

La Regulación de los Partidos Políticos: un desafío ético en la democracia

Nicolás Guevara¹



Fotografía: José Manuel Moreno

I. La regulación del sistema de partidos políticos

En los últimos años en América Latina, ha habido amplios debates y esfuerzos para mejorar la regulación jurídica de los partidos políticos. Esto adquiere mayor relevancia ahora cuando se reconoce el fracaso del neoliberalismo y recobra fuerza el necesario fortalecimiento del Estado y su papel regulador. Por ello es propicio el escenario para plantear algunas ideas en torno al sistema de partidos y las reglas deseables que marquen su funcionamiento.

1 Especialista en Alta Dirección Pública y educador dominicano. Coordinador de Reforma Política del Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE).

En este sentido, resulta útil una referencia histórica del problema en cuestión. Al respecto Jaime Cárdenas (s. f.) nos reseña las actitudes manifiestas en el ordenamiento jurídico frente a los partidos:

Primero, una fase de oposición, propia del Estado liberal surgido de la Revolución Francesa, en la que se condena totalmente a los partidos, tal como en la famosa Ley Chapelier de 1791, que rechazaba todo tipo de asociacionismo. Posteriormente, y casi durante todo el siglo XIX predomina una actitud de desconocimiento e indiferencia jurídica hacia los partidos, pues a pesar de que se admite su existencia sociológica, se niega cualquier regulación, seguramente por el influjo de la separación entre el Estado y la sociedad civil. La tercera etapa corresponde a los finales del siglo XIX y principios del XX; aquí, los partidos son reconocidos jurídicamente en las leyes electorales y en los reglamentos de las cámaras. La última etapa es posterior a la Segunda Guerra Mundial y refleja el movimiento a favor de su constitucionalización y, en algunos casos, su regulación jurídica exhaustiva.

En sintonía con esta última perspectiva, según un estudio reciente coordinado por Daniel Zovatto (2006), todos los países de la región latinoamericana asumen una legislación maximalista en la que “regulan minuciosamente todos los aspectos previsibles de un partido político, desde los requisitos o exigencias de su reconocimiento legal (personalidad jurídico-política), hasta las pautas indispensables para el encauzamiento de sus actividades (organización y funcionamiento)”. Consideramos que esta tendencia provoca, por lo menos, dos resultados a la vista: por un lado, agudiza el desencuentro teórico entre la lógica política y la jurídica en nuestros países; mientras que por otro lado, amplía el abismo entre la formalidad de las leyes y la práctica de los actores políticos.

En ese sentido es pertinente dar una mirada a nuestro marco jurídico-político. Vale decir que el mismo es muy débil, a lo que se suma la evidente fragilidad institucional en la aplicación de las leyes, así como una cada vez más precaria institucionalidad democrática y ejercicio de transparencia por parte de los propios partidos. Sin embargo, como fruto de los debates, sobre todo de la

última década, tenemos un conjunto de propuestas que esperan ser aprobadas por el Congreso, en algunos casos, y/o asumidas por el liderazgo y la dirigencia política.

En la nueva Constitución de la República, proclamada el 26 de enero de 2010, se precisa la finalidad de los partidos políticos y se prevé que “su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley” (Art. 216). Asimismo, plantea que la finalidad principal que debe jugar la Junta Central Electoral es “organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la presente Constitución y las leyes.” (Art. 212; Asamblea Nacional, 2009). Esta competencia trae importantes repercusiones en la vida de los partidos políticos, por lo que éstos siempre han tratado y, en ocasiones, logrado cierto control o incidencia sobre el referido órgano, lo cual no ha favorecido el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en la medida deseada.

De igual manera, la Ley Electoral 275-97 aborda lo relativo al financiamiento de los partidos políticos así como las formalidades que éstos deben llenar para participar en los torneos electorales. Asimismo, confiere potestad a la Junta Central Electoral para otorgar reconocimiento a los partidos y, además, reglamentar las elecciones, la propaganda política, la participación de las organizaciones políticas en los medios de comunicación del Estado, entre otros aspectos (Ley Electoral, 2008).

Sin embargo, a pesar de contar con este marco normativo, cada día hay más quejas sobre la práctica de los dirigentes y partidos políticos. Entonces, surgen dos preguntas centrales: ¿es suficiente la regulación jurídica en el ámbito político? y ¿hasta dónde debe intervenir el Estado en la regulación de los partidos políticos? La respuesta a la primera pregunta es obvia, mientras que la de la segunda amerita cierta reflexión.

