

00781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
División de Estudios de Postgrado

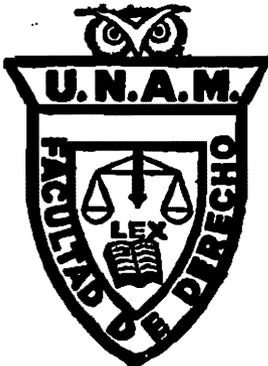
El Financiamiento de las Actividades y de los
Partidos Políticos: *La Piedra Angular del
Andamiaje Teórico - Jurídico de los
Partidos Contemporáneos*

T E S I S

Que para obtener el grado de
DOCTOR EN DERECHO

presenta

Mtro. Francisco José de Andrea Sánchez



298795

México, D. F.

Octubre 2001



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.

*Para mi madre, fuente original de
mis logros, con todo mi amor y
agradecimiento.*

*Para mi padre, con igual amor y el
recuerdo de su ejemplo integro.*

PARTE I

EL MARCO ECONOMICO, POLITICO Y SOCIAL:

Los Partidos Políticos en el México de Fin de Siglo

Capítulo 1

NUEVAS CONDICIONES Y NUEVOS RETOS

I. Introducción	1
II. La Reforma Económica y la Reforma Política: Un Binomio Inseparable.....	2
1. El Escenario Económico	
2. El Escenario Político	
A) Las Características Esenciales de un Partido Político Contemporáneo	
III. Los Nuevos Retos.....	5
1. Generalidades	
2. La Cooperación Pluripartidista	
3. La Mayoría y la Oposición Política	
4. La Recomposición de la Estructura Interna Partidaria	
5. Los Procesos de Selección Interna de los Candidatos de los Partidos Políticos	
6. La Descentralización Política	

PARTE II
EL MARCO TEORICO GENERAL:
Temas Clásicos en el Estudio de los Partidos Políticos

Capítulo 2
SEMANTICA Y EVOLUCION DEL TERMINO PARTIDO POLITICO

I. Introducción.....	10
II. La Etimología y la Evolución de la Palabra Partido.....	13
III. La Modernidad del Concepto de Partido Político.....	14
IV. La Definición de los Partidos Políticos.....	15
1. Algunas Definiciones:	
A) Carl J. Friedrich	
B) Max Weber	
C) Hans Kelsen	
D) Paolo Biscaretti di Ruffia	
E) Schumpeter	
F) Epstein	
G) Kenneth Janda	
H) Joseph La Palombara	
I) Giovanni Sartori	
2. Análisis Comparativo de las Definiciones	
V. Las Características Esenciales de un Partido Político	20

Capítulo 3

LA IMPORTANCIA DE LOS PARTIDOS POLITICOS
EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORANEAS

I. Introducción.....	22
1. La Versatilidad de los Partidos Políticos	
2. La Iglesia Católica y los Partidos Políticos	
3. Los Partidos Políticos Socialistas y Comunistas	

II. Las Características de las Sociedades Contemporáneas que hacen Necesarios a los Partidos.....	26
1. La Complejidad de las Decisiones Políticas	
2. La Imposibilidad de la Democracia Directa	
3.El Impacto en las Instituciones Clásicas del Derecho Constitucional y Electoral	
III. La Necesidad de los Partidos Políticos en México.....	28
IV. Las Desventajas de una Partidocracia Desbocada en México.....	29
1. Causas del Declive de la Partidocracia Mexicana	
A) Reformas Legislativas Excesivamente Favorables a los Partidos Políticos	
B) Las "Concertaciones"	
C) El Escepticismo Ciudadano y la Legitimidad Política	
2. Algunos Mecanismos Electorales Jurídico-constitucionales para Limitar los Efectos Negativos de una "Partidocracia"	

Capítulo 4

GENESIS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción	33
II. La Necesidad de un Enfoque Teórico Multidisciplinario.....	33
III. Los Orígenes Parlamentario-Electoral y Exterior de los Partidos Políticos	33
1. El Origen Parlamentario-electoral de los Partidos Políticos	
A) Algunos Factores de Afinidad que Propiciaron la Formación de los Grupos Parlamentarios y de los Comités Electorales	
2. El Origen Exterior de los Partidos Políticos	

3. Las Características que Diferencian a los Partidos Políticos de Origen Parlamentario-electoral de los de Origen Exterior

A) La Naturaleza Organizativa

B) El Grado de la Disciplina Interior

a) Algunas Críticas a la Diferenciación por el Grado de Disciplina

Interna

C) El Papel del Representante Político

IV. Las Investigaciones de K. Janda.....38

V. Las Teorías Institucionales, de Crisis Históricas y Desarrollistas que Explican el Origen de los Partidos Políticos.....38

1. Generalidades

2. Las Teorías Institucionales

3. Las Teorías de las Crisis Históricas

A) Las Crisis de Legitimidad

B. Las Crisis de Participación

4. Las Teorías Desarrollistas

VI. Las Decisiones Políticas Unilaterales de Líderes Carismáticos como Fuente del Origen de algunos Partidos Políticos.....41

VII. El Origen de los Partidos Políticos Contemporáneos y la Lucha de Clases 43

Capítulo 5

LA ORGANIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción45

II. Una Tipología de la Organización de Partidos Políticos Centralizados.....48

1. Los Partidos Políticos de "Cuadros"

2. Los Partidos Políticos de Masas

3. Los Partidos Políticos de Vanguardia

III. Una Tipología de la Organización de Partidos Descentralizados.....	51
1. El Comité	
2. La Convocación	
3. El Club	
IV. La Ubicación del Poder Político Real y Papel de los Miembros de un Partido Político	52
1. Los Estatutos de los Partidos Políticos	
2. La Práctica de los Partidos Políticos	
V. La Naturaleza de un Gobierno y la Dispersión o Concentración de Poder en los Partidos Políticos.....	53
1. Los Gobiernos Federales Descentralizados y Unitarios Centralizados,	

Capítulo 6

LOS MIEMBROS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción	56
II. El Número de Miembros.....	58
III. La Naturaleza de la Membresía.....	60
1. La Diferenciación de Maurice Duverger entre un simpatizante y un adherente	
2. Los Cuestionarios y Entrevistas Personales sobre la Membresía y la afiliación directa e indirecta a un partido	
A) La Relación entre los Sindicatos de Trabajadores y los Partidos Políticos	
3. La Entidad o Sector de Membresía	
IV. Motivaciones para Unirse o Afiliarse a un Partido Político.....	63
V. La Homogeneidad y la Cohesión de los Miembros de un Partido.....	65
1. Cohesión Partidaria y Éxito Electoral	

Capítulo 7

LOS LIDERES DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción	67
-----------------------	----

II. Las Características Personales de los Aspirantes al Liderazgo de los Partidos Políticos 68

1. Los Antecedentes Socioeconómicos y de Clase
2. Los Antecedentes Familiares y Políticos
3. Las Actitudes y los Valores Políticos
4. La Psicología del Liderazgo Político
5. La Bioquímica y el Liderazgo Político

III. Las Variables Ambientales que Influyen la Selección de Líderes o Dirigentes 72

1. El Grado de Integración Nacional de un País
2. El Sistema Electoral y sus Normas Formales e Informales

3. El Grado de Competencia Inter-partidaria

A) Elecciones de Baja Competitividad

B) Elecciones de Alta Competitividad

4. Los Partidos Políticos como Canales de Movilidad Social Ascendente

A) Sistemas de Partido Hegemónico o Único

B) La Permanencia en el Poder y la Renovación de Elites

5. Los Temas de Actualidad de la Agenda Política

6. La Naturaleza de los Apoyos Económicos Disponibles para los Partidos Políticos

7. La Apreciación Subjetiva de la Conservación de las Relaciones de Lealtad y

Agradecimiento con los "Padrinos" Políticos de un Líder Potencial

IV. Variables Partidarias Internas que Influyen en la Selección de Líderes.....77

1. Los Estatutos de los Partidos Políticos

A) Los Estados Unidos de Norteamérica

B) Europa

C) Los Grupos de Interés

2. Los Beneficios y las Ventajas Políticos Ofrecidos

3. Los Recursos No-pecuniarios para el Apoyo de Campañas Políticas

Capítulo 8

LA ELABORACION DE LAS POLITICAS, LOS PROGRAMAS Y LAS PLATAFORMAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción.....	82
II. El Grado de Articulación en la Elaboración de Políticas, Programas o Plataformas ElectORALES de los Partidos Políticos.....	84
1. Partidos Políticos Neutrales, Pragmáticos y Programáticos o Ideológicos	
2. Los Factores que Inclinan a los Partidos Políticos hacia la Ideología	
3. Las Ventajas de la formulación de programas y plataformas políticas	
III. La Dirección o Ubicación Política de las Posiciones Partidarias sobre los Temas de Actualidad en una Sociedad: El Espectro Ideológico de Izquierda, de Centro y de Derecha	88
1. Los Partidos Políticos de Izquierda y de Derecha	
2. Los Partidos Políticos de Centro	
A) Sistemas Bipartidistas	
B) El Espectro Ideológico de los Partidos Políticos de K. Janda	
IV. La Unidad Interna de los Partidos Políticos respecto a los Programas o las Plataformas Oficiales.....	90
V. Los Recursos Disponibles para la Comunicación y la Divulgación de las Plataformas Partidarias.....	92
1. Las Campañas Electorales Temporales y la Educación Política Permanente	
VI. La Efectividad de los Partidos Políticos en la Comunicación de su Política, Programa o Plataforma Política.....	94

Capítulo 9

LA TEORIA GENERAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción	96
II. Algunos de los Factores que Dificultan la Elaboración de una Teoría General de los Partidos Políticos.....	97
1. La naturaleza de las ciencias sociales	
2. La determinación de la disciplina social a la que le corresponde el estudio de los partidos políticos	

3. La relativa novedad del tema de los partidos políticos
4. La creciente complejidad social y tecnológica
5. La diversidad de los sistemas políticos
6. La falta de estudios multidisciplinarios que incorporen la consideración de factores bioquímicos al estudio de los fenómenos políticos
7. La falta de observación directa de los fenómenos políticos por parte de los científicos sociales

Capítulo 10

LAS LEYES SOCIOLOGICAS SOBRE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción	108
II. La Ley de la Desintegración de los Partidos en el Poder.....	108
III. La ley de la tendencia oligárquica de las organizaciones.....	109
IV. Las Leyes de Duverger sobre las relaciones entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos.....	110
1. El sistema electoral de representación proporcional y el multipartidismo	
2. El sistema electoral mayoritario de dos vueltas y el multipartidismo	
A. Características del sistema electoral mayoritario	
B. Modalidades del sistema electoral de mayoría	
C. Análisis del contenido de la Ley de Duverger	
3. El sistema electoral mayoritario a una vuelta y el bipartidismo	
V. Las leyes sobre los partidos políticos de Douglas W. Rae.....	114
1. La rectificación de las "leyes" de Duverger	
2. Los sistemas electorales y los partidos políticos fuertes y débiles	
3. Los sistemas electorales y las mayorías parlamentarias unipartidistas	
4. Los sistemas electorales como limitantes del número de partidos políticos legislativos	
5. Los sistemas electorales y la desatomización de los sistemas de partidos legislativos	
6. Los sistemas electorales y el bipartidismo	
7. Los sistemas electorales y la atomización de los sistemas de partidos electorales y legislativos	
8. La validez de las investigaciones de Rae	

PARTE III
EL MARCO TEORICO GENERAL:
Temas Novedosos en el Estudio de los Partidos Políticos

Capítulo 11
EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción.....	123
1. La Teoría General de los Partidos Políticos, el Financiamiento de los Partidos y su Regulación Jurídica	
2. Las Características Esenciales de un Régimen Jurídico del Financiamiento de los Partidos Políticos Ideal y la Teoría General de los Partidos Políticos	
3. Relación entre el financiamiento de los partidos políticos y su organización	
II. Las Fuentes Tradicionales del Financiamiento de los Partidos.....	128
1. Concepto	
2. Las Contribuciones Políticas Forzosas de Burócratas	
3. La iguala, gravamen o contribución de representantes electos a su partido	
4. El Peaje Político (Mordida)	
III. El Régimen Jurídico del Financiamiento de los Partidos Políticos y las Actividades Políticas	130
1. Los Problemas sociales y políticos generales que motivan la regulación del financiamiento de los partidos y sus controles	
2. Los Principales rubros temáticos de la regulación jurídica	
A) Los Acuerdos entre partidos	
3. Los Informes financieros de los partidos y su divulgación	
A) Concepto	
B) El Reino Unido	
C) El Canadá	
D) Los Estados Unidos	

4. Los Límites a las Contribuciones

- A) Concepto
- B) Las Prohibiciones sobre contribuciones corporativas

5. Los Límites a los Gastos

- A) Concepto
- B) Los Estados Unidos
- C) Australia y N. Zelanda
- D) El Canadá

6. La Aplicación de la Legislación

IV. El Financiamiento Público de las Actividades Políticas.....138

1. Causas de la adopción del financiamiento público

- A) Igualdad de oportunidades
- B) Medios de comunicación e incremento de gastos electorales
- C) Los Escándalos Políticos
- D) La Constitucionalización de los Partidos Políticos

2. Las Ventajas del Establecimiento del Financiamiento Público de los Partidos y las Actividades Políticas

3. Categorías Contemporáneas Fundamentales del Financiamiento Público

- A) Subsidios directos
- B) Prerrogativas y servicios específicos
 - a) Medios masivos de comunicación
 - b) Asistencia a órganos partidarios
 - c) Fundaciones afiliadas a partidos

C) Subsidios indirectos

5. Consecuencias de los controles y sistemas de financiamiento

- A) Justificaciones para la adopción de sistemas de control y de financiamiento público de las actividades políticas
- B) Consecuencias generales de la implementación de la normatividad
- C) Consecuencias específicas de la implementación de la normatividad

a) La Burocratización

b) Centralización

c) Federalismo

Capítulo 12

LA PARTICIPACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION

I. Introducción	148
II. El declive de los partidos políticos en la era de los medios masivos de comunicación	
III. Propaganda política y cobertura noticiosa.....	154
IV. Los debates políticos.....	156
V. La propaganda política negativa y la propaganda política positiva....	158
VI. Los Grupos Focales y su uso para la utilización de propaganda política positiva o negativa	
VII. Desventajas de los sistemas que establecen una igualdad artificial de los partidos políticos en el acceso a los medios masivos de comunicación.....	160
VIII. Restricción de la difusión de los programas de los partidos políticos a períodos electorales.....	160
IX. El Derecho a la información y la participación de los partidos políticos en los medios masivos de comunicación.....	161
X. El Derecho Comparado.....	162
1. Los Estados Unidos de Norteamérica	
2. La Gran Bretaña	
3. El Canadá	

PARTE IV

EL MARCO LEGISLATIVO GENERAL:

El Derecho ante los Partidos Políticos

Capítulo 13

ETAPAS HISTÓRICAS DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- I. Introducción.....164
- II. Las actitudes de los juristas y de los legisladores ante los partidos políticos
- III. Las Etapas Históricas del régimen jurídico de los partidos políticos 167
 - 1. La clasificación de Triepel
 - 2. La Clasificación de Biscaretti
 - 3. La clasificación de J. Ferrando Badía
 - 4. Una propuesta de clasificación
 - A) Aclaraciones terminológicas de la clasificación propuesta
 - B) La prohibición de los partidos políticos
 - C) La tolerancia de los partidos políticos
 - D) El reconocimiento indirecto de los partidos políticos
 - E) La constitucionalización de los partidos políticos
 - a) Aclaraciones terminológicas
 - b) La constitucionalización de los partidos durante la primera posguerra
 - c) La constitucionalización del antiguo Partido Comunista Soviético
 - d) La constitucionalización de los partidos durante, la segunda posguerra
 - e) La constitucionalización de los partidos en los setentas
 - f) Las Leyes Reglamentarias de la Constitución sobre Partidos
 - i. Contenido esencial de una ley de partidos

Capítulo 14

CLASIFICACIONES DE LAS LEGISLACIONES SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

I. Introducción.....	182
II. Los Tipos de Legislaciones sobre los Partidos Politicos.....	183
1. Las legislaciones maximalistas y minimalistas	
2. Las legislaciones cuantitativas y cualitativas	
3. Legislaciones que establecen un control institucional- externo, ideológico- programático e interno	
III. Algunas Críticas a las Tipologías.....	185
IV. Una Propuesta de Clasificación General de las Legislaciones sobre los Partidos Político	
CONSIDERACIONES FINALES.....	191
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS ESCOGIDAS.....	217

PRESENTACION

Esta tesis doctoral está organizada en cuatro grandes partes, las que a su vez contienen 14 capítulos temáticos en los que se analizan los tópicos fundamentales del andamiaje de la teoría y del régimen jurídico de los partidos políticos, y que están íntima e inseparablemente vinculados —como se demostrará— al complejo y novedoso fenómeno del **financiamiento de las actividades políticas y de los partidos políticos**, que constituye una verdadera piedra angular del citado andamiaje.

Ahora bien, en la primera parte de este esfuerzo, se presenta un breve análisis contextualizador —con base en datos de la realidad política, económica, electoral, y social de México— de la condición actual del proceso de modernización del Estado mexicano (en su vertiente partidaria y electoral) ya sea que se entienda dicho proceso como una meta programada y sincera del gobierno en turno, o bien como una necesidad impostergable para lograr el pleno desarrollo de la sociedad nacional. Así, el régimen jurídico del financiamiento de los partidos y de las actividades políticas mexicano, es un tema que no puede estudiarse aisladamente del contexto reformador multifacético del Estado Mexicano del presente inicio de siglo. Analizar dicho tópico sin referencia al contexto más amplio de la reforma tanto económica, como jurídica, resultaría en un esfuerzo analítico deficiente e incompleto. Ahora bien, en el caso del financiamiento de los partidos políticos contemporáneos, la dinámica social y económica que lo origina y la permea, es también parte integral de la temática estructural que explica su gestación, su trascendencia y sus limitaciones.

Así pues, el Capítulo 1 de nuestro trabajo de tesis doctoral, estará dividido en tres grandes apartados principales. En el segundo de dichos apartados, se abordarán consideraciones sobre las reformas económicas emprendidas y consolidadas principalmente bajo la —ahora tan impugnada— administración de Carlos Salinas de Gortari, en tanto que estas conforman, según nuestra opinión, un binomio inseparable con las Reformas Político-Electorales de 1993-1994 y de 1996, que dieron forma al actualmente vigente derecho electoral mexicano, y, por lo tanto, a la normativa sobre el financiamiento de los partidos políticos. En este sentido, es nuestra posición que las medidas gubernamentales de liberalización económica llevadas a cabo desde 1982, hasta 2000, alteraron radicalmente la estructura de la dinámica política en México, en especial en tanto que trastocaron los grados de “capital” político que los distintos grupos de poder y de interés tenían en juego en el país, desatando un “capitalismo salvaje” que actualmente amenaza con destruir los cimientos jurídicos, e institucionales que alguna vez dieron prestigio y longevidad al espíritu a la Revolución Mexicana de 1910 encarnado en la Constitución de 1917. Así, los sindicatos laborales, las organizaciones patronales, la iniciativa privada mexicana en general, y los capitales extranjeros, vieron alterada su cuota de “interés” en los asuntos políticos y económicos de México. Algunos de los anteriores grupos vieron afectados sus intereses y disminuido su tajada del “pastel” político y económico, otros, vieron

abrirse ante sí nuevas posibilidades de enriquecimiento tanto lícito, como ilícito. Así, esta reorganización de la distribución de las cuotas de poder político y económico, implicó, automáticamente, una modificación, según sostenemos nosotros en esta tesis, de la temática de la estructura y de la regulación formal e informal de los partidos políticos *—origen y concepto del partido político; organización de los partidos; miembros y líderes de los partidos políticos; programas y plataformas de los partidos; y la participación en los medios masivos de los partidos—* en base a la evolución del gran “tema eje” que es indiscutiblemente el del sistema de financiamiento de los partidos y de las actividades políticas.

Ahora bien, para entender cabalmente la razón de ser del actual sistema de financiamiento de los partidos y de las actividades políticas en México, y el porqué éste funciona tan sólo parcialmente, fracasando en ciertos rubros fundamentales, se hace necesario subrayar cómo los viejos y los nuevos grupos de interés —mexicanos y extranjeros— participan en la vida nacional con un marco jurídico, político y económico sustancialmente distinto al que existió hace dos décadas. Así, en la actualidad, algunos de los citados grupos de interés intervienen en la vida política nacional apoyando directa o indirectamente a varios de los partidos políticos oficialmente registrados. Otros grupos más, actúan fuera del esquema constitucional-electoral influyendo en la dinámica política mediante presiones y canales a veces legales, pero también ilegales, y otros más, se constituyen como organizaciones no-gubernamentales, como son los frentes nacionales, etc., y movilizan a la sociedad civil mexicana en algunos sectores y regiones limitados del país. **Toda la anterior dinámica política se caracteriza por una gran complejidad de interconexiones, presiones, causas y efectos, que —como sostenemos y demostraremos— tienen como eje central el novedoso tema del financiamiento de los partidos y de las actividades políticas.**

Asimismo, y también como parte vital del Capítulo I de nuestra tesis, realizamos una serie de reflexiones sobre la naturaleza de los partidos políticos genuinos, como paso indispensable para poder determinar la legitimidad de los apoyos financieros de que disfrutaban algunas organizaciones políticas. De esta forma, para poder considerar a una entidad política dada como un verdadero partido político según la teoría contemporánea, éste, no debe constituir un obstáculo infranqueable para el correcto funcionamiento de los otros partidos políticos que existen bajo un sistema político-constitucional dado. Esto es, ¿es posible, teóricamente, calificar a un partido político único, o virtualmente hegemónico, como tal, esto es, como un verdadero partido político, si durante décadas constituye un valladar para el libre juego de otros partidos incipientes? Porque bajo un esquema hipotético en que un equis partido mantiene una relación dependiente de la estructura estatal, siendo un virtual apéndice de ésta, entonces es cuestionable que se pueda considerar a dicha entidad como a un verdadero partido político según la teoría política contemporánea, puesto que éste, debe de ser formal y materialmente independiente de toda estructura estatal. De otra forma, un partido político que se confunde con el propio Estado, pierde su esencia y deja de ser tal para convertirse en una dependencia gubernamental más, lo que a largo plazo siempre le resultará perjudicial, en especial si dicha organización política

cuenta con los cuadros y con una infraestructura administrativa y logística casi sin competencia real, que le permitirían -de todas maneras- prevalecer sobre la mayoría de los restantes partidos políticos de un sistema dado en buena lid. De esta forma, para nosotros, si una organización política dada, carece de una real y genuina independencia estructural, funcional y financiera del Estado, o de cualquier otra entidad corporativa o física, no se puede pensar que estamos frente a un partido político, sino más bien ante una maquinaria política electoral *sui generis*.

Por otro lado, y también en el primer Capítulo de nuestro trabajo, nos referimos al hecho de que resulta claro que en el pasado reciente y en el presente también, en México los procesos de selección de los dirigentes y de los candidatos políticos a puestos de elección popular no siempre han dado como resultado la selección de los mejores hombres del país, sino más bien de aquellos que disponen de mayores y mejores fuentes de financiamiento, tanto legales, como otras altamente cuestionables. De ahí, la necesidad que existe, en México, de establecer sistemas de selección interna partidaria que permitan a los partidos políticos en general, desechar a los dirigentes y a los candidatos políticos frívolos, desarraigados, deshonestos o incompetentes, que son un lujo que México, aún en proceso de contención y recuperación vacilantes de una crisis económica de gran envergadura, no puede ni debe darse.

Finalmente, en el tercer apartado del Capítulo 1, se analizan algunas relativamente nuevas condiciones del sistema político-electoral mexicano, que implican, a su vez, "nuevos retos" que la sociedad mexicana deberá enfrentar y resolver a través de las futuras reformas político-electorales, como son: (a) la alternancia de los partidos políticos en el poder, (b) la descentralización de la vida política, y los papeles grupos previamente marginados como son las mujeres, los jóvenes y la oposición política en la vida nacional.

La segunda gran parte de esta tesis, comprende 9 Capítulos sobre los llamados "temas clásicos" en el estudio de los partidos políticos, que conforman el gran marco teórico que establece los cimientos para el análisis científico de las múltiples y complejas interconexiones que existen entre la organización, los miembros, los líderes, los candidatos y las plataformas de los partidos políticos y el financiamiento de éstos.

Así, en el Capítulo 2, se establece que el estudio científico de los partidos y de las actividades políticas, y de su financiamiento, debe iniciarse con su análisis lingüístico, porque éste constituye la base sobre la cual se edifica toda la estructuración posterior de una teoría general sobre los mismos.

Por lo tanto, si las bases lingüísticas y conceptuales de un esfuerzo teórico no están sólidamente apuntaladas, ninguna construcción teórica sobre los partidos políticos podrá resistir los embates que le presenta la realidad, imposibilitando de paso la elaboración y la eficacia normativa de su régimen jurídico, en especial el que se refiere al financiamiento de sus actividades.

Por otro lado, si no se delimita con rigor qué entes, organizaciones, grupos, o asociaciones quedan dentro, o bien fuera de una definición formal-conceptual de lo que es un partido político

genuino, se corre el riesgo seguro de que la observación y aplicación de las normas constitucionales y secundarias en materia de financiamiento de los partidos políticos se compliquen irremediablemente, dando pie a la injusticia, el abuso, y a la confusión pública sobre el tema.

Igualmente, se hace referencia en el Capítulo 2, a que si el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional), en realidad deseara transformarse eventualmente en un partido político, y disfrutar de las prerrogativas partidarias -entre ellas el acceso a los medios masivos de comunicación y al financiamiento público- tendría que abandonar las armas, independizarse de influencias externas o internas en la actualidad no divulgadas, y proponerse como meta fundamental el acceso pacífico al poder político por la vía electoral. El acceso al poder por cualquier otra vía, descalificaría automáticamente al EZLN para poder ser incluido en la categoría de los partidos políticos.

Por último, bajo el Capítulo 2, analizamos lo que doctrina política contemporánea imperante ha considerado que son las características esenciales de un partido político, a saber: 1. Una organización permanente, por lo que quedan excluidos los clanes, las facciones o las camarillas que desaparecen con su líder, patrón o protector. 2. Una organización estructuralmente completa. Esta característica diferencia a los partidos de los grupos parlamentarios que no tienen un esquema de jerarquías, órganos, funciones y competencias claramente establecido. 3. Una voluntad deliberada de ejercer directamente el poder, de manera exclusiva o compartida, a nivel local o nacional, en el sistema político vigente o en otro distinto. De esta manera, se distinguen los partidos de los grupos de presión que sólo buscan influir en el poder. 4. Una voluntad de buscar el apoyo popular, lo que excluye a los clubes políticos y, por último, 5. Debe de haber una independencia orgánica y funcional de los partidos políticos con respecto al Estado.

En el Capítulo 3, que versa sobre la importancia de los partidos políticos, se hace referencia a las características de las sociedades contemporáneas que hacen necesarios a los partidos políticos, enfatizándose que ningún sistema político contemporáneo puede existir sin ellos. Las excepciones a esta regla general son las sociedades "primitivas" tradicionales, los sistemas autoritarios en los cuales un monarca hereditario se apoya en las fuerzas armadas o policíacas para sostener su dominio, y algunas sociedades contemporáneas en estado de transición hacia la democracia.

Por otro lado, se establece que los partidos políticos contemporáneos, son grupos políticos que despiertan y movilizan a los pueblos, que representan intereses, que facilitan la concreción de compromisos entre ópticas contrarias, que se convierten en un campo de aprendizaje propicio para futuros dirigentes políticos y, que al congregar a miles y millones de individuos permiten -como en el caso de los partidos de masas o proletarios- financiar actividades y plataformas políticas, que los individuos aislados -esto es, sin la estructura de un partido- jamás podrían promover.

Asimismo, en el Capítulo 3, se afirma que en los países en los que los partidos políticos son considerados como **entidades de interés público**, la existencia de los partidos políticos se hace necesaria, casi indispensable diríamos, para que ciertos grupos sociales puedan disponer del financiamiento público contemplado en la actualidad sólo para los partidos oficialmente registrados, lo

que les permite participar en las más diversas actividades políticas. Así, para los segmentos "pobres" de una sociedad dada, los partidos políticos son necesarios e indispensables hoy en día como el único medio organizacional para poder participar políticamente en una sociedad dada mediante el financiamiento público contemplado precisamente para apoyar las más diversas actividades partidarias. **En la política contemporánea, más que nunca antes en la historia de la humanidad, quien carece de financiamiento carece de una posibilidad real de participación política;** de no constituirse en, o unirse a un partido, una multiplicidad de grupos sociales de escaso potencial financiero propio, al no contar con el financiamiento público disponible precisamente para los partidos, se verían en la necesidad de buscar apoyos clandestinos altamente cuestionables, o recursos provenientes del extranjero, también altamente riesgosos para la soberanía nacional.

Por otro lado, en los países como México, en que las candidaturas independientes aún no están contempladas, la única vía de acceder mediante el voto popular a los poderes políticos establecidos constitucionalmente, a nivel federal y local, es la vía de la pertenencia a un partido político oficialmente registrado. Por otro lado -e irónicamente- para "los ricos" de una sociedad dada, los partidos políticos también representan la única vía para "legitimar" -para limpiar ante los ojos de una sociedad desconfiada y escéptica- el uso de sus capitales a través de los medios institucionales públicamente establecidos y aceptados.

Finalmente, se concluye en el Capítulo 3, que para cualquier sociedad en su totalidad, es conveniente que la dinámica del financiamiento de las actividades políticas se canalice a través de los partidos políticos, porque éstos representan una vía razonablemente sujeta al control público y social, que de no existir implicaría que el financiamiento multicitado se daría de manera caótica, desbocada, interesada, y monopolica, desperdiciándose recursos financieros escasos e indispensables para resolver profundos y variados problemas sociales. La existencia de los partidos políticos y la canalización de financiamientos públicos y privados a través de éstos, aminora las posibilidades de enfrentamientos explosivos y descontrolados que se darían entre las clases sociales por acceder a la conducción política de un país, enfrentamientos que, por otra parte, ya se dan a diario en México, y que se reflejan en una delincuencia inusitada desde la época de la Revolución de 1910.

En el Capítulo 4, se hace un análisis de las principales teorías contemporáneas sobre el origen de los partidos políticos, enfatizando que todo enfoque teórico sobre la génesis de los partidos políticos que no sea multidisciplinario, será un enfoque incompleto puesto que en el nacimiento de todo partido político convergen datos económicos, financieros, sociológicos, políticos y jurídicos que conjuntamente propician su surgimiento, porque no es posible acercarse académicamente al tema del origen de los partidos políticos, a través de la metodología de tan sólo una de las disciplinas sociales y esperar, así, comprender cabalmente este fenómeno con un marco teórico incompleto.

Así, aclarar bajo que condiciones han surgido los partidos políticos en el mundo nos permitirá comprender mejor su naturaleza, sus funciones, su organización, su financiamiento y su ideología, en pocas palabras, nos brindará luces sobre su razón de ser. La comprensión de los anteriores puntos nos

permitirá, a su vez, estar en posibilidades de estructurar un marco teórico y un régimen jurídico aplicables de manera concreta a cualquier partido político y sistema político que se quiera analizar.

También en el Capítulo 4, se establece que no obstante la apertura del abanico de la tipología sobre el origen de los partidos políticos que en su momento representaron sucesivamente las teorías de Duverger, de Janda, de La Palombara y de Weiner, es fácil percatarse de que ninguna de éstas, nos ofrece, por sí sola, una explicación realmente satisfactoria con respecto al origen de los partidos políticos en muchos países atípicos, como México, por ejemplo. Esta laguna se debe, en parte, a la circunstancia de que los autores que se han dedicado al tema, han estructurado sus teorías teniendo en mente modelos de partidos políticos europeo-occidentales, naciones africanas recientemente surgidas a la vida independiente, o bien países latinoamericanos en los que las dictaduras militares se pertrcharon en la década de los sesentas y setentas del Siglo XX.

México, no encuadra en ninguno de los anteriores grupos, debido a que desafortunadamente, y todavía hasta la fecha, todavía no se puede hablar seriamente de un desarrollo maduro de los cuerpos legislativos que propicie el nacimiento de grupos parlamentarios sólidos y perdurables, ni de una ciudadanía que se organice en comités electorales. Pero, por otro lado, la vida de México como nación independiente de más de 180 años y su gran revolución social de 1910, lo colocan en una dimensión muy distinta a la de los jóvenes países africanos, por una parte, y a la de otros países latinoamericanos que sufrieron, o bien opresiones centenarias por parte de oligarquías reaccionarias, o bien dictaduras militares intermitentes.

Así, en base a las anteriores afirmaciones y tomando como ejemplo al PRI en México, en su primera gran etapa, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), se observa que su creación en 1929, si bien se apoyó en la fusión de un gran número de partidos políticos regionales que impedían con sus actividades descoordinadas el logro de la estabilidad política necesaria para desarrollar al país, se dio casi por arte de magia, a través de la decisión política unilateral del entonces Presidente Plutarco Elías Calles, quien en su ya célebre último informe presidencial, decretó el fin de la era del caudillismo para abrir paso a la etapa de las instituciones, puesto que México, hasta entonces, se había caracterizado por ser escenario de luchas personales entre caudillos que buscaban el ejercicio del poder máximo, financiando a sus partidos políticos caudillistas con fondos propios o de mafias locales que desaparecían con el propio caudillo.

La prueba de fuego del PNR fue superada exitosamente al ser expulsado Plutarco Elías Calles de México. El PNR había sobrevivido a su creador; el último de los caudillos pasaba a la historia, y el financiamiento partidario altamente frágil proveniente del caudillo daba paso al financiamiento institucional y estatal del PNR. De esta manera, la génesis del PNR, por ejemplo, permite hablar de un nuevo tipo de origen de los partidos, que es el del partido político nacido de la decisión política unilateral de un líder carismático, que se ve ante la necesidad imperiosa de dotar a un país de la estabilidad política necesaria para la cimentación de un desarrollo económico y social sostenidos.

Por último, en el Capítulo 4, se afirma que la creciente importancia y fuerza de las clases trabajadoras en el mundo, en general, propiciaron paulatinamente el nacimiento de partidos políticos de las clases dominadas, que uniendo millones de aportaciones pequeñas reunieron cantidades suficientes para financiar a sus partidos, esquema, al que, por otro lado, tienden a aspirar, mundialmente, los actuales sistemas jurídicos de financiamiento de los partidos políticos que promueven las aportaciones pequeñas de los "muchos", y desincentivan legislativamente - correctamente a nuestra manera de ver- las grandes aportaciones de los "pocos".

En el Capítulo 5, se toca el tema de la organización de los partidos políticos que -en nuestra opinión- corresponde sólo a los propios partidos políticos definir y estructurar, claro está, en tratándose de un sistema político genuinamente democrático. Cualquier intervención estatal arbitraria en el tema de la organización interna de los partidos políticos implicaría, de hecho, la negación misma de un sistema de partidos democrático en tanto que faltaría para ello, un elemento clave que es el de la libertad de cada partido político para adoptar las formas internas que mejor convengan a sus intereses e ideología.

Así, si la estructura orgánica de un partido no es independiente de la estructura estatal, ya sea porque sus líneas de acción las determina el aparato estatal, porque sus líderes los designe y remueva directamente una fuerza política meta-partidaria, o porque su financiamiento fundamental provenga del propio Estado -por encima de los topes establecidos legalmente- entonces se estará en presencia de una organización electoral paraestatal, mas no de un partido político genuino.

En el Capítulo 6 de nuestra disertación nos avocamos al estudio del tema de los miembros de los partidos políticos, que también tiene una gran trascendencia para el financiamiento de los mismos, puesto que del número real, y de las características de los individuos afiliados a un partido político, pueden deducirse, casi siempre, con precisión datos esenciales respecto a dicho financiamiento, como son: los montos del auto-financiamiento de que disponen los partidos a través de cuotas, o de las donaciones de los empresarios, por ejemplo.

Ahora bien, debido precisamente a las anteriores razones, es que es conveniente prestar más atención al número de votos que obtiene un partido político en una elección, que al número de miembros que éste dice tener, aunque este proceder, tampoco asegura contar con estadísticas fidedignas en aquellos países en los que, por ejemplo, los variopintos fraudes electorales alteran las votaciones reales.

En el Capítulo 7 de esta tesis, haremos un análisis de tres categorías de variables que inciden de manera determinante en la selección de los líderes de un partido político, a saber: las variables netamente personales de los candidatos; las múltiples variables exteriores que dependen del contexto político, social y económico, y, las variables de la dinámica interna de los propios partidos políticos, todas las cuales están directa o indirectamente vinculadas al tema medular del financiamiento de los partidos y las actividades políticas.

Por otro lado, se hace referencia al anquilosamiento socioeconómico de la elite gobernante en México, que tiene su explicación en el hecho innegable de que la identificación de origen y clase de los líderes, y su trayectoria y vínculos con personalidades destacadas de los medios financieros, económicos, políticos y empresariales, asegura el flujo de financiamientos para sufragar las actividades partidarias y de campaña, cosa que se dificulta en el caso de los líderes políticos que carecen de dichas redes de contactos. **Sin embargo, con el fortalecimiento de los sistemas de financiamiento público de los partidos políticos, se avizora ya, un horizonte en el que las cualidades personales de los líderes cuenten más que su raigambre, estirpe familiar y fuentes de financiamiento privadas.**

Por otra parte, se destaca un fenómeno reciente y de gran relevancia en la temática del vínculo entre el liderazgo político y el financiamiento de los partidos, que consiste en que, dependiendo del sistema de financiamiento de los partidos que se escoja y se observe en un país determinado, por un lado, se puede promover el surgimiento de líderes carismáticos de gran poder personal o, por el otro, el fortalecimiento de los partidos políticos, en tanto instituciones. Por ejemplo, el sistema de financiamiento público norteamericano, en el que los recursos para la campaña presidencial se canalizan fundamental y directamente al candidato, y no a su partido, ha disminuido la fuerza de los partidos, mientras que en Alemania, por ejemplo, el sistema que canaliza fondos a los partidos en *época electoral conserva y fortalece el poder y la importancia de los partidos políticos. En este sentido, cabe plantearnos, qué rumbo, y qué modelo le conviene seguir a México, el de un fortalecimiento de los líderes políticos en tanto individuos, o bien el camino -por necesidad más equilibrado- de las instituciones como son los partidos políticos.* Los recientes escándalos de candidatos políticos en el mundo, como son los casos de los norteamericanos Gary Hart y William Clinton, por ejemplo, muestran una faceta de los inconvenientes de la política excesivamente personalizada, cuando se debate y se discuten los pecados personales de un candidato, siendo que los temas a tratar deberían ser más bien los que se refieran al bienestar de la colectividad.

Por último, en el Capítulo 7, se establece que las variables partidarias internas, junto con las características personales de los aspirantes a puestos de elección popular, y las variables ambientales externas -en especial la del financiamiento de partidos y actividades políticas- se combinan entre sí, a través de procesos interactivos complejos para determinar la forma en que los partidos políticos seleccionan a sus líderes.

El marco de referencia que utilizamos en el Capítulo 8, que versa sobre la elaboración de las plataformas, los programas y las políticas de los partidos políticos, es un marco conceptual dinámico. Hasta el Capítulo 7 de nuestra tesis doctoral, se ha considerado al partido político esencialmente como un factor dependiente, proponiéndonos analizar y precisar qué condiciones particulares de un contexto social ocasionan que los partidos políticos surjan a la vida política, o tengan particulares tipos de organizaciones, de miembros o de líderes. En el Capítulo 8, en contraste, los partidos políticos son analizados como un factor netamente independiente, esto es, como una entidad organizada que de

hecho influye y determina al mundo exterior al que pertenece. Por lo tanto, en el Capítulo 8, nuestro énfasis se ubica en saber cómo los partidos políticos participan en la estructuración de la opinión pública de una sociedad dada a través del proceso de la formulación de las políticas, los programas y las plataformas electorales de los propios partidos políticos.

Por otro lado, también como temática fundamental del Capítulo 8, nos referimos al hecho de que en algunos contextos político-sociales -como son los de los países en vías de desarrollo y en culturas políticas incipientes- la obligación jurídica a cargo de los partidos de formular una plataforma política, es en realidad la única forma en que se puede contar con un documento oficial público de un partido en el que de hecho éste, está pactando con el pueblo elector, que su respaldo llevará finalmente a la aplicación del contenido de las políticas y de las medidas enlistadas en la plataforma o programa propuestos, so pena de ser llamado a cuentas por la ciudadanía. En este sentido, destacamos un ejemplo comparado que se configuró en 1995, en el que se observa que la anterior práctica tiene vigencia también en los países altamente desarrollados, como los Estados Unidos de Norteamérica, en que el Partido Republicano, liderado por Newt Gingrich, ideó el llamado "Contract with America", en el cual los representantes políticos republicanos, se comprometieron formalmente con sus electores a aprobar un listado de nuevas leyes en las más diversas materias -proceso presupuestario federal, límites a los periodos de reelección legislativa, defensa nacional, reforma fiscal y seguridad social- que buscaron cambiar, con éxito moderado, el modelo de país que durante décadas edificaron los norteamericanos. Así, de no contarse con la obligación de los partidos políticos -en países tanto subdesarrollados como altamente desarrollados- de presentar una plataforma o programa político, los partidos políticos quedan en una libertad excesiva de no comprometerse a implementar ninguna política o medida concreta, lo que siempre resulta perjudicial para la propia sociedad, puesto que los partidos quedan en libertad para llevar a cabo alianzas, acuerdos y pactos -tanto formales como informales- con factores de poder económico que canalizan financiamientos y apoyos comprometedores y riesgosos para la estabilidad y la soberanía nacionales.

En el Capítulo 9, se aborda la importancia que tiene la elaboración de una teoría general de los partidos políticos, que explique su origen, constitución, organización, financiamiento, funcionamiento, y extinción, destacándose que dicha labor es una tarea intelectual relevante debido a una multiplicidad de factores científicos y prácticos, y que constituye uno de los prerequisites más importantes para que los juristas y los legisladores formulen, a su vez, un marco jurídico-legislativo de los partidos políticos que promueva un régimen jurídico del financiamiento de los partidos eficaz y también equitativo, que en México con los escándalos electorales en materia de financiamiento de la campaña política de Roberto Madrazo Pintado en Tabasco en 1995, por ejemplo, y en los Estados Unidos, con el intento de "compra" de la candidatura Presidencial del Republicano Forbes en 1995-1996, y antes, de la del "Independiente" Perrot en 1992, ha dejado incontrovertiblemente establecida la importancia y complejidad universales del tema.

Ahora bien, el intento por confeccionar una teoría general de los partidos políticos no puede ser parcial, debe ser integral o fracasará. La diversidad de condiciones políticas, económicas y geográficas existentes en el mundo, dificulta, sin duda, la elaboración de una teoría universal de los partidos pero no la imposibilita, puesto que muchos de los problemas electorales que enfrentan los más diversos países del mundo son los mismos; el problema más sobresaliente, es el ya mencionado de la prohibición de ciertos tipos de financiamiento de los partidos políticos, que lo mismo ha surgido en México, que en Italia, o en los Estados Unidos de Norteamérica.

Así, no obstante todos los factores, condiciones y problemas que dificultan la labor de los científicos sociales en el campo de la teoría general de los partidos, hoy -más que nunca- es necesario que dichos estudiosos trabajen arduamente para elaborar una teoría operativa y equitativa. Porque, de lo contrario, muchas de las patologías de los sistemas político-electorales contemporáneos como son los golpes de Estado crónicos, los gobiernos totalitarios e ineficientes, el uso ilegal de dineros "sucios" en la política, las devaluaciones cíclicas y las recesiones económicas, serán casi imposibles de remediar. Las revoluciones y los derrocamientos de gobiernos -tanto democráticos como totalitarios- se vuelven cada vez más traumáticos y costosos, debido a que hoy día los gobernantes, a diferencia de antaño, cuentan con un poder político apuntalado por complejos medios de comunicación, por información financiera y política inaccesible para el pueblo, y, por aparatos militares de una potencia destructora inimaginable hace tan sólo unas cuantas décadas.

En el Capítulo 10, se aborda un fascinante tema, siempre en constante evolución, que es el de las llamadas "leyes sociológicas" sobre los partidos políticos, que a su vez permitirán a los juristas y legisladores controlar y canalizar positivamente, en la medida de lo posible, los fenómenos políticos y sociales que surgen de la compleja interrelación que se da entre los sistemas de partidos, los sistemas de financiamiento de los partidos y los sistemas electorales y políticos. Así, por ejemplo, se analizan: la ley de la tendencia oligárquica de las organizaciones, conocida también como la "Ley de Hierro de las Oligarquías" formulada por Roberto Michels, las leyes de M. Duverger sobre las relaciones entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos, las leyes sobre los partidos políticos de Douglas W. Rae, que rectifican las "leyes" de Duverger y, por último, la rectificación de las leyes de Rae obligada por los estudios de Arend Lijphart.

De esta forma, y ya entrando en detalle, se analiza, en primer término, el postulado que establece que un partido político triunfador, una vez en el poder, desvía su energía y la orienta hacia su perpetuación en el poder, en lugar de canalizarla en beneficio del bien común de la sociedad que lo apoyó, usando para ello recursos financieros escandalosamente elevados, y violando abiertamente los topes y prohibiciones sobre financiamiento de partidos legalmente establecidos.

Por otro lado, se analiza como en los sistemas electorales de mayoría, los votos de los perdedores son "desperdiciados" porque no tienen incidencia alguna en la repartición de curules, aunque sí la tienen en la distribución del financiamiento público de los partidos -de estar contemplado éste en un sistema dado- puesto que la mayoría de los sistemas electorales contemporáneos requieren

de los partidos políticos un porcentaje mínimo de la votación efectiva para poder tener derecho a obtener el financiamiento público para sus actividades.

Asimismo, se destaca que un régimen electoral mayoritario, de una sola vuelta, promueve que los dos partidos más fuertes sigan siéndolo, a la vez que se vuelve muy difícil el surgimiento de alternativas, en especial cuando dicho régimen se combina con un sistema de financiamiento público partidario que establece un porcentaje mínimo para acceder al mismo que sea demasiado alto para ser alcanzado por los partidos pequeños o incipientes, lo cual facilita la perpetuación en el poder de los dos partidos políticos más fuertes.

Finalmente, en el Capítulo 10, se establece que un sistema de financiamiento público y privado de los partidos políticos y de sus actividades inteligentemente diseñado puede servir como una herramienta de ingeniería jurídica-electoral para equilibrar la parcialidad de todos los sistemas electorales hacia los partidos fuertes y consolidados.

La Parte Tercera de esta tesis -también teórica- comprende dos Capítulos sobre dos temas novedosos en el estudio de los partidos, que son: el de su participación en los medios masivos de comunicación, y el aspecto central de esta tesis, que es el del financiamiento de las actividades partidarias.

Así, en el Capítulo 11, se realiza un análisis del financiamiento de los partidos y de las actividades políticas, cuyo fin es contextualizar la materia en los ámbitos lingüístico, social, político, económico y jurídico en que se presenta el fenómeno. La importancia y novedad del tema agudizan la necesidad de su ubicación conceptual y estructural. La presencia, el uso y el abuso del "dinero" en la política es un tema tan viejo como la propia humanidad. El fenómeno social, político y económico que implica el financiamiento de actividades políticas, no es, pues, un dato nuevo, lo que sí es relativamente nuevo, es la regulación jurídica del fenómeno. Para ser más precisos, los primeros intentos de regulación jurídica del citado fenómeno se pueden rastrear a finales del Siglo XIX en Inglaterra, con un conjunto de leyes que buscaban atacar actividades o prácticas corruptas en el escenario político-electoral.

Ahora bien, para definir la novedad del tema del financiamiento de los partidos políticos, basta con recordar que el propio tema de su regulación jurídica en el mundo es también un tema de reciente aparición en el ambiente de los estudios jurídicos, por múltiples razones teóricas, estructurales, y hasta de "rechazo profesional" de los constitucionalistas. Por dichas razones, los legisladores en países euro-occidentales y en los Estados Unidos de Norteamérica, no contaban en un principio con los elementos teóricos, ni de antecedentes legislativos que los inspiraran en sus esfuerzos de creación de una normativa sobre el financiamiento de los partidos y las actividades políticas. Enfrentaron, pues, dicho problema con un "vacío" conceptual y jurídico, que explica, en parte, los errores y los constantes ajustes realizados en la búsqueda de una legislación equitativa y a la vez eficaz.

Por lo que respecta a México, el panorama es totalmente distinto al observado en Europa Occidental y en los Estados Unidos. En México, la regulación jurídica del financiamiento de los

partidos políticos no se llevó a cabo ante el vacío antes citado, se da en una época en que a nivel de derecho comparado se contaba ya con un andamiaje legislativo teórico y práctico sobre el tema, que es el resultado de las más variadas experiencias y condiciones políticas, sociales y económicas, todo lo cual -en apariencia- ha facilitado en cierta forma la labor de los legisladores y de los juristas mexicanos.

Bajo las anteriores circunstancias, sería un grave y costoso error ignorar las experiencias de otros países en materia de regulación del financiamiento de las actividades políticas, independientemente de que la idiosincrasia mexicana requiere importar del derecho comparado sobre la materia sólo aquellas figuras e instituciones adaptables a su contexto.

Por otro lado, también en el Capítulo 11, se afirma que existe una relación vital entre el tema del financiamiento de los partidos políticos y el de la organización de éstos, *puesto que cualquier esfuerzo de reforma político-electoral que se refiera al financiamiento de partidos, afectará, necesariamente, tanto a los partidos políticos individualmente considerados, como al sistema de partidos a nivel macro. De ahí, que cualquier esfuerzo de ingeniería electoral legislativa sobre la materia, debe tener identificado qué sistema de partidos se desea promover.* En este sentido, hasta el momento, en aquellos países en los que el financiamiento público de las elecciones nacionales está más desarrollado -fuera de los Estados Unidos- el dinero ha sido destinado principalmente a los propios partidos políticos. En este sentido, la estructuración de un marco normativo para regular el financiamiento de las actividades políticas de los partidos es una labor de gran delicadeza que encuadra dentro de la llamada "ingeniería social y política", en tanto que el derecho electoral -teniendo como subsistema al conjunto normativo que contempla el financiamiento de los partidos- es usado para configurar el sistema de partidos políticos existente en un país determinado, de acuerdo con las fuerzas políticas vivas.

Por último, en la Parte Tercera de nuestra tesis, en el Capítulo 12, abordamos el tema de los medios masivos de comunicación y los partidos políticos, subrayando que en el mundo contemporáneo, la televisión se ha consolidado como un intermediario crucial entre el individuo y la sociedad. Así, las noticias que se ven por televisión, proveen la mayor parte de la información sobre la cual los votantes basan sus juicios políticos y sus selecciones electorales. Qué mejor ejemplo de lo anterior, que el "video" de la matanza de 17 campesinos en Aguas Blancas, Guerrero, el 28 de junio de 1995. Estar, o bien figurar en las noticias puede constituir una ventaja crítica, o bien una desventaja fundamental irreparable para funcionarios públicos y políticos. Aquellos que logran dar forma al contenido de las noticias televisadas, en última instancia influyen en la manera en la que los individuos de una sociedad piensan respecto a la política.

Ahora bien, en cuanto al financiamiento de la programación política televisada, se apunta que en la mayoría de los países democráticos, el Estado subsidia sólo de manera parcial el acceso a los medios masivos de comunicación social, cubriendo los gastos de difusión, pero no así los de producción.

Por otra parte, se enfatiza que un régimen jurídico que contemple el acceso igualitario de los partidos políticos a los medios de comunicación, y un subsidio de sus costos de producción, sólo se justifica, a nuestro parecer, bajo un sistema político, como una medida temporal utilizada en una primera etapa de consolidación de los partidos políticos, cuando éstos, son relativamente débiles en términos económicos y de fuerza electoral, y se desea mediante dichos apoyos promover el desarrollo y la presencia de los partidos bajo dicho sistema político.

Ahora bien, en la actualidad, en la mayoría de los países democráticos occidentales, la propaganda política pagada aún constituye la mejor vía para que los candidatos políticos puedan comunicar un mensaje, "no adulterado", directamente a los votantes. El único factor que limita las posibilidades de una campaña política para comunicar sus mensajes a través de propaganda pagada, es la disponibilidad de dinero. Por ello, los candidatos políticos se ven obligados a reunir grandes cantidades de dinero, lo que en no pocas ocasiones, compromete la moralidad de los procesos político-electorales contemporáneos, tanto en el caso en que el financiamiento proviene de fuentes externas, por obvias razones, como cuando los fondos millonarios provienen del propio peculio personal de un candidato político como en el caso del archimillonario Steve Forbes en su fallida lucha por obtener la candidatura del Partido Republicano a la Presidencia de los E.E.U.U., en 1996.

Por otro lado, en México, si bien es cierto que la política tiene aspectos tanto positivos como negativos -como en cualquier parte del mundo- las particularidades del sistema político mexicano y de la propiedad de los medios masivos de comunicación, han retrasado el uso masivo, indiscriminado y cínico de la propaganda política negativa, y aunque este atraso, en parte, se debe a la existencia de monopolios políticos y económicos, quizá ésto ha sido para bien de la sociedad mexicana que, como queda claro, no necesita de más agresiones, violencia y conflictos políticos de los que ya se han dado en el lapso que va del 23 de marzo de 1994, al año 2000.

La Parte Cuarta de nuestra tesis, aborda el estudio del marco legislativo general en el que se refleja la postura del Derecho comparado, como disciplina, ante el fenómeno partidario desde la perspectiva histórica y tipológica.

Así, en los Capítulos 13 y 14, respectivamente, se presentan dos estudios que abordan el tema de la posición que toma el Derecho ante los partidos políticos, en los que se examina, primeramente, la evolución del régimen jurídico de los partidos en el mundo, y, en segundo lugar, las tipologías de las legislaciones electorales sobre los partidos, creyéndose firmemente que las experiencias que en las últimas décadas han tenido otros países en su afán por alcanzar una democracia de partidos integral, nos ayudará a los mexicanos a conocer qué debemos quitar y qué nos conviene incorporar a nuestro régimen electoral partidario, según le convenga a nuestra particular idiosincrasia nacional.

Si bien la aversión inicial sentida hacia los partidos políticos por los propios juristas, y por los legisladores, ha disminuido ostensiblemente en nuestros días, ésto, no obsta para que persista aún entre aquellos una actitud que cuestiona la conveniencia y beneficios de su regulación jurídica. Así, existen fundamentalmente dos grandes corrientes opuestas entre sí, con relación a este tema. Una considera

que el Derecho no debe de intentar regular la vida de los partidos políticos, puesto que dicho tema rebasa ampliamente el campo de lo jurídico. Por otro lado, están quienes piensan que es necesaria una mejor y más amplia normación jurídica de los partidos. Así, hay estudiosos que consideran que la legislación sobre los partidos políticos no solamente no va a ser útil para controlarlos, sino que, de hecho, consagrará jurídicamente la invasión de éstos a la órbita estatal, lo que, en efecto, ha sucedido en diversos países, en especial en tratándose de los espinosos vericuetos técnicos del financiamiento estatal de los partidos y de las actividades políticas que inevitablemente promueven una compleja y a veces peligrosa simbiosis entre las dinámicas partidaria y estatal.

Existe, pues, una relación muy clara e indisputable entre la progresiva regulación jurídica de los partidos políticos que se analiza en el Capítulo 13, y la también progresiva regulación del financiamiento de los partidos políticos a nivel constitucional y ordinario. Así, ante la consagración constitucional de la función *sui generis* -e indispensable- de los partidos como entes que canalizan la voluntad democrática de los pueblos para integrar los gobiernos que conducen a las sociedades modernas, era inevitable que se consagrará, también, un sistema de financiamiento público de los partidos y de sus actividades políticas que facilitara y fortaleciera la realización exitosa de la citada función. Ante una función pública tan importante, correspondía un apoyo también público.

Ahora bien, por otro lado, no debemos perder de vista la otra cara de la moneda de la progresiva regulación jurídica de los partidos -el lado oscuro y manipulador- que es el hecho que el Estado adopta una medida de autodefensa para -en algunos países- contener la fuerza, poder e influencia de los partidos políticos apoyados por grandes capitales, que de no ser controlados mediante límites y techos a los gastos de campaña, y/o de ciertos tipos de prohibiciones de donantes, disminuirían, sin duda, la soberanía estatal depositada temporalmente en los gobiernos elegidos por el pueblo.

Por otro lado, en el Capítulo 14, se establece que las clasificaciones de las legislaciones sobre los partidos políticos, son herramientas que permiten a los juristas incidir en el perfeccionamiento de los sistemas políticos mediante la identificación de las similitudes y de las diferencias entre los partidos políticos. Así, al encasillarse a una legislación determinada en su respectivo tipo, la tipificación de las citadas legislaciones sobre partidos nos permite diagnosticar sus fallas y sus bondades, lo que, a su vez, nos indica qué reformas es necesario hacerle a dicha legislación, para hacerla más armónica con su sociedad.

Una legislación partidaria estará en armonía con la realidad política que regula, sólo si es una legislación justa y eficaz (entendiéndose el uso del término eficaz en el sentido de que una normativa no es violada habitualmente) en vista de que puede suceder que exista una ley eficaz, en el sentido de que sus disposiciones sobre los partidos políticos sean aplicadas con gran rigor, pero, también puede ser que esa misma ley sea injusta porque promueve artificialmente la creación de un monopolio del poder político por parte de cierto partido o partidos, en detrimento de otro u otros partidos.

Cabe resaltar que la naturaleza "normativa" de las leyes electorales mexicanas constituye, precisamente, uno de los grandes obstáculos para la democratización plena del sistema político mexicano, porque las patologías electorales -fraudes, etc.- se han vuelto crecientemente más sofisticadas. Antaño, los partidos políticos de oposición reclamaban reformas electorales formales porque la legislación comicial mexicana denotaba un atraso e inequidad estructurales evidentes. Sin embargo, al irse modernizando la legislación electoral mexicana, se fue agotando el temario de las reformas electorales propiamente legislativas, quedando intocables, estructuras, instituciones y recursos meta-electorales propios de, y, enquistados en, la sociedad mexicana que explican la realización de manipulaciones reales y subliminales de la voluntad popular, y que se erigen colectivamente como el "nuevo temario" de la reforma político-electoral posterior a la transición cristalizada el 2 de julio del año 2000.

La manipulación electoral contemporánea es factible a través del manejo sesgado de los medios masivos de comunicación, del control del aparato estatal, de las posibilidades de presión que ello implica, y del sutil manejo de la psicología de masas, todos ellos, factores meta electorales de "pendiente resolución". Así, casi agotado el inventario, antaño voluminoso e idealista, de las reformas propiamente electorales -salvo temas como el de la reelección legislativa consecutiva, la regulación del financiamiento de precampañas políticas, la democracia directa, el *ballotage*, y los candidatos independientes- la agenda de la reforma política mexicana de este fin de siglo deberá atender la democratización de los anteriores factores meta-electorales para propiciar un tránsito relativamente pacífico hacia procesos electorales plena e indiscutidamente democráticos.

PARTE I
EL MARCO ECONOMICO, POLITICO Y SOCIAL:
Los Partidos Políticos en el México de Inicios del Siglo XXI
Capítulo 1
NUEVAS CONDICIONES Y NUEVOS RETOS NO RESUELTOS

I. Introducción

El andamiaje teórico-jurídico de los partidos políticos bajo el derecho electoral mexicano vigente -específicamente en la materia del *financiamiento de los partidos y sus actividades políticas*- está constituido por normas jurídicas que no pueden estudiarse aisladamente del contexto reformador polifacético promovido por el Estado Mexicano en los últimos 12 años. Analizar dicho cuerpo normativo sin hacer referencia al contexto más amplio de las reformas tanto económicas como político-jurídicas emprendidas en México resultaría -como se demostrará en este capítulo- en un esfuerzo académico miope, deficiente e incompleto. Es en este sentido, que sostenemos firmemente que -en tratándose de la regulación del *financiamiento de las actividades políticas y de los partidos políticos*- la dinámica social y económica que la rodea, la nutre y la inspira es en realidad una parte misma de la temática estructural que explica su origen, su trascendencia y sus limitaciones.

De esta forma, a continuación se presentará de manera resumida un análisis -con base en datos de la realidad política, económica, electoral, y social del país- de la condición actual del proceso de modernización del Estado mexicano y del régimen jurídico de los partidos políticos, ya sea que se entienda dicho proceso como una meta programada y sincera del gobierno federal mexicano en los últimos 12 años, o bien como una necesidad en verdad impostergable para lograr el pleno desarrollo de la sociedad mexicana en el naciente Siglo XXI.

Ahora bien, estructuralmente, el presente capítulo 1, estará dividido en tres grandes apartados, siendo el primero, un apartado introductorio; en el segundo de dichos apartados, se abordarán consideraciones sobre las reformas económicas y comerciales emprendidas y consolidadas en los últimos 12 años, en tanto que éstas, conforman, según nuestra opinión, un binomio inseparable con los procesos de Reforma Político-Electoral de 1993-1994 y de 1996, que dieron forma al nuevo derecho electoral mexicano, y, por lo tanto, a la piedra angular de todo sistema político electoral contemporáneo: *la normativa sobre el financiamiento de los partidos políticos y de las actividades políticas*.

Finalmente, en el tercer apartado del presente Capítulo, se analizan algunas condiciones relativamente "nuevas" del sistema político-electoral mexicano, que implican, a su vez, "nuevos retos" que la sociedad mexicana deberá enfrentar y resolver a través de futuras reformas político-electorales.

II. La Reforma Económica-Comercial y la Reforma Política: Un Binomio Conceptual Inseparable para la Comprensión del Tema del Financiamiento de las Actividades y los Partidos Políticos

1. El Escenario Económico-Comercial

Los acontecimientos económicos y comerciales más sobresalientes de la administración de Carlos Salinas de Gortari y de los primeros dos años de la gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León, tuvieron la intención -desafortunadamente para el país, fallida en dichos lapsos- de retomar el rumbo del desarrollo económico sostenido, sano y con márgenes manejables de inflación. Dichos acontecimientos fueron de manera enunciativa y no exhaustiva: La liberalización de la economía, reflejada en la venta de paraestatales ineficientes; la salida del Estado Mexicano de áreas mejor dispuestas para la actividad de la iniciativa privada; y el desmoronamiento del proteccionismo de la industria nacional sostenido durante décadas con el argumento del desarrollo incipiente que en realidad cobijó excesivamente a una industria ineficiente y obsoleta que en muchos rubros no logró su cometido: un robustecimiento que le permitiera competir en el mercado exterior.

Ahora bien, es una de nuestras premisas fundamentales en este trabajo, que la realización práctica de todas las anteriores medidas de liberalización económica alteró radicalmente la estructura de la dinámica política en México, en especial en tanto que trastocó los grados de "capital" político que los distintos grupos de poder y de interés tenían en juego en el país, desatando un "capitalismo salvaje" que amenaza con destruir algunos de los cimientos institucionales sociales que -en tanto logros rescatables y reales cristalizados en el texto de la Constitución de 1917- dieron prestigio a la Revolución Mexicana de 1910. Así, los sindicatos laborales, las organizaciones patronales, la iniciativa privada en general, y los capitales extranjeros, todos de una u otra forma vieron alterada su cuota de "interés" en los asuntos políticos y económicos de México. Algunos vieron afectados sus intereses y disminuida su tajada del "pastel"; otros, vieron abrirse nuevas posibilidades de enriquecimiento. Esta suerte de "reorganización" de la distribución de las cuotas de poder político y económico, implicó, automáticamente una modificación, según sostenemos nosotros, de la estructura -formal e informal- del *sistema de financiamiento de los partidos y de las actividades políticas en México*.

En otras palabras, para entender cabalmente la "razón de ser" del actual régimen jurídico del sistema de financiamiento de los partidos políticos en México, y el porqué éste funciona sólo parcialmente, fracasando en ciertos rubros fundamentales -verbigracia: (a) la justicia electoral en materia de violaciones del ordenamiento federal mexicano en materia de financiamiento partidos políticos, y (b) las lagunas normativas en materia del financiamiento de las precampañas electorales- se hace necesario subrayar, que los viejos y los nuevos grupos de interés participan en la vida política nacional con un marco jurídico, político y económico sustancialmente di-

stinto al que existió sin alteraciones mayores desde 1929, y hasta aproximadamente 1994. Así, algunos de dichos grupos de interés intervienen en la vida política nacional apoyando directa o indirectamente a varios de los partidos políticos oficialmente registrados. Otros grupos más, actúan fuera del esquema constitucional-electoral influyendo en la dinámica política mediante presiones y canales a veces legales, pero también ilegales. Otros más, se constituyen como organizaciones no gubernamentales, como frentes nacionales, etc., y movilizan a la sociedad civil en sectores y regiones limitados del país.

Toda la anterior dinámica política, se caracteriza por una gran complejidad de interconexiones, presiones, causas y efectos, que tienen como eje central el tema del *financiamiento de los partidos y las actividades políticas*, y como temas dependientes los tratados en los capítulos que integran las partes restantes de este trabajo, y sin cuyo análisis, debo subrayar, se tiene tan sólo un panorama parcial del fenómeno del financiamiento de los partidos y de las actividades políticas.

Ahora bien, cabe recordar que la revolución económica y comercial que ha tenido lugar en México en los últimos doce años, inicialmente fue acogida con agrado por el gran capital internacional, del cual, querámoslo o no, fuimos y somos dependientes para impulsar cualquier intento significativo de desarrollo a escala nacional, ésto, a pesar de la retórica nacionalista de buena o de mala fe, pero sin respaldo realista de algunos partidos políticos.

Pues bien, el anterior beneplácito internacional implicó una manejable renegociación de la deuda externa que, conjuntamente con la venta de múltiples empresas paraestatales, de la banca y la esperanza en el regreso de capitales fugados, constituyeron elementos que buscaron en vano crear un escenario propicio para la reversión de una prolongada crisis económica que, a partir de diciembre de 1994, se profundizó con furia en México, porque como establecimos alguna vez,¹ aunada a la aplicación exitosa de las citadas variables, se debía contar con una estructura político-electoral a nivel estatal y a nivel régimen constitucional y secundario federal, adecuada y a tono con el proceso de la modernización económica, condición que se empezó a consolidar únicamente a partir de la Reforma Político Electoral de 1996, cuyos frutos fueron evidentes en los procesos electorales de 1997 y de 2000. Ahora bien, es precisamente sobre esta necesaria sincronización de la modernización de los dos anteriores procesos -el económico comercial y el político electoral- que a continuación se elaborará detalladamente.

2. El Escenario Político

Los datos evidentes en la realidad mexicana en el ámbito político fueron promisorios para la democracia mexicana con la victoria y la toma de posesión del primer gobernador de oposición en México en 1989, el panista Ernesto Ruffo, en Baja California, siendo, en aquel entonces Presidente del

¹ Andrea Sánchez, Francisco José de, "La Modernización del Estado Mexicano: Reforma Económica, Política y Educativa," en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 74, Mayo-Agosto 1992. UNAM, II, p. 386.

PRI, irónicamente, Luis Donaldo Colosio Murrieta. Sin embargo, la posterior dinámica electoral local en el Estado de Michoacán, en esa misma época, dio pie a que la oposición política mexicana de izquierda hablara de una apertura política "discrecional y preferencial", lo que originó la toma de alcaldías.

Posteriormente, en 1990, el tan anunciado y esperado primer intento de renovación del PRI -a tan sólo dos años de la llegada al poder de Carlos Salinas- se vio empujado y cristalizó únicamente en un esfuerzo meramente retórico,² y no sólo no hubo reformas internas que democratizaran el proceso de la selección de candidatos a puestos de elección popular, sino que pareció aflorar nuevamente con bríos renovados la antigua relación casi simbiótica entre el Estado Mexicano y el PRI, situación que a final de cuentas, al partido que más perjudicó fue al propio PRI cómo se puede ver ahora en pleno año 2001, con la ventaja de la retrospectiva histórica. Por otro lado, resultaba difícil poder refutar la identificación del binomio PRI-ESTADO bajo las circunstancias vigentes entre 1988 y 1990, que privilegiaban la necesidad política real de la agilidad ejecutiva y legislativa, a expensas de un proceso partidario interno más democrático.

A) Las Características Esenciales de un Genuino Partido Político Contemporáneo

Cabe señalar -para poder tipificar la naturaleza real del PRI durante la mayor parte de su vida institucional- que para poder considerar a una entidad política dada como un verdadero partido político según la teoría contemporánea, éste no debe constituir un obstáculo infranqueable para el correcto funcionamiento de otros partidos políticos dentro de un sistema político-constitucional dado. Esto es, ¿ es posible teóricamente calificar a un partido político único, o virtualmente hegemónico, como tal, esto es, como un genuino partido político, si durante décadas constituye un valladar para el libre juego de otros partidos incipientes ? Porque bajo un esquema hipotético en que un equis partido mantiene una relación dependiente de la estructura estatal, siendo un virtual apéndice de ésta, entonces es altamente cuestionable que se pueda calificar a dicha entidad como un verdadero partido político según la teoría contemporánea, puesto que éste debe de ser formal y materialmente independiente de toda estructura estatal.

Un partido político *genuino*, tiene la voluntad de acceder al poder estatal, pero se entiende que su ejercicio del poder -de acceder a él- por mandato popular puede ser revocado en otro ciclo electoral subsecuente. De otra forma, un partido político que se "confunde" con el Estado mismo, pierde su propia esencia y deja de ser tal para convertirse en una dependencia gubernamental más, lo que a largo plazo siempre le resultará perjudicial, en especial si en verdad dicho partido cuenta con los cuadros y

² Andrea Sánchez, Francisco José de, Conferencia Pronunciada en el Seminario sobre la Modernización del Estado, UNAM, III, junio de 1990.

la infraestructura orgánica -y durante largas décadas casi sin competencia real- que le permitirían de todas maneras prevalecer sobre otros partidos políticos en buena lid.

En vista de las anteriores consideraciones, cabría preguntarse a nivel teórico, y de acuerdo con el listado de las características de los partidos políticos modernos, consensuado por los más destacados teóricos en el mundo en la materia, ¿cuántos de los actuales partidos políticos mexicanos oficialmente registrados son catalogables como partidos políticos genuinos y, además, plenamente democráticos en sus prácticas internas? Es en este sentido, que podemos afirmar que si se carece de una real y genuina independencia estructural, funcional y *financiera* del Estado, o de cualquier otra entidad corporativa o física, no se puede hablar de un partido político, sino de una maquinaria política electoral *sui generis*.

Por otro lado, y ya atendiendo al contexto internacional, el resquebrajamiento de los partidos políticos únicos en Europa Oriental a principios de la década de los noventas del Siglo XX, después de la caída del Muro de Berlín, nos demostró que las anteriores consideraciones no son sólo una útil y entretenida especulación teórica, sino una conclusión surgida de la realidad política y social de pueblos que han repudiado la existencia de partidos de utilería, satélites o vinculados al aparato estatal.

Por otra parte, volviendo al escenario mexicano, la nivelación de fuerzas en la Cámara de Diputados, después de las elecciones de julio de 1988, permitió avizorar cambios "revolucionarios" en el régimen jurídico de los procesos electorales en México, puesto que el PRI requeriría de la oposición para poder conjuntar las 2/3 partes del Congreso necesarias para reformar la propia Constitución Mexicana. La realidad, sin embargo, fue otra, y en noviembre de 1989, se concertó una reforma constitucional y electoral que no estableció la plataforma electoral para la construcción de la democracia electoral mexicana plena, como tampoco pudo hacerlo la Reforma de 1993-1994, con su tibia "ciudadanización" parcial de los órganos electorales cúpula. No fue sino hasta 1996, que México logró finalmente consolidar una reforma electoral "fundacional" de una nueva era de apertura democrática. Así, por ejemplo, la Reforma de 1989-1990, implicó -con algunas excepciones como la creación del IFE y del servicio profesional electoral, que agilizó y aseguró la transparencia y limpieza electorales- un franco retroceso para los partidos políticos de oposición en México en cuanto a la creación de mayores espacios para el movimiento político de éstos.

La alianza PRI-PAN, en 1989-1990, inesperada sólo para los ingenuos, demostró que las variables de la "política real" coyuntural, a veces han pesado más que la factibilidad aparente de revolucionar instituciones. Así, en 1989-1990, el PRI aparentemente cedió fuerza fugazmente en algunos rubros de la vida nacional para lograr cuajar, con el consenso de la oposición panista, una reforma constitucional-electoral conveniente.

III. Los Nuevos Retos

1. Generalidades

Toda sociedad es, por antonomasia, dinámica. Actualmente, los cambios demográficos, económicos y sociales en la mayor parte de los países del mundo se llevan a cabo con mayor rapidez que en otras épocas, y, ésto, obliga a un "monitoreo" cuidadoso y constante de una sociedad por parte de los partidos políticos. De esta manera, no estar en sintonía con la sociedad a la que uno pertenece trae como consecuencia una pérdida de contacto con la realidad, lo que a su vez, en el caso de los partidos políticos, conduce inevitablemente a la derrota electoral. Por ello, a continuación analizaremos algunas "nuevas" condiciones del sistema político mexicano, que implican a su vez nuevos retos para el Estado y para el sistema político mexicano. Estas nuevas condiciones generales, surgidas con claridad irrefragable a partir de las elecciones de 1988, acentuadas en 1994 y en 1996-1997, y finalmente cristalizadas en realidades políticas a través de la vía electoral en el año 2000, son el resultado de una compleja interrelación de variables políticas, económicas, electorales y sociales.

2. La Cooperación Pluripartidista

Una de las características fundamentales de los sistemas políticos democráticos contemporáneos es la *alternancia* en el poder de distintos partidos políticos. En este sentido, México entró, a partir de las elecciones locales de aquel engañosamente lejano año de 1989, en el Estado de Baja California, en la citada nueva etapa de alternancia en su vida política. Dicha fase abrió nuevas puertas al sistema político mexicano, nuevas puertas que le presentaron nuevos retos con la victoria electoral de Cuauhtémoc Cárdenas y el PRD en el Distrito Federal en 1997, y de Vicente Fox en la elección presidencial del año 2000, y que constituyen, desde nuestro punto de vista, los otros dos hitos electorales fundacionales que señalan un cambio de rumbo irreversible en el sistema político mexicano. Sin embargo, dichos retos no han estado ni están exentos de riesgos. Es en este sentido que, para evitar dichos riesgos, los partidos políticos deben actuar cooperando en la medida de lo posible en beneficio del *interés nacional*.³ Sin duda, la alternancia sistemática en el poder es saludable para un sistema político, pero, implica a la vez, un cambio de actitudes que sustentaban monopolios exclusivistas de poder tanto político, como económico y financiero. Así, una vez que se ha entrado en dicha etapa de alternancia, se hace necesario reconocer sinceramente un "nuevo" estado de cosas con el carácter de irreversible, porque de lo contrario el país quedará peligrosamente como rehén de tentaciones regresivas de variopinto origen.

3. La Mayoría y la Oposición Política en México

En la actualidad, los partidos políticos desempeñan distintos papeles y funciones en las sociedades según éstos sean la mayoría en el poder, o la o las oposiciones. Así, por ejemplo, en el

³ Cfr. *op. cit. supra*, nota 1, p. 390.

caso mexicano, tanto el PAN y el PRD, como el PRI, deberán -en el ámbito de la realidad política y no sólo en el ámbito de la retórica mediática- realizar ajustes en sus estrategias y funciones en términos de que los tres partidos políticos llevan a cabo ya en casi la mitad de los poderes ejecutivos locales de las entidades federativas de la República Mexicana, y del Poder Ejecutivo y Legislativo federales, papeles radicalmente distintos a los acostumbrados durante aproximadamente 60 años -en el periodo que corre desde 1929 hasta la victoria de Ernesto Ruffo en Baja California en 1989-. Así, tanto el PRI debe irremediablemente ajustarse al papel de primera oposición, como el PAN y el PRD deberán ajustarse en sus estructuras y prácticas para poder gobernar eficiente y democráticamente. En este sentido, conviene no perder de vista que Baja California fue, y ha sido, de esta manera, durante 18 años ininterrumpidos -a nivel del Ejecutivo Local- un laboratorio político -no suficientemente estudiado- de gran importancia para el país como ha resultado evidente de los recientes acontecimientos ahí suscitados -crímenes políticos y conflictos competenciales posteriores- característicos de un federalismo aún inmaduro. Así, en los nuevos poderes legislativos -los locales y el federal- la oposición política madura busca la crítica constructiva y el control, mediante dicha crítica, de la gestión de la mayoría -ya sea absoluta o simple-. Por otro lado, las nuevas mayorías legislativas -unipartidistas o compuestas por bloques de varios partidos ante la falta de una mayoría absoluta unipartidista- a su vez, se ven obligadas a probar en los hechos que sus plataformas, proyectos y hombres en realidad responden a las necesidades sociales. Por lo que respecta a los nuevos gobernadores emanados del PAN y del PRD, éstos deben responder a las esperanzas depositadas en ellos so pena de presenciar el retorno de un gobernador de extracción priísta -nominado por el PRI a través de una histórica elección primaria interna- como aconteció ya con Patricio Martínez en Chihuahua en 1998 ⁴. Por otro lado, una oposición que obstruye, a largo plazo sólo obstruye el desarrollo del propio país. Igualmente, una nueva mayoría que fracase en el ejercicio del poder, no puede argumentar que se debe a la inexperiencia. El ejercicio del poder requiere de responsabilidad madura.

4. La Recomposición de la Estructura Partidaria Interna

La derrota electoral de un partido político en cualquier parte del mundo es, por regla general, señal de la disfunción orgánica de un partido. Así, o los programas, plataformas, líderes y candidatos (véanse al respecto los capítulos 6, 7, y 8 de esta tesis) de un partido político no responden a las necesidades locales del electorado, o bien la ideología que éste sustenta, no concuerda con la del cuerpo electoral. Por otro lado, no se discute, que en algunas democracias, la derrota electoral puede obedecer a móviles más bien caprichosos del electorado, sin vinculación con la actividad propia de un partido, sino más bien con un movimiento pendular que consciente o subconscientemente busca “el

⁴ Kiesner, Joseph, *The 1998 Mexican State Elections*, Western Hemisphere Election Study Series, Vol. XVII, Study 1, January 1999, pp.7-10.

cambio por el cambio". Sin embargo, en las llamadas "jóvenes democracias", la derrota electoral está vinculada con problemas en las estructuras del órgano partidario y su proyección hacia el exterior, problemas, que, por otra parte, no pueden resolverse con financiamientos de campañas escandalosos e ilegales, que sólo exacerban más los ánimos y los rencores políticos. Pensamos, que éste, es el caso de las elecciones en Baja California en 1989, así como en Guanajuato y San Luis Potosí, en 1991, Tabasco en 1994, Jalisco y Guanajuato en 1995, y el Estado de México en 1996, por citar tan sólo algunos de los casos cuyo "enfriamiento histórico" permite ya su análisis racional. De lo anterior, se concluye que, en México, todos los partidos políticos nacionales deben autoanalizarse seria y profundamente para poder concluir si sus estructuras internas responden a las necesidades dinámicas de la sociedad mexicana, porque Partido que se estanca, declina. Partido que se renueva, perdura.

5. Los Procesos Internos de Selección de los Candidatos a Puestos de Elección Popular de los Partidos Políticos

Quizá uno de los rubros del sistema político mexicano que más urgentemente requiere de reformas, es el relativo a los sistemas o mecanismos utilizados para seleccionar internamente a los candidatos de los partidos políticos a los diversos puestos de elección popular que existen en México. Resulta claro que en el pasado reciente, y en el presente también, dichos procesos de selección no han dado como resultado la selección de los mejores hombres del país, sino de aquellos que disponían de *mayores fuentes de financiamiento* -tanto las legales, como otras altamente cuestionables-. De ahí, la necesidad de establecer un sistema de selección interna que permita -en lo posible- desechar a los candidatos frívolos, desarraigados, deshonestos o incompetentes, que son un lujo que México, aún en proceso de contención y recuperación de una crisis económica de gran envergadura, no puede darse.

6. La Descentralización Política

El centralismo político y económico como fenómeno pernicioso letal para la democracia es uno de los obstáculos más difíciles de superar para lograr el desarrollo nacional, del cual depende, a su vez, el desarrollo regional, y, desafortunadamente, los avances logrados en el esfuerzo descentralizador en México son pocos y aún lánguidos.

Tómese como ejemplo regional, el de la frontera norte de México, en donde existe un mayor ingreso *per capita* que en el resto del país, y también una educación promedio más alta, lo que aunado a otros elementos de la idiosincrasia fronteriza da como resultado una mayor necesidad de participación política que no debe, ni puede ser contenida, sino más bien encauzada inteligentemente. Ahora bien; los partidos políticos que no puedan, o no quieran apreciar esta característica esencial de la frontera norte perderán irremediabilmente a su clientela electoral, ganada en otros tiempos en que sí

estuvieron en sintonía con la realidad fronteriza. El habitante de la frontera norte o de la frontera sur - así como el de otras regiones geográficas de México identificadas por sus problemáticas comunes- reclama candidatos y partidos con plataformas políticas congruentes precisamente con las necesidades locales, de ahí, la urgencia de llevar a cabo la descentralización política real -en gran parte en base a la confección e implementación de un verdadero nuevo federalismo mexicano- que permita responder a dichas necesidades. Las decisiones unilaterales, las imposiciones de un centro desvinculado del resto de la nación, y los *financiamientos provenientes del centro del país de campañas impopulares en los Estados* -sean del PRI, del PAN o del PRD- perjudican no sólo a las distintas zonas o regiones locales, sino al país entero. ⁵

⁵ Cfr. op. cit. *supra*, nota 1, p. 392.

PARTE II
EL MARCO TEORICO GENERAL:
Temas Clásicos en el Estudio de los Partidos Políticos
Capítulo 2
SEMANTICA Y EVOLUCION DEL TERMINO PARTIDO POLITICO

I. Introducción

En nuestra opinión, el primer paso que debe darse en el análisis de la temática de la llamada teoría general de los partidos políticos, consiste en determinar con precisión cuál es el origen etimológico de la palabra "partido". Realizado esto, se debe hacer un seguimiento de la evolución diacrónica de la palabra "partido", para luego poder determinar con precisión cuál es su significado contemporáneo, y, así, estar en posibilidades de elaborar una teoría general de los partidos políticos que esté científicamente estructurada.

Ahora bien, el estudio científico de los partidos políticos debe iniciarse con su análisis lingüístico, porque éste, constituye, precisamente, la base sobre la que se edifica toda la estructura posterior de una teoría general sobre los mismos. Por lo tanto, si las bases lingüísticas y conceptuales del esfuerzo teórico no están sólidamente apuntaladas, ninguna construcción teórica sobre los partidos políticos resistirá los embates que le presenta la realidad, **imposibilitando, de paso, la elaboración y la eficacia normativa de su régimen jurídico, en especial el que se refiere al financiamiento de sus actividades.** En otras palabras, si no se delimita con rigor que entes, organizaciones, grupos, o asociaciones quedan dentro o bien fuera de una definición formal-conceptual de lo que es un partido político genuino, se corre el riesgo seguro de que la observación y aplicación de las normas constitucionales y secundarias en materia de financiamiento de los partidos políticos se complique irremediablemente, dando pie a la injusticia, el abuso, y la confusión pública.

Un primer ejemplo actual y extraordinariamente elocuente de la anterior afirmación se aprecia meridianamente con el caso de la utilización oportuna y eficiente por parte del equipo de "*precampaña*" de Vicente Fox Quesada de la entidad denominada "Los Amigos de Fox", cuya naturaleza jurídica fundamentalmente privada la distingue -para los fines de los supuestos contemplados en las prohibiciones en materia de financiamiento de campañas en la legislación electoral mexicana- de las "entidades de interés público" ¹ que son los partidos políticos propiamente dichos, lo cual le permitió a Vicente Fox dos ventajas estratégicas cruciales para su victoria del 2 julio de 2000: (a) adelantarse considerablemente con el arranque de su "*precampaña*" política al inicio de la restantes *campañas* oficiales de sus dos fundamentales contrincantes -que quedaron convertidos en "candidatos rehenes" sorprendidos y constreñidos

¹ Artículo 41, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, 1994 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Pág. 181.

tanto por las fechas y plazos de arranque oficial del proceso electoral que tuvieron que esperar, como por los tiempos internos de sus respectivos partidos-, y (b) de hecho, disfrutar - durante la larga etapa de la *precampaña*- de una gran autonomía e independencia en el diseño y aplicación de estrategias y plataformas respecto de los parámetros limitadores impuestos por el PAN que ya en la etapa de arranque formal y oficial de la campaña como candidato a la Presidencia de la República lo respaldó resignado ante un hecho consumado y con una ventaja inercial creciente que hacía imposible la consideración real interna y sería de cualquier otro candidato.

Así pues, las condiciones que se fraguaron en el anterior caso -y que sin duda fueron cruciales para el gradual crecimiento del reconocimiento de nombre y para la eventual victoria presidencial de Vicente Fox- pendieron precisamente de la conceptualización y diferenciación existentes en el derecho constitucional y electoral mexicano en tratándose de la naturaleza de los partidos políticos (semántica y evolución del término partido) como protagonistas fundamentales de la democracia formal existente en México *vis a vis* aquellas entidades partidarias -como "Los Amigos de Fox"- que también constituyen entes protagónicos de la "puesta en escena" del proceso democrático electoral mexicano.

En otras palabras, y para ilustrar de manera más precisa nuestras afirmaciones anteriores, de haberse contemplado -en base a un estudio profundo de la teoría general de los partidos políticos- una conceptualización y definición jurídica constitucional de la naturaleza de los partidos políticos -bajo nuestro actual ordenamiento jurídico- más amplio o bien diverso al contenido bajo el artículo 41 de la Constitución Federal vigente o en el actual COFIPE, así como una regulación preventiva -actualmente inexistente- de aquellas otras entidades partidarias que -aunque escapando a los cauces y los supuestos establecidos jurídicamente- inciden en ocasiones de manera más determinante y definitiva en los resultados de una elección que los propios partidos políticos formalmente establecidos, reconocidos y registrados, no habrían surgido tantos cuestionamientos con respecto a la polémica inequidad interpartidaria que se presentó ante el hecho de que únicamente Vicente Fox aprovechó lo que podríamos calificar como una suerte de "vacío legislativo" al no estar contemplada la etapa de precampaña en la normatividad sobre financiamiento de actividades políticas de precandidatos a puestos de elección popular en México.²

Ahora bien, y ya por otro lado, existe un segundo tipo de casos que también evidencian la importancia y las repercusiones del tema abordado en este segundo capítulo -la semántica y la evolución del término partido político- y que pertenece fundamentalmente a la esfera de la teoría general de los partidos políticos pero con repercusiones prácticas definitivas en tratándose de los resultados electorales. Como ejemplos abstractos ilustrativos sencillos de lo anteriormente afirmado podemos citar dos casos hipotéticos. El primero, es el de una organización política para-estatal que -orgánica y funcionalmente- no es independiente del aparato gubernamental, y que recibe apoyos

² COFIPE, Capítulo Segundo, "Del financiamiento de los partidos políticos". Artículos 49, 49 a, 49 b.

logísticos, materiales y de diversa índole del propio gobierno, **independientemente, por encima, y a veces en violación de una hipotética normativa jurídica positiva en materia de financiamiento.** Ahora bien, cabe aclarar, para no provocar confusiones, que en todos los países del mundo se da la práctica de que los funcionarios públicos o representantes de un partido una vez en sus cargos públicos, si bien representan a toda una nación, por otro lado, apoyan mediante discursos o conductas proselitistas -en los Estados Unidos de Norteamérica este apoyo se ejemplifica en el concepto de los *Presidential Coattails*-³ a candidatos de sus partidos de origen, **sin que esto contravenga las leyes de financiamiento de partidos y de campañas políticas.**

Sin embargo, en tratándose de nuestro primer ejemplo, el de un partido político paraestatal, la vinculación casi simbiótica de un partido político con el Estado, hace imposible, bajo una teoría política democrática poder hablar de una competencia interpartidaria verdadera, puesto que al contar un solo instituto político en forma exclusiva con el andamiaje estatal para sus actividades políticas, la inferioridad de recursos de los restantes partidos los coloca en una posición de desventaja que es moral y jurídicamente insostenible. Una entidad política, como la de nuestro primer ejemplo, opera, según se desprende de lo anteriormente dicho, en un universo que no es el de los partidos políticos contemporáneos tal como los define y conceptualiza la teoría democrática actual como se verá posteriormente en otro apartado del presente capítulo, sino en una especie de *limbo* reservado para entidades "paraestatales".

Un segundo caso, es del EZLN en México, brevemente convertido en el Frente Zapatista de Liberación Nacional, ante la determinación popular -convocada por ellos mismos- de que se convirtieran en una fuerza política "menos belicosa, y actualmente nuevamente conocido a nivel nacional y mundial como EZLN. Así pues, si el EZLN, en realidad deseara transformarse eventualmente en un partido político, y disfrutar de las prerrogativas partidarias contempladas bajo el derecho electoral mexicano actual -entre ellas el acceso a los medios masivos de comunicación y al financiamiento público- para hacerlo tendría que abandonar las armas, independizarse de influencias externas o internas en la actualidad no divulgadas, y, proponerse como meta fundamental el acceso pacífico al poder político por la vía electoral. El acceso al poder por cualquier otra vía, descalificaría automáticamente al EZLN como entidad clasificable en la categoría de los partidos políticos.

De los anteriores 3 ejemplos - (a) vacíos legislativos en materia de financiamiento de precampañas políticas que omiten la regulación de entidades privadas como "Los Amigos de Fox", (b) entidades políticas paraestatales o cuasi-paraestatales como lo fue el PRI en algunas fases de su vida institucional, y (c) fuerzas insurgentes potencialmente convertibles a partidos políticos formales como el EZLN- se desprende con claridad, la enorme importancia que para la política real, y no sólo la teórica, tiene la determinación precisa y rigurosa de los fundamentos lingüísticos y conceptuales que nos permiten determinar la naturaleza jurídica de los partidos

³ Shafritz, Jay M, *American Government and Politics*, Harper Collins, 1997, p.94.

políticos como un paso previo e indispensable para poder, entre otras tareas legislativas, elaborar un régimen jurídico aplicable a la materia del financiamiento de los partidos y de las actividades políticas que sea eficaz y equitativo. A continuación, y a lo largo de los siguientes apartados de este capítulo 2, nos avocaremos a establecer los cimientos lingüísticos y conceptuales de los partidos políticos que consideramos son indispensables para la elaboración de un marco teórico y legislativo que regule inteligentemente el complejo fenómeno del financiamiento de los partidos políticos genuinos y de sus múltiples y complejas actividades políticas.

II. La Etimología y la Evolución de la Palabra Partido

El vocablo "partido", proviene del verbo latino *partire* que significa "dividir". La palabra, sin embargo, no se incorporó al léxico político sino hasta el siglo XVII, lo que implica que no se incorporó a la literatura política directamente del latín.⁴

Por otro lado, al analizar la palabra "partido", también se hace necesario considerar el término "secta", derivado del latín *secare*, que significa cortar o dividir, como un vocablo que está vinculado de manera íntima a la palabra "partido", y que, por ende, también debe examinarse. El vocablo *secare* apareció en el horizonte lingüístico antes que *partire*, y debido a que tenía un significado muy similar a este último término, la palabra "partido" fue utilizada en forma más suelta e imprecisa.⁵

Ahora bien, el vocablo "partido" significaba, en la época referida, fundamentalmente "parte", que en sí misma no es una palabra derogatoria. Posteriormente, el término "parte" surge en el francés como *partager*, que significa compartir, y pasa al inglés como *partaking* (participación).⁶

Posteriormente, cuando "parte" se convierte en "partido", el término se vuelve ambiguo y significa -como derivación de *partire*, "dividir", pero, por otro lado, también significa "compartir", como consecuencia de la vinculación con "participación".⁷

Ahora bien, el anterior panorama lingüístico se complicó aún más, cuando la palabra "secta" empezó a caer en desuso, mientras que "partido" se consolidaba en el lenguaje político. De esta manera, durante el siglo XVII, el vocablo "secta" se vinculó con la religión.⁸ Por esto, la palabra partido adquirió -en parte y gradualmente- el significado que antiguamente tenía la palabra "secta". Esto vino a fortalecer la asociación del término partido con la idea de ruptura y de partición.⁹ Fue bajo estas condiciones, que "partido" y "facción" comenzaron a confundirse conceptualmente.

⁴ Cfr. Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, 1977, p. 4.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

Sin embargo, según Giovanni Sartori, etimológicamente "facción" y "partido" no significan lo mismo. "Facción", que es una palabra más antigua y cimentada que "partido", viene del verbo latino *facere* (hacer, actuar) y con el tiempo llegó a significar -en los textos latinos- un grupo político con inclinaciones desestabilizadoras y nocivas (*factio*).¹⁰

Las anteriores explicaciones aclaran satisfactoriamente por que la palabra "partido" tuvo, desde un principio, una carga menos negativa que el vocablo "facción" aunque en el lenguaje coloquial y en el de la literatura política se usaban más bien como sinónimos. Así, durante el siglo XVIII, los grandes pensadores políticos y los hombres de Estado como Bolingbroke, y Hume, -éste en menor grado-, satanizaron al partido político equipándolo con la facción.¹¹

Por último, bajo el rubro del origen etimológico y la evolución de la palabra "partido", cabe destacar que el primer pensador político que realmente desenmarañó la confusión terminológica y conceptual que rodeaba a la palabra "partido", fue Edmund Burke, quien estableció que mientras el "partido" busca el bien nacional, la "facción" busca favorecer intereses individuales,¹² y por lo tanto será más proclive a buscar y utilizar fuentes de financiamiento "sospechosas" vinculadas a intereses sectarios, grupales o individuales, que no nacionales. Haríamos muy bien, en recordar en el año 2001, en el actual escenario político mexicano, la anterior distinción de Burke, en tanto que algunos partidos políticos nacionales se conducen más como facciones que como partidos políticos nacionales. Ahora bien, como era de esperarse, las visionarias ideas y distinciones conceptuales de Burke no encontraron eco en su época, por lo que la reconsideración de la palabra "partido" como una entidad positiva, tardó aún mucho tiempo. Sin embargo, el pensamiento de Edmund Burke marcó claramente el umbral de una nueva época en el estudio serio de los partidos, aunque lamentablemente su penetrante visión no trascendió a la realidad política, sino que se quedó en el reino de las ideas como un concepto nacido prematuramente.

III. La Modernidad del Concepto de lo que es un Partido Político

Una vez repasado someramente el origen etimológico y la evolución lingüística de la palabra partido, se hace necesario establecer cuándo es que surgen en la realidad política los partidos políticos en el mundo. Ahora bien, puesto que por razones metodológicas este tema será tratado con detalle en el capítulo 4 de la presente tesis, en el presente capítulo, sólo nos avocaremos a establecer si siempre han existido los partidos políticos en las sociedades complejas, o, si bien éstos, son un fenómeno eminentemente moderno. Ahora bien, esta problemática se puede resolver básicamente a través de dos criterios. Por un lado, se puede establecer, como lo hizo Max Weber que "también los partidos de

¹⁰ *Idem*, p. 3.

¹¹ *Idem*, pp. 6-12.

¹² *Idem*, p. 9.

la antigüedad y de la edad media son catalogables como partidos,"¹³ aunque su estructura difiera básicamente de la de los partidos modernos. Según Max Weber, "los partidos, en el concepto general, no son productos exclusivos de formas de dominación especialmente modernas."¹⁴

Por otra parte, están quienes, como Giovanni Sartori, consideran que los partidos políticos son una construcción conceptual política enteramente moderna.¹⁵ Por nuestra parte, nos adherimos a esta segunda posición. La noción de lo que es un partido político, es esencialmente un concepto moderno debido a las características esenciales de los partidos políticos, como son, a saber: (a) una organización permanente, completa e independiente, (b) una voluntad para ejercer el poder y (c) una búsqueda del apoyo popular para poder conservarlo. En este sentido, los antecedentes de los partidos políticos son las facciones y los clubes políticos, que cuando mucho son "protopartidos". El partido político como entidad que reúne las características arriba citadas, surge sólo en las primeras décadas del siglo XIX, no antes, de ahí precisamente su modernidad.

Para aclarar e ilustrar la anterior afirmación, utilizaremos la siguiente analogía. A través de la historia, el hombre ha inventado diferentes vehículos para poder transportarse. Así, de manera muy general, en un principio, se utilizó una primitiva carroza movida por caballos, mucho después vino la locomotora, luego el automóvil. Estos tres inventos, genéricamente, son vehículos, pero también son tres tipos distintos de vehículos que corresponden a épocas también diferentes. Así, aunque el automóvil, por ejemplo, es, al igual que la carroza un vehículo, es también ante todo el vehículo moderno por antonomasia y no se nos ocurriría nunca pensar en un automóvil medieval. De la misma forma, los partidos políticos son especies del género "grupos políticos", al igual que lo son las facciones y los clubes políticos, pero la diferencia entre estos últimos y un partido político, es que éste es el grupo político moderno por antonomasia. Así pues, no todo vehículo es un automóvil, pero todo automóvil es un vehículo. De la misma manera, todo partido político es un grupo político, pero no todo grupo político es un partido político. El "grupo político" es el género que abarca, entre otros, a las especies llamadas (a) facciones, (b) clubes políticos, (c) asociaciones políticas, (d) comités de acción política, (e) entidades privadas como "Los Amigos de Fox", (f) frentes nacionales, (g) organizaciones no-gubernamentales o (h) partidos políticos. La especie llamada partido político es, pues, un concepto eminentemente moderno.

IV. La Definición de los Partidos Políticos

¹³ *Idem*, p. 9.

¹⁴ Cfr. Vilas Nogueira, José, "Un Esquema de Conceptualización de los Partidos Políticos", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 145.

¹⁵ Cfr. Sartori, *Parties and Party Systems*, op. cit., *supr.*, nota 4, p. 24.

Definir lo que es un partido político, constituye sin duda, un verdadero dolor de cabeza para los científicos sociales.¹⁶ Esto es cierto a tal grado, que hasta el propio Maurice Duverger omitió en su obra ya clásica sobre los partidos políticos, preguntarse ¿Qué es lo que debe entenderse por partido político? ¹⁷ La dificultad para la elaboración de una definición de los partidos surge, entre otros motivos, por la falta de precisión lingüística y etimológica que caracteriza al vocablo "partido"; por la aversión sentida hacia los partidos durante el siglo XVIII; por la **variedad de entidades existentes en todo el mundo que se autodenominan "partidos"**, y, por lo reciente de su aparición en la escena político-constitucional. Estas, son algunas de las condiciones que, a nuestro parecer, dificultan la elaboración de una definición general de lo que son los partidos políticos.

Ahora bien, cabe preguntarse, a continuación: ¿por qué razón, no obstante los obstáculos que dificultan la estructuración científica de una definición de lo que es un partido, es que resulta tan importante elaborarla? Pues bien, es vital definir lo que es un partido político, porque -como ya adelantamos a través de los 3 ejemplos arriba analizados en la Introducción del presente capítulo- así se logra delimitarlo y ubicarlo conceptualmente. Dicha delimitación, a su vez, permite distinguir a los partidos, de aquellas otras entidades que no lo son, **posibilitándose -si así se desea- el evitar el surgimiento imprevisto de entidades privadas o públicas que aprovechando lagunas legislativas distorsionan los procesos electorales.** Por otro lado, la *importancia* de la función diferenciadora de una definición, radica en que no es posible construir una teoría general de los partidos políticos y de los sistemas de partidos, ni por ende su normativa jurídica eficaz y equitativa, sin antes establecer primero claramente cuáles entes no son partidos, y cuáles sí lo son.¹⁸ Basta esta sola razón para poder apreciar la *importancia* que tiene la elaboración de una definición que contenga los elementos esenciales que debe reunir todo partido político.

1. Algunas Definiciones:

A continuación, examinaremos algunas definiciones contemporáneas de lo que es un partido político. Estas definiciones provienen de un amplio espectro autoral, geográfico, ideológico