La regulación jurídica de los partidos políticos en México desde la constitucionalización semántica de los partidos de 1963 hasta la elección presidencial de 1976: un ejercicio de retrospectiva histórica comparada con énfasis especial en el voto de los jóvenes”. *Revista mexicana de derecho electoral*, núm. 2, julio-diciembre. México: UNAM.

De Andrea, Francisco José (2012a). *Breve historia del congreso en México: siglo XX*. México: UNAM.

De Quesada, Alejandro y Jowett (2011). *The Chaco War 1932-35. South America's Greatest Modern Conflict*. UK: OSPREY Publishing.

Degiutti, Danilo (2014). “Los partidos políticos en las constituciones de América Latina” Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Octubre 2014.

Diário do Congresso Nacional (1995), Projeto de Lei nº 1.670. Câmara dos Deputados. Ano L nº 129, 24 de agosto. Brasília DF.

Duverger, Maurice (2001). “La influencia de los sistemas electorales en la vida pública”. *Diez textos básicos de ciencia política*. España: Ariel.

Duverger, Maurice. 2006 [1951]. *Los Partidos Políticos*. México: FCE.

Espinal, Flavio (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en República Dominicana” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Exeni, José Luis (2012). “Esquiva demodiversidad en Bolivia: entre representación, participación y autogobierno”. Cameron, Maxwell, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe (Eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: FLACSO

Favela, Margarita (2010). “Sistema político y protesta social: del autoritarismo a la pluralidad”. Bizberg, Ilán y Francisco Zapata (Coords.). *Los grandes problemas de México VI. Movimientos sociales*. México: COLMEX.

Figueirero, Marcelo (2008). “La evolución político-constitucional de Brasil”, en: *Estudios Constitucionales*, año 6, número 2. Chile: Centro de Estudios Constitucionales de Chile

Fisher, Justin (2015). “Britain's “Stop-go approach to party finance reform””. Boatright, Robert (Editor). *The deregulatory moment? A comparative perspective on changing campaign finance laws*. Michigan: University of Michigan press.

Fleischer, David (2004). “Os partidos Políticos”, en: Avelar, Lúcia y Antônio Cintra (organizadores). *Sistema político brasileiro: umma introdução*. São Paulo: Fundação Unesp.

Flores, Jorge y Antonio Faustino (2014). “Los órganos electorales estatales y la reforma política de 2013”. En: *Apuntes Electorales*, año XIII, núm. 50, enero-junio. México: IEEM

Fortún Suárez, Guillermo (1999). “Los partidos políticos ante la ley de partidos” en: *Los partidos políticos ante la ley de partidos*. La Paz: FUNDEMOS.

Freidenberg, Flavia (2007). “Democracia interna de los partidos políticos”. En: Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE

Freitas, Andréa (2012). “Migração Partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009”, en: *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, vol. 55, nº 4. Rio de Janeiro

Fuentes, Claudio (2011). “Financiación de partidos políticos en Chile”. En Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (Coords.). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

FUNDEMOS (1999). *Los partidos políticos ante la Ley de Partidos*. La Paz: Garza azul.

Galeano, Eduardo (2015). *Las venas abiertas de América Latina*. México: siglo XXI.

Gamarra, Eduardo y James Malloy (1995). “The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia” en: Mainwaring, Scott y Tomothy Scully. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. California: Stanford University Press

García Montero, Mercedes (2003). “Bolivia”, en: Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (Coords.). *Partidos Políticos de América Latina. Países andinos*. México: FCE

García Orozco, Antonio (1978). *Legislación electoral mexicana. 1812-1977*. México: CFE

García Pelayo, Manuel (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.

García Soruco, Víctor Hugo (1999). “Algunas consideraciones en relación a la ley de partidos políticos” en: *Los partidos políticos ante la ley de partidos*. La Paz: FUNDEMOS.

García, Juan, Ignacio (2006). “Regulación jurídica de los partidos en Chile” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

García-Máynez, Eduardo (2004). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Editorial Porrúa

Garrido, Luis Javier (1982). *El Partido de la Revolución Institucionalizada (medio siglo de poder político en México). La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. México: Siglo XXI.

Gauja, Anika (2014). “Building competition and breaking cartels? The legislative and judicial regulation of political parties in common law democracies”. *International Political Science Review*. Vol. 35(3). USA: SAGE.

González Casanova, Pablo (1976). *La democracia en México*, México: Ediciones Era.

González Casanova, Pablo (1988). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: ERA.

González Compeán, Miguel y Leonardo Lomelí (2000). *El partido de la revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. México: FCE.

González Oropeza, Manuel y Carlos Báez Silva (2010). *La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos*. México: IJ.

Goodin, Robert (2003). “Las instituciones y su diseño”. Goodin Robert (comp.). *Teórica del diseño institucional*. Barcelona: gedisa.

Gros Espiell, Héctor (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en Uruguay” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

- Guevara Ordóñez, Nadia (2010). “Discurso, historia y construcción nacional en Bolivia”. *Papel político*. Vol. 15, núm. 1, enero-junio. Colombia: PUJC.
- Guillén Vicente, Alfonso (1987). “Partido Auténtico de la Revolución Mexicana”. En: *La reforma política y los partidos en México*. México: Siglo XXI.
- Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovato (2011). “Balance regional: financiamiento político en América Latina”. En Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovato (Coords.). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM. ”.
- Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovato (Coords.) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.
- Guzman Mendoza, Carlos y Sena de Oliveira (2003). “Brasil”. Alcántara y Freidenberg (Coords.). *Partido políticos de América Latina. Cono Sur*. México: FCE.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies* XLIV.
- Harbers, Imke & Matthew C. Ingram (2014). “On the Engineerability of Political Parties: Evidence from Mexico”. van Biezen, Ingrid & Hans-Martien ten Napel (Editors). *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective*. Leiden: Leiden University Press.
- Heredia, Blanca (2006). “Estructura política y reforma económica: el caso de México” En: Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif (Comps). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: FCE.
- Hernández Becerra, Augusto (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.
- Hernández Bravo, Juan (2012). “La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y la evolución de los partidos”. Martínez Cuadrado y Mella Márquez. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Trotta.
- Hernández R., Rogelio (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México: COMEX.
- Hernández Valle, Rubén (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en Costa Rica” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.
- Hernández, Antonio y José Belisle (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.
- Hofstadter, Richard (1969). *The Idea Of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States 1780-1840*. United States: University of California Press
- Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola. La democratización a finales siglo XXI*. Argentina: Paidós.

Janda, Kenneth (2005). *Political Parties and Democracy in Theoretical and practical Perspectives. Adopting Party Law*. Washington D.C :National democratic Institute for International Affairs.

Janda, Kenneth (2006). “How Nations Govern Political Parties” Documento preparado para el vigésimo congreso internacional IPSA, Japón, Julio de 2006.

Jardim, Torquato (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en Brasil” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Jardim, Torquato (2011). “Las finanzas electorales en Brasil”. En Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovato (Coords.). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Karvonen Lauri (2007). “Legislation On Political Parties. A Global Comparison” En: *Party Politics* VOL 13. No. 4. USA: Sage

Katz, Richard and Peter Mair (1995). “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, vol. 1 n 1.

Katz, Richard and Peter Mair (2007). “La supremacía del partido en las instituciones públicas: el camino organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas”. Montero, José, Richard Gunther y Juan Linz (Eds.). *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta.

Katz, Richard and Peter Mair (2009). “The Cartel Party Thesis A Restatement”. *Perspectives on Politics*. December 2009, Vol. 7/No. 4.

Katz, Richard S (2004). “Democracy and the Legal Regulation of Political Parties”. Paper prepared for USAID’s conference on “Change In Political Parties”, Washington, D. C., 1 October 2004.

Kinzo, María D’ Alva (1988). *Legal Opposition Politics Under Authoritarian Rule in Brazil. The Case of the MDB, 1966-1979*. London: Macmillan Press.

Klein, Herbert (1967). “German Bush and the Era of ‘Military Socialism in Bolivia’”. *The Hispanic American Historical Review*. Vol. 47, issue 2, May. USA: Duke University Press.

Klein, Herbert (1969). *Parties and Political Change in Bolivia, 1880-1952*. Great Britain: Cambridge University Press

Lazarte, Jorge (1998). “Estabilidad política, nuevos espacios de representatividad y la ética de la democracia”, en: *Partidos Políticos en Bolivia*. La Paz: FUNDEMOS.

Lazarte, Jorge (1999). “Partidos políticos, lo que se hizo, lo que falta por hacer”, en: *Los partidos políticos ante la ley de partidos*. La Paz: FUNDEMOS.

Lazarte, Jorge (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en Bolivia”, en: Zovatto Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: IJ/IDEA

Levine, Robert (1999). *The History of Brazil*. New York: Palgrave Macmillan.

- Linz, Juan (1973). "The Future of and Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil. Stepan, Alfred (Ed.). *Authoritarian Brazil. Origins, policies, and Future*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan (1990). "The Perils of Presidentialism". *Journal of democracy*. Vol.1, n° 1
- Linz, Juan (1990a). "The virtues of Parlamentarism". *Journal of democracy*. Vol.1, n° 4
- Loaeza, Soledad (1989). *El llamado a las urnas*. México: Cal y Arena.
- Loaeza, Soledad (1996). "Liberalización política e incertidumbre en México". En: Cook, Maria Lorena, Kevin Middlebrook y Juan Molinar (eds.). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena.
- Loaeza, Soledad (1999). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: FCE
- López, Mario (2014). "La ley 23.298 de partidos políticos: ¿Del control estatal a la libertad política y a la autonomía partidaria? Revista Cruz de Sur, año IV, núm.6.
- Lujambio, Alonso (2007). "La fiscalización de los gastos de los partidos políticos". Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson (Comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE.
- Magaloni, Beatriz (2008). *Voting for Autocracy. Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring Scott and Timothy Scully (Eds) (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. California: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott (1986). "The Transition to Democracy in Brasil". Working Paper #66. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Mainwaring, Scott (1995). "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy" en: Mainwaring Scott and Timothy Scully (Eds). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. California: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. California: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott and Aníbal Pérez-Liñan (1997). "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress". Working Paper # 235, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñan (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. USA: Cambridge University Press
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñan (2015). "Cross-Currents in Latin America". *Journal of Democracy*. January, vol. 26 n 1
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal (2006). "Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization". Katz, Richard y William Crotty (Eds). *Handbook of Party Politics*. London: SAGE Publications.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995). "Introduction: Party Systems in Latin America". Mainwaring, Scott y Timothy Scully. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. California: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott, Timothy Power y Fernando Bizzarro (en prensa). "The Uneven Institutionalization of a Party System: Brazil". Mainwaring, Scott (Ed.). *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay and Collapse*. USA: Cambridge University Press.

March, James y Johan Olsen (2006). "Elaborating the "New Institutionalism". Rhodes, Binder y Rockman (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. U.K: Oxford University Press.

Martínez González, Víctor Hugo (2005). *Fisiones y fusiones, divorcios y reconciliaciones: la dirigencia del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 1989-2004*. México: Plaza y Valdés.

Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif (2006). "La lógica del cambio político en México". En: Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif (Comps). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: FCE

Mayorga, René Antonio (2003). "Bolivia: metamorfosis del sistema de partidos". *Iconos. Revista de ciencias sociales*. Núm. 16, mayo. Ecuador: FLACSO.

Medina Peña, Luis (2010). "El maderismo: la oportunidad perdida", en: Medina Peña, Luis (coord.). *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*. México: FCE/IFE/CONACYT.

Medrano, Gabriel y Conde, Cesar (2006). "Regulación jurídica en los partidos políticos en Guatemala" En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Meyer, Jean (2010). "El caudillismo electoral hasta 1929". En: Medina Peña, Luis (coord.). *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*. México: FCE/IFE/CONACYT.

Mirón Lince, Rosa María (2011). *El PRI y la transición política en México*. México: UNAM/Gernika.

Molenaar, Fransje (2012). "Latin American regulation of Political Parties: Continuing trends and Breaks with the Past". Working Paper Series on The Legal Regulation of Political Parties, N° 17. European Research Council/ University of Leiden.

Molenaar, Fransje (2014). "Legitimising political party representation: Party law development in Latin America". *International Political Science Review*. Vol. 35(3). USA: SAGE.

Molinar Horcasitas, Juan (1991). *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México Cal y Arena.

Morodo, Raúl y Pablo Murillo (2001). *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*. México: UNAM.

Müller y Sieberer (2006) "Party Law". Katz y Crotty (Editors). *Handbook of Party Politics*. London: SAGE.

Nassmacher, Karl y Koole (2003). “Europa continental”. Carrillo, Manuel, Lujambio, Navarro y Zovatto (Coords). *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: FCE.

Navarro Fierro, Carlos (2007). “El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación”. Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson (Comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE.

Negretto, Gabriel (2013). *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. USA: Cambridge University Press.

Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.

Nohlen, Dieter (2008). *Sistemas electorales en su contexto*. México: UNAM

North, Douglass (1990). *Institutions, Intitutional Change and Economic Performance*. U.S.A: Cambrige University Press.

OEA (2014). *Misión de observación electoral, Informe verbal de las elecciones generales del 12 de octubre de 2014 en el Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: Organización de los Estados Americanos

Ohman, Magnus (2012). *Political Finance Regulations Around the World*. Sweden: IDEA.

Orozco Henríquez, José de Jesús y Vargas Baca, Carlos (2006). “Regulación jurídica en los partidos políticos en México” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Ortega, Juan (2004). “El nuevo institucionalismo en las ciencia política”. *Revista mexicana de sociología*. Número especial, Octubre de 2004. UNAM.

Ostrogorski, Moisei (2008 [1902]). *La democracia y los partidos políticos*. Madrid: Trotta.

Patiño, Javier (2006). *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*. México: UNAM.

Peschard, Jacqueline (2008). “La dimensión federal de la democratización electoral”. En: Peschard, Jacqueline (Coord.). *El federalismo electoral en México*. México: UNAM

Peschard, Jacqueline (2010). “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”. En: Loaeza, Soledad y Jean Francois Prud’homme (Coords.). *Los grandes problemas de México XIV. Instituciones y procesos políticos*. México: COLMEX.

Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: gedisa.

Petit, Philip (2003). “El diseño institucional y la elección racional”. Goodin Robert (comp.). *Teórica del diseño institucional*. Barcelona: gedisa.

Piccio, Daniela e Ingrid van Biezen (2015). “More and More Inclusive Regulation: The Legal Parameters of Public Funding in Europe”. Boatright, Robert (Editor). *The Deregulatory Moment? A Comparative Perspective on Changing Campaign Finance Laws*. U.S.A: University of Michingan Press.

Power, Timothy y Marília Mochel (2008). “Political Recruitment in an Executive-Centric System: Presidents, Ministers, and Governors in Brazil. en: Siavelis, Peter and Scott Morgenstern (Editors). *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. USA: The Pennsylvania State University Press.

Przeworski, Adam (2004). “Institutions Matter?” *Government and opposition* 39 (4).

Rashknova, Ekaterina (2014). “The legal regulation of political parties: Contesting or promoting legitimacy?”. *International Political Science Review*. Vol. 35(3). USA: SAGE.

Rendón Corona, Armando (2013). *Bolivia. La revolución democrática y cultural, 2000-2011*. México: UAM-I/MAP

Reveles, Francisco (2002). “La participación electoral del PAN: de las presidencias municipales a la presidencia de la república”. En: Reveles, Francisco (coord.). *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*. México: Gernika/UNAM

Reveles, Francisco (2003). “PRI: crisis y refundación”. En: Reveles, Francisco (Coord.). *Partido Revolucionario Institucional: crisis y refundación*. México: UNAM/Gernica.

Rivera, José Antonio (2008). “La evolución político-institucional en Bolivia entre 1975 a 2005”. *Estudios constitucionales*. Vol. 6, núm. 2. Chile: CEC

Rodríguez Araujo, Octavio (1987). *La reforma política y los partidos en México*. México: Siglo XXI.

Rodríguez, Victoria (1999). *La descentralización en México*. México: FCE

Roett, Riordan (1999). *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*. USA: Praeger Publishers..

Romero Ballivián (2012). “Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo”. En: Gómez Tagle, Silvia y Sonnleitner. *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*. México: COLMEX.

Romero Ballivián, Salvador (1998). “Las tres generaciones de partidos en el siglo XX”, en: *Partidos Políticos en Bolivia*. La Paz: FUNDEMOS.

Romero Ballivián, Salvador (2010). “El sistema de partidos boliviano: un paseo por sus tiempos y lugares”, en: Garcías Orellana, Luis Alberto y Fernando Luis García Yapur (coords.). *Mutaciones del campo político en Bolivia*. Bolivia: PNUD.

Romero Ballivián, Salvador (2011). “La corta y sobresaltada historia del financiamiento público de los partidos políticos en Bolivia”, en: Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (Coords.). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IIJ/IDEA/OEA

Ruiz Massieu (1974). *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Samuels, David (2008). “Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative politics in Brazil”, en: Siavelis, Peter and Scott Morgenstern (Editors). *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. USA: The Pennsylvania State University Press.

- Santos, Fabiano y Júlio Canello (2015). “Brazilian Congress, 2014 Elections and Governability Challenges”. *Brazilian Political Science Review*, vol. 9 n° 1.
- Sartori, Giovanni (2005). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza
- Scarrow, Susan (2004). “Explaining Political Finance Reforms. Competition and Context.” *Party Politics*. Vol 10. No.6.
- Scherlis, Gerardo (2014). “Political legitimacy, fragmentation and the rise of party-formation costs in contemporary Latin America”. *International Political Science Review*. Vol. 35(3). USA: SAGE.
- Shepsle, Kenneth (2006). “Rational Choice Institutionalism”. Rhodes, Binder y Rockman (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. U.K: Oxford University Press.
- Singer, Martha (2010). “Partido dominante y domesticación de la oposición, 1951-1963”. En: Medina, Luis (Coord.). *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*. México: CFE.
- Skidmore, Thomas (1988). *The Politics of Military Rule in Brazil, 1963-85*. UK: Oxford University Press.
- Skidmore, Thomas (1989). “Brazil’s Slow Road to Democratization: 1974-1985”. Stepan, Alfred (Ed.). *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*. USA: Oxford University Press.
- Sousa Braga, Maria do Socorro (2009). “Reclutamiento partidista y representación: proceso de selección de candidatos en la cámara de diputados brasileña” en: Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (Editores). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: UNAM-TEDF-Universidad de Salamanca Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (Coords.). *Partidos Políticos de América Latina. Como sur*. México: FCE-IFE.
- Stepan, Alfred (1971). *The Military in Politics. Changing Patterns in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press.
- Su, yen-pin (2015). “Party registration rules and party systems in Latin America”. *Party Politics*. Vol. 2 (2).
- Thorn, Richard (1971). “The Economic Transformation”. Malloy, James y Richard Thorn (Eds). *Beyond The Revolution. Bolivia since 1952*. USA: University of Pittsburgh Press.
- Torrico Terán, Mario (2006). “¿Qué ocurrió realmente en Bolivia?. *Perfiles latinoamericanos*, núm. 28, julio-diciembre. México: FLACSO.
- Torrico Terán, Mario (2009). “Antecedentes históricos y elementos teóricos para entender el proceso político boliviano”, en: Aibar, Julio y Daniel Vázquez (Coords.). *¿Autoritarismo o democracia? Hugo Chávez y Evo Morales*. México: FLACSO
- Tuesta Soldevilla, Fernando (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en Perú” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Ugalde, Luis Carlos (2012). *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*. México: Aguilar.

Urquilla, Carlos Rafael (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en El Salvador” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Valdés Escoffery, Eduardo (2006). “Regulación jurídica en los partidos políticos en Panamá” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Valencia Agudelo, Germán Darío (2008). “Bolivia, 2003-2008: un periodo de profundas transformaciones políticas y económicas”. *Perfila de coyuntura económica*, núm. 12, diciembre. Colombia: UAC.

van Biezen (2004). “Political Parties as Public Utilities”. *Party Politics*, (pp. 701-722), Vol 10. N° 6. London: Sage.

van Biezen, Ingrid (2009). “Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe”. Working Paper Series on The Legal Regulation of Political Parties, N° 3. European Research Council/ University of Leiden.

van Biezen, Ingrid (2014) “The constitutionalization of Political Parties in Post-war Europe”. van Biezen y ten Napel. *Regulating political parties. European democracies in comparative perspective*. Leiden: Leiden university press.

van Biezen, Ingrid y Daniela Piccio (2013). “Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations”. In Cross, William y Richard Katz (Eds.). *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Vela Puga, Alexandra (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en Ecuador” En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Viaña, Jorge, Foronda y Pruden (2014). *Configuración y Horizontes del Estado Plurinacional*. Bolivia: CIS-PNUD.

Viaña, Jorge, Miguel Foronda y Hernán Pruden (2014). “La crisis del Estado Neoliberal”, en: Viaña, Jorge (Coord). *Configuraciones y horizontes del Estado Plurinacional*. La Paz: CEI/PNUD.

Virtuoso, Francisco (2011). “Financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales en Venezuela”. Gutierrez y Zovatto (Coords). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Whiteley, Paul (2014). “Does regulation make political parties more popular? A multi-level analysis of party support in Europa”. *International Political Science Review*. Vol. 35(3). USA: SAGE.

Wilhelm, Bruno (2016). “Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil”. *Revista de estudos brasileiros*. Vol.3 N.4. Primer semestre. España: Universidad de Salamanca.

Woldenberg, José (1993). “Estado y partidos: una periodización”. En: *Revista Mexicana de Sociología*. vol 55 n° 2, abril-junio. México: UNAM/IIS

Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición a la democracia en México*. México: COLMEX.

Zavaleta M., René (2003). “Consideraciones generales sobre la historia de Bolivia (1932-1971). En: González Casanova, Pablo (Coord.). *América Latina: historia de medio siglo 1. América del sur*. México: Siglo XXI.

Zermeño, Sergio (2010). *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68*. México: Siglo XXI.

Zoraida, Josefina (2004). “De la independencia a la consolidación republicana”. *Nueva historia mínima de México*. México: El colegio de México.

Zovatto, Daniel (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”. En: Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Zovatto, Daniel (2012). “Régimen jurídico de los partidos políticos en América Latina”. Ávila, Córdova y Zovatto (coords). *¿Hacia una ley de Partidos Políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*. México: UNAM.

Zovatto, Daniel (coord.) (2006). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

## **Base de datos**

### **Argentina**

Ley 18.645. Régimen de los Partidos Políticos. Boletín Oficial de la República de Argentina 24 de octubre de 1949. [www.boletinoficial.gob.ar](http://www.boletinoficial.gob.ar)

Ley 19.044, Estatuto para los Partidos Políticos. Boletín Oficial de la República de Argentina 18 de octubre de 1956. [www.boletinoficial.gob.ar](http://www.boletinoficial.gob.ar)

Ley 16.652, Ley de los Partidos Políticos. Boletín Oficial de la República de Argentina 14 de enero de 1965. [www.boletinoficial.gob.ar](http://www.boletinoficial.gob.ar)

Ley 23.298, Ley Orgánica de los Partidos Políticos. Boletín Oficial de la República de Argentina 25 de octubre de 1985. [www.boletinoficial.gob.ar](http://www.boletinoficial.gob.ar)

Constitución Nacional de la República Argentina, Convención Nacional Constituyente, ciudad Santa Fe, 22 de agosto de 1994.

Ley 26.571, Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral 2 de diciembre 2009.

## **Bolivia**

Decreto Ley, 21 de noviembre de 1930 [www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Decreto Ley, 23 de febrero de 1938 [www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

[Constitución Política del Estado, 4 de Agosto de 1961](#)

Constitución Política, 2 de febrero 1967 [www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Ley 1246, Ley Electoral 5 de julio de 1991 [www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Ley 1453, Reformas a la Ley Electoral, 15 de febrero de 1993 [www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Constitución Política de 1967 con Reformas de 1994, 12 de agosto de 1994  
[www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral, 19 de marzo de 1997  
[www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Código Electoral, 25 de junio de 1999 [www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Ley de Partidos Políticos, 25 de junio de 1999

[www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Ley 2268, modificaciones a la Ley de Partidos Políticos, 21 de noviembre 2001  
[www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Ley 2282, modificaciones al Código Electoral, 4 de diciembre de 2001 [www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Modificación al Código Electoral, 23 de agosto de 2004 [www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, 7 de julio de 2004 [www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Constitución Política del Estado de 2004, 13 de abril de 2004 [www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Ley 3153, Modificaciones al Código Electoral, 25 de agosto de 2005 [www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Ley 3925, se elimina el Financiamiento Estatal a Partidos Políticos, 21 de agosto de 2008  
[www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Constitución del Estado, 7 de febrero de 2009

Ley 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, 16 de junio de 2010 [www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

Ley 026, Ley del Régimen Electoral, 30 de junio de 2010 [www.lexivox.org](http://www.lexivox.org)

## **Brasil**

Decreto ley 7.586, código electoral, 28 de mayo de 1945 [www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao)

Decreto ley 9.258, código electoral, 14 de mayo de 1946 [www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao)

Ley 1.164, código electoral, 24 de julio de 1950 [www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao)

Ley 4.740, ley orgánica de partidos políticos, 15 de julio de 1965  
[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao)

Ley 5.682, ley orgánica de partidos políticos, 21 de julio de 1971  
[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao)

Ley 6.683, ley de amnistía, 28 de agosto de 1979 [www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao)

Ley 6.767, ley orgánica de partidos políticos, 20 de diciembre 1979  
[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao)

Ley 9.096, ley orgánica de partidos políticos, 16 de septiembre 1995  
[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao)

Ley 9.504, código electoral, 30 de septiembre de 1997 [www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao)

Ley 13.107, Reforma a la ley 9.096 (ley de partidos políticos), 24 de marzo de 2015  
[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao)

Constitución de los Estados Unidos de Brasil, 16 de septiembre de 1946  
[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao)

Enmienda constitucional 25, 15 de mayo de 1985 [www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao)

Constitución de la República Federal de Brasil, 5 de octubre de 1988  
[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao)

## **Chile**

Ley 12891, ley general de elecciones, 10 de junio de 1958 [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl)

Ley 14852, ley general de elecciones, 2 de mayo de 1962 [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl)

Ley 17284, modificaciones a la constitución política del Estado, 21 de enero de 1970  
[www.leychile.cl](http://www.leychile.cl)

Decreto ley 78, declara en receso a todos los partidos políticos, 11 de octubre de 1973  
[www.leychile.cl](http://www.leychile.cl)

Ley 18603, Ley orgánica constitucional de los partidos políticos, 11 de marzo de 1987  
[www.leychile.cl](http://www.leychile.cl)

Ley 18799, modifica la ley orgánica constitucional de los partidos políticos, 16 de mayo de 1989 [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl)

Modificaciones a la constitución política de la republica de chile, 16 de agosto de 1989

Ley 18905, modificaciones a la ley orgánica constitucional de los partidos políticos, 9 de enero de 1990 [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl)

Ley 19527, modificación a la ley orgánica constitucional de los partidos políticos, 22 de octubre de 1997

Ley constitución política de la republica de chile, 17 septiembre de 2005 [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl)

### **Colombia**

Acto legislativo número 3, 31 de octubre 1910 [www.suin-juriscol.gov.co](http://www.suin-juriscol.gov.co)

Acto legislativo número 1, 16 de febrero 1945 [www.suin-juriscol.gov.co](http://www.suin-juriscol.gov.co)

Ley 58 de Julio de 1985, estatuto básico de los partidos [www.suin-juriscol.gov.co](http://www.suin-juriscol.gov.co)

Constitución política de Colombia 13 de junio de 1991 [www.suin-juriscol.gov.co](http://www.suin-juriscol.gov.co)

Ley 130 del 23 de marzo de 1994, estatuto básico de los partidos y movimientos políticos [www.suin-juriscol.gov.co](http://www.suin-juriscol.gov.co)

Acto Legislativo número 1 del 3 de Julio de 2003

### **Costa Rica**

Constitución política de la república de Costa Rica 7 de Noviembre 1949 [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)

Reforma constitucional artículo 96, del 16 de julio de 1956  
<http://expedientes.asamblea.go.cr>

Reforma constitucional artículo 98, 20 de mayo de 1975 <http://expedientes.asamblea.go.cr>

Reforma al código electoral 23 de Diciembre de 1996 [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr)

Reforma de los artículos 95, 96 y 98 de la constitución política 17 de Julio de 1997  
[www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr)

Código electoral 10 de Diciembre de 1952 <https://vlex.cr>

Código electoral 2 de Septiembre de 2009 [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)

### **Ecuador**

Constitución de la republica de Ecuador 6 de Marzo de 1945 [www.cancillera.gob.ec](http://www.cancillera.gob.ec)

Reglamento a la ley de partidos políticos, 4 de Mayo de 1978 <http://pdba.georgetown.edu>

Constitución política de la república del Ecuador, 11 de Agosto de 1998 [www.oas.org](http://www.oas.org)

Reglamento a la ley de control de gasto y propaganda electoral, 11 de Julio del 2002  
<http://aceproject.org>

Constitución de la república del Ecuador, 20 de Octubre de 2008  
[www.asambleanacional.gob.ec](http://www.asambleanacional.gob.ec)

Ley orgánica electoral código de la democracia, 27 de Abril del 2009 <http://aceproject.org>

## **Guatemala**

Constitución de la república de Guatemala, 11 de Marzo de 1945

<http://biblio.juridicas.unam.mx>

Constitución política de Guatemala, 31 de Mayo de 1985 <http://pdba.georgetown.edu>

Ley electoral de partidos políticos, 3 de Diciembre de 1985 <http://pdba.georgetown.edu>

## **Honduras**

Nueva constitución de la república de Honduras, 19 de Diciembre de 1957

<http://www.juridicas.unam.mx>

Ley electoral y de las organizaciones políticas, 20 de Abril de 1981

[www.academianotarialamericana.org](http://www.academianotarialamericana.org)

Constitución de la república de Honduras, 11 de Enero de 1982 <http://tbinternet.ohchr.org>

Ley electoral y de las organizaciones políticas, 15 de Mayo de 2004

<http://pdba.georgetown.edu>

## **México**

La legislación electoral mexicana hasta 1977 fue consultada en la obra: García, Antonio (1978) *Legislación electoral mexicana. 1812-1977*. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, México

Ley electoral, 19 de Diciembre de 1911.

Reformas a la ley electoral del 19 de Diciembre de 1911, 22 de Mayo de 1912.

Ley electoral para la formación del congreso constituyente, 20 de Septiembre de 1916

Ley electoral, 6 de Febrero de 1917

Ley para la elección de poderes federales, 2 de Julio de 1918

Decreto que reforma la ley electoral, 2 de Julio de 1918, 7 de Julio de 1920

Decreto que adiciona la ley electoral del 2 de Julio de 1918, 24 de Diciembre de 1921

Decreto que modifica los artículos 14 y 15 de la ley para la elección de poderes federales, 24 de Noviembre de 1931

Decreto que reforma el artículo 14 de la ley de elecciones de poderes federales, 19 de Enero de 1942

Decreto que reforma varios artículos de la ley para elección de poderes federales, 4 de Enero de 1943

Ley electoral federal, 7 de Enero de 1946

Decreto que reforma diversos artículos de la ley electoral federal, 21 de Febrero de 1949

Ley electoral federal, 4 de Diciembre de 1951

Decreto que reforma diversos artículos de la ley electoral federal, 7 de Enero de 1954

Ley de reformas y ediciones a la ley electoral federal, 28 de Diciembre de 1963

Decreto de reforma a la ley electoral federal, 29 de enero de 1970

Ley federal electoral, 5 de Enero de 1973

Ley federal de organizaciones políticas y procesos electorales, 28 de Diciembre de 1977

Reforma constitucional, Diario Oficial de Federación, 6 de Diciembre de 1977

Reforma constitucional, Diario Oficial de la Federación, 15 de Diciembre de 1986

Código federal electoral, Diario Oficial de la Federación, 12 de Febrero de 1987

Reforma constitucional, Diario Oficial de la Federación, 6 de Abril de 1990

Código federal de instituciones y procedimientos electorales, Diario Oficial de la Federación ,15 de Agosto de 1990

Reforma y adición al código federal de instituciones y procedimiento electorales, Diario Oficial de la Federación, 3 de Enero de 1991

Reforma constitucional, Diario Oficial de la Federación, 3 de Septiembre de 1993

Decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversos artículos del código federal de instituciones y procedimientos electorales, Diario Oficial de la Federación, 24 de Septiembre de 1993

Decreto por el que se reforman diversos artículos del código federal de instituciones y procesos electorales, Diario Oficial de la Federación, 23 de Diciembre de 1993

Reforma constitucional, Diario Oficial de la Federación, 22 de Agosto de 1996

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del código federal de instituciones y procedimientos electorales, Diario Oficial de la Federación, 22 de Noviembre de 1996

Reforma constitucional, Diario Oficial de la Federación ,13 de Noviembre de 2007

Reforma al código federal de instituciones y procedimientos electorales, Diario Oficial de la Federación, 14 de Enero de 2007

Reforma constitucional, Diario Oficial de la Federación ,7 de Febrero de 2014

Ley general de instituciones y procedimientos electorales, Diario Oficial de la Federación ,23 de Mayo de 2014

Ley general de partidos políticos, Diario Oficial de la Federación, 23 de Mayo de 2014

## **Nicaragua**

Ley electoral, 10 de Febrero de 1912 <http://legislacion.asamblea.gob.ni>

Constitución política, 14 de Marzo de 1974 <http://legislacion.asamblea.gob.ni>

Estatuto fundamental, 20 de Julio de 1979 <http://legislacion.asamblea.gob.ni>

Constitución política, publicada el 9 de Enero de 1987 <http://legislacion.asamblea.gob.ni>

Ley electoral, 19 de Enero de 2000 <http://legislacion.asamblea.gob.ni>

## **Panamá**

Ley sobre elecciones populares, 31 de Marzo de 1925 <http://www.asamblea.gob.pa>

La constitución política de la república de panamá, 1 de Marzo de 1946  
<http://www.asamblea.gob.pa>

Constitución política de la república de panamá, 24 de Octubre de 1972  
<http://www.asamblea.gob.pa>

Ley número 81 por el cual se reglamentan los partidos políticos, 5 de Octubre de 1978  
<http://www.asamblea.gob.pa>

Código electoral de la república de panamá, 10 de Agosto de 1983  
<http://www.asamblea.gob.pa>

Reforma al código electoral, 14 de Julio de 1997 <http://www.asamblea.gob.pa>

Reforma al código electoral, 17 de Diciembre de 2002 <http://www.asamblea.gob.pa>

Reforma a la constitución política de la república de Panamá, 27 de Julio de 2004  
<http://www.asamblea.gob.pa>

Reforma al código electoral, 2 de Enero de 2007 <http://docs.panama.justia.com>

## **Paraguay**

Constitución de la república de Paraguay, 25 de Agosto de 1967  
<http://pdba.georgetown.edu>

Código electoral, 2 de Mayo de 1990 <http://paraguay.justia.com>

Constitución nacional república del Paraguay, 20 de Junio de 1992  
<http://www.gacetaoficial.gov.py>

Código electoral paraguayo, 17 de Abril de 1996 <http://tsje.gov.py>

## **Perú**

Constitución política del Perú, 29 de Marzo de 1933 <http://www.leyes.congreso.gob.pe>

Constitución para la república del Perú, 12 de Julio de 1979

<http://www.leyes.congreso.gob.pe>

Constitución política del Perú, 29 de Diciembre de 1993 <http://portal.jne.pe>

Ley de partidos políticos, 1 de Noviembre de 2003 <http://www.leyes.congreso.gob.pe>

### **República Dominicana**

Ley electoral, 8 de Marzo de 1923 <http://www.consultoria.gov.do>

Constitución de la Republica Dominicana, 10 de Enero de 1942

<http://www.consultoria.gov.do>

Ley electoral, 5 de Mayo de 1972 <http://www.consultoria.gov.do>

Constitución de la República Dominicana, 28 de Noviembre de 1966

<http://www.consultoria.gov.do>

Ley electoral, 21 de Diciembre de 1997 <http://www.consultoria.gov.do>

Constitución de la Republica Dominicana, 26 de Enero de 2010

<http://www.consultoria.gov.do>

### **Uruguay**

Ley de elecciones, 19 de Enero de 1925 <http://www.pedba.georgetown.edu>

Constitución de la república, 19 de Abril de 1934 <http://parlamento.gub.uy>

Constitución de la república, 27 de Noviembre de 1966 <http://parlamento.gub.uy>

Constitución de la república oriental del Uruguay, diario oficial, 9 de Enero de 1997

<http://archivos.juridicas.unam.mx>

Ley de partidos políticos, diario oficial, 20 de Mayo de 2009

<http://www.corteelectoral.gub.uy>

### **Venezuela**

Constitución de Venezuela, gaceta oficial de los estados unidos de Venezuela, 5 de Julio de 1947, <http://www.clbec.gob.ve>

Estatuto electoral, gaceta oficial de los estados unidos de Venezuela, 18 de Abril de 1951

<http://www.pgr.gob.ve>

Ley de Partidos Políticos. Reuniones públicas y manifestaciones, 30 de Abril de 1965

<http://pdba.georgetown.edu>

Constitución de la república bolivariana de Venezuela, 20 de Diciembre de 1999

<http://www.oas.org>

Ley Orgánica de Procesos electorales, 31 de Julio de 2009 <http://www.derechos.org.ve>