Si se analiza la naturaleza y función políticas de estas entidades, se puede concluir que no todos sus problemas se solucionan con normativas, y menos si éstas vienen desde fuera de las propias organizaciones. Al respecto, especialistas aconsejan prudencia para no caer en el sobrelegislar (Zovatto, 2006), tendencia

muy presente en la actualidad como parte del reinado de los juristas. Por tanto, habría que profundizar también en explorar los elementos de la “regulación social” (control ciudadano), lo cual implica, además, una perspectiva de autorregulación de los partidos políticos.

En este orden adquiere sentido la lógica del *abanico de mecanismos de control* indicada por Bresser Pereira (1998) al señalar que “toda sociedad, para su acción coordinada, utiliza un conjunto de mecanismos de control o de coordinación (...) Una simplificación, a partir de una perspectiva institucional, es afirmar que tenemos tres mecanismos de control fundamentales: el Estado, donde está incluido el sistema legal, constituido por las normas jurídicas e instituciones fundamentales de la sociedad; el mercado, a su vez, es el sistema económico en que el control se realiza a través de la competencia; y finalmente, la sociedad civil – o sea la sociedad estructurada según el peso relativo de los diversos grupos sociales- se constituye en un tercer mecanismo básico de control”. Al respecto, Liszt Vieira (1998) dice que “el mismo autor basándose en Adam Przeworski, analiza la reforma del Estado en la óptica de la teoría del principal-agente, según la cual el ciudadano -principal- debe controlar a los políticos que, a su vez, deben controlar a los burócratas.” Esta perspectiva, en la cual los políticos funcionan como agentes de los ciudadanos pone de relieve la importancia de la corresponsabilidad desde el ámbito social.

II. Algunos problemas diagnosticados

Si bien los partidos políticos son considerados fundamentales para la democracia y la relación Estado sociedad, estos enfrentan cada vez más problemas que afectan tanto su funcionamiento interno como la vida del país, debido al rol que juegan como mediadores para arribar al poder y en el ejercicio de éste. En efecto, en el caso dominicano hay un conjunto de problemas derivados de la precaria regulación (jurídica y social), la cultura política asumida y la incoherencia ética, males que han venido consolidándose desde la conformación misma de la República.

Asimismo, hay problemas que tienen que ver con la democracia interna, la falta de equidad de género, la precaria capacidad de diálogo entre los actores

políticos y el uso poco transparente de los recursos públicos. La variedad de problemas planteados amerita, también, de abordajes diversos que trasciendan el canon jurídico.

Con relación al aspecto económico hay algunos puntos que debieran ser mejor regulados, por ejemplo:

- el incremento desproporcionado de recursos públicos recibidos por los partidos, en la medida que crece el presupuesto de la Nación (en el 2002: 297.4 / 2006: 593.7 / 2010: 1,085 millones de pesos), además de la no regulación de los recursos que reciben del sector privado
- la inequidad en la asignación de la contribución pública a los partidos
- la distribución inequitativa y discrecional de los recursos dentro de las organizaciones políticas
- el escaso rigor en el manejo y uso de recursos, rendición de cuentas, fiscalización y aplicación de la ley por parte de las instancias del Estado responsables de exigir apego al marco normativo.

Estos problemas, combinados con su incoherencia en la gestión del Estado, entre otros, han dejado como consecuencia la pérdida de respeto y credibilidad en la sociedad. Esta es una de las principales dificultades que enfrentan los partidos políticos hoy día, debido a que su práctica permanece distanciada del discurso que venden. Por ello, diversos estudios dan cuenta de la creciente desafección de la ciudadanía respecto a los partidos políticos y a los políticos (CIES-UNIBE, 2004; Morgan, Espinal & Seligson, 2006; Corporación Latinobarómetro, 2007). Sin embargo, como lo muestra el propio Barómetro de las Américas (USAID-Santo Domingo, 2009): “La identificación con los partidos políticos a través de militancia o simpatía se mantiene alta. Al igual que en el 2006, la República Dominicana encabeza la lista de países en el estudio con el mayor porcentaje que indicó simpatizar por un partido político (70% en 2008)”.

El diagnóstico de todos estos problemas plantea un gran desafío para el mejoramiento de la práctica política y el ejercicio de poder en la administración pública. La compleja situación ha hecho que gane terreno, en dirigentes y

sectores medios de los partidos políticos, una franja de la sociedad civil y en el propio órgano electoral, la idea de que dichos problemas se resuelven con la formulación y aplicación de rigurosas normativas que fuercen a las cúpulas partidarias a cumplirlas. Esto no deja de ser una postura ingenua, pues obvia la naturaleza misma de la política y la realidad del contexto nacional con sus implicaciones y raíces culturales. De manera que si bien un marco jurídico es muy necesario y pudiera presionar a cambios en la práctica, el mismo resulta insuficiente si no se atienden otras vertientes de los problemas vinculados a reformas políticas democráticas e institucionales, como por ejemplo, lo relativo al ejercicio de ciudadanía y la asunción de una “ética de la responsabilidad” en el ámbito de la gestión política.

En este último aspecto, Claus Offe, al abordar la gestión política, plantea una ética de la responsabilidad de forma que los sistemas sociales se orienten hacia la autodisciplina moral autónoma y el autocontrol de sus miembros. Señala, entre otros elementos, que hay problemas de los bienes colectivos y de la gestión sistémica de la sociedad que no pueden resolverse por la formación de los precios y tampoco por la coerción jurídica, por lo que habría que seguir el camino de un desarrollo inteligente y circunspecto de un sentido común civilizado (Offe, 1995, pp. 342-344). De esto se infiere la complejidad del problema, así como soluciones dilatadas en el tiempo.

III. Hacia una propuesta de regulación del sistema de partidos

Frente al problema de regulación de los partidos políticos, en ocasiones desde una perspectiva formalista apegada al canon jurídico, se han tomado diversas iniciativas. Sin embargo, todavía no han gozado del apoyo necesario. Actualmente hay dos propuestas de ley de partidos y agrupaciones políticas. Ambas son reformulaciones del anteproyecto elaborado bajo la coordinación de COPRYME-CONARE desde hace más de diez años. Este tiempo transcurrido ha permitido una mayor depuración de las propuestas. Así el CONARE promueve una versión y mientras en el Congreso se debate otra con un acento distinto. En sentido general, simplificando, la diferencia entre una y otra es que la primera pone énfasis en principios básicos (con mayor margen de autorregulación), en control y sanción sobre el uso de los recursos públicos; mientras que en la

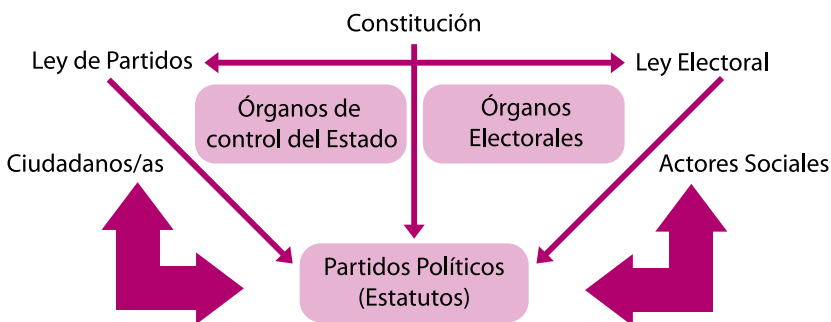
segunda, predomina un enfoque de mayor control del Estado en la vida interna de los partidos políticos.

Este problema de regulación de los partidos políticos nos remite al siguiente conjunto de interrogantes: ¿dónde colocar los contrapesos de las instituciones de interés público, en este caso las organizaciones políticas? ¿Qué es lo propio de una ley de partidos y lo de una ley electoral? ¿Cuál debe ser la frontera entre ambas leyes y los estatutos de los partidos? ¿Hasta dónde debe llegar la facultad reguladora de una ley o del órgano electoral (el Estado) sin desmedro de la autonomía de los partidos políticos y su potestad autorregulatoria? ¿Cómo y en qué proporción integrar control social en el sistema de partidos? Las respuestas requieren discernimiento y soluciones inteligentes de manera colectiva.

En el siguiente esquema, un esfuerzo inacabado, intentamos graficar una perspectiva compleja y más integral de la regulación de los partidos políticos, como venimos planteando en el presente trabajo, en la cual también entra en juego la esfera pública no estatal. Queda para discusión el asunto de en dónde se colocan los énfasis y las fronteras entre uno y otro elemento.

Gráfico 1

Sociedad



En esta reflexión podría ayudar el precedente establecido en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia sobre la inconstitucionalidad de lo que fuera la Ley de Primarias. En ella se establece que “el derecho de asociación política de los ciudadanos conserva su naturaleza privatística originaria, pues la actividad efectuada por ellos (los partidos), si bien se enmarca en el ejercicio de la función pública por ser parte de la función electoral, no por ello adquiere la categoría de

función estatal.” (Poder Judicial de la República Dominicana, 2004). Al respecto, concordamos con el espíritu de este planteamiento de la Suprema Corte.

Definitivamente, estamos ante dos tendencias con marcadas diferencias en cómo abordar la reforma de los partidos políticos: una, con énfasis “normativista” de la política y su quehacer, a partir de un enfoque propio del ámbito jurídico, en el cual podría quedar subsumido el sentido de lo político en aras de “eficientizar la democracia,” la misma parece ser la de mayor aceptación ante el evidente deterioro de los políticos y sus organizaciones; y otra más integral que, si bien reconoce la necesidad de regulación jurídica, intenta prestar igual atención al ámbito cultural, al ejercicio de ciudadanía y mantener cierta esfera de autonomía y corresponsabilidad en el funcionamiento de los partidos y agrupaciones políticas.

Desde esta última perspectiva, la reforma de las organizaciones políticas incorpora la relación de coherencia o incoherencia entre discurso, normativa y práctica, bien en el ámbito institucional o en el personal (sus dirigentes). Este es el rasgo más complicado de desarrollar, pues no basta con crear una normativa si los políticos y funcionarios de las instituciones del Estado no la aplican, si las organizaciones políticas y sociales no la respetan o si la ciudadanía no la van asumiendo conjuntamente, poniendo en práctica comportamientos de corresponsabilidad y exigibilidad que evidencien un avance en la formación de una cultura democrática. Por tanto, habría que plantearse puntos de encuentro que posibiliten cambios a partir de iniciativas de los propios protagonistas, tanto del ámbito político como del social.

IV. Desafíos del sistema de partidos

A continuación identificamos algunos puntos de encuentro que posibiliten avanzar con iniciativas de los propios protagonistas, pues no se canina desafíos de reforma del sistema de partidos políticos que, asumidos conjuntamente, podrían fortalecer su regulación e institucionalidad, además de afianzar el ejercicio de ciudadanía:

1. Una ley de partidos y agrupaciones políticas que contemple principios, derechos y obligaciones, formación política, financiamiento y órganos de

control y sanciones, entre otros aspectos que fortalezcan la institucionalidad democrática y la transparencia, pero sin restar autonomía a las organizaciones.

2. Una reforma a la Ley Electoral desde una mirada integral en la que se deslinden sus fronteras con la posible ley de partidos y agrupaciones políticas, además de posibilitar la mejora del sistema electoral en una perspectiva más democrática e incluyente en orden a ampliar y cualificar la representación y los procedimientos para viabilizar la misma.
3. Una reforma a la Ley de Actos del Estado Civil², pues hay decenas de miles de personas sin documento de identidad, lo cual constituye una denegación de derechos y pone en serio cuestionamiento el régimen democrático en la República Dominicana.
4. Aplicación de un conjunto de leyes que tienen que ver con transparencia, prevención y sanción de la corrupción en la administración pública y uso de recursos del Estado, para incidir en la práctica y la cultura política.

Este horizonte de propuesta supone una perspectiva global en el impulso de cambios políticos, de manera que busque mantener el equilibrio entre las reformas normativas y las socioculturales. De aquí la necesidad de impulsar también:

5. La renovación de los partidos políticos desde una doble dinámica: endógena (movimientos renovadores, formación, capacitación, nuevo liderazgo...), por tanto, con la iniciativa y el protagonismo de los propios actores; y exógena (normas generales en la ley electoral y la de partidos, seguimiento y demandas desde la ciudadanía, presión de la opinión pública...) de tal forma que fueren a cambios en la práctica de las organizaciones políticas y sus dirigentes.
6. El fomento de la capacidad de diálogo entre los diversos actores políticos, lo que implica, además de voluntad política, generar espacios que hagan posible el entendimiento. De manera que más allá del Congreso, como instancia por excelencia para el debate y la concertación, se podría impulsar

² El CONARE coordinó un proceso en el cual se formuló una propuesta de modificación de la Ley de Actos del Estado Civil 659-44.

espacios como: foro de partidos políticos; comisiones *ad hoc* para elaborar propuestas de reforma que trasciendan el interés corporativo de las agrupaciones políticas; debatir, pactar y dar seguimiento a una Estrategia Nacional de Desarrollo, entre otros. Esta práctica incidiría progresivamente en cambios en la cultura política.

7. En continuidad con el punto anterior, generar cambios desde la práctica al asumir la función pública como servicio a la ciudadanía, al país. Avanzar en el desarrollo de buenas prácticas políticas y de gestión pública, lo cual constituye un desafío ético y cultural como necesario complemento del marco regulatorio. Aquí la claridad y voluntad del liderazgo político es clave.
8. Desde las organizaciones de la sociedad, asumir como uno de sus ejes la “veeduría política” más allá de lo que tiene que ver con la administración pública. Esto aportaría al desarrollo del control social como contrapeso en el ámbito político, además de propiciar un cambio en el modo de pensar en la sociedad al no renegar de lo político, como en el sistema de partidos políticos al incrementar su interacción con actores sociales.
9. Propiciar una cultura de derechos ciudadanos. Avanzar en consolidar una ciudadanía activa, informada, con actitud favorable a organizarse en diversos espacios políticos y sociales, capaz de demandar, proponer y corresponsabilizarse en asuntos públicos. Para ello un paso clave es promover la integración de la ciudadanía en los espacios de participación ya creados en las distintas esferas del Estado.
10. Ubicar todo lo anterior en un marco más amplio, como sugiere Manuel A. Garretón (2000) “en vez de fusión entre Estado, partidos y sociedad, que fue lo típico de América Latina, se trata de ir a una matriz de tensión, autonomía, fortaleza y complementariedad sin absorción, entre Estado, partidos y actores sociales”. La idea es reconstruir la relación entre partido y sociedad al potenciar un mayor ejercicio de ciudadanía y corresponsabilidad entre los diversos actores, a la vez que se propicia el reconocimiento de identidades y roles distintos en el marco de la democracia.

Desde esta perspectiva de reflexión, aún inconclusa, la regulación de los partidos políticos, en el marco de las reformas políticas, no es tarea exclusiva del Congreso y el órgano electoral, pues por su complejidad habría que ubicarla como un proceso dentro de una estrategia de desarrollo del país. Esta estrategia debe ser ampliamente debatida y pactada por los diversos actores políticos y sociales generando así un compromiso compartido. En la medida que esto se haga, posibilitará mejor su aplicación y contribuirá a avanzar hacia la anhelada consolidación de la democracia.

Referencias

Asamblea Nacional de la República Dominicana. Transcripción del texto de la reforma a la Constitución de la República, aprobado en segunda lectura por el pleno de la Asamblea Nacional, actualizado al 22 de octubre de 2009 (pendiente de revisión al término de la segunda lectura). Recuperado el 10 de enero de 2010 de <http://www.senado.gov.do/PortalSILSenado/>

Bresser Pereira, L. (1998). Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo económico*, 150.

Cárdenas Gracia, J. (s. f.). Partidos Políticos y Democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 8. Recuperado el 20 de junio de 2010 de http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm

Centro de Investigaciones y Estudios Sociales, CIES, Universidad Iberoamericana, UNIBE (2004). *Estado de la Democracia en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Autor.

Corporación Latinobarómetro (2007). *Informe Latinobarómetro*. Recuperado el 10 de enero de 2010 de <http://www.latinobarometro.org>

Garretón, M. A. (2000). *Política y sociedad entre dos épocas*. Rosario, Argentina: HomoSapiens.

Ley Electoral 275-97 y Modificaciones (2008). Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana 2008. Recuperado el 10 de enero de 2010 de <http://www.jce.do/web/LEGISLACION/tabid/501/Default.aspx>

Morgan, J.; Espinal, R. & Seligson, M. (2006). *Cultura política de la democracia en República Dominicana 2006*. Santo Domingo, República Dominicana: LAPOP / Vanderbilt University.

Offe, C. (1995). *La gestión política*. Madrid, España: Publicaciones del Ministerio de Trabajo.

Poder Judicial de la República Dominicana (2004). Sentencia sobre la Ley de Primarias en los partidos políticos: No. 286-04. Recuperado el 10 de mayo de 2010 de www.suprema.gov.do

USAID/Santo Domingo (2009). *Cultura política de la democracia en la República Dominicana, 2008*. Santo Domingo, República Dominicana: Autor.

Vieira, Liszt (1998) *Ciudadanía y Control social*. Recuperado el 25 de mayo de 2010 de www.inau.gub.uy/biblioteca/ciudadanEDA/VIEIRA

Zovatto, D. (2006). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/ Internacional IDEA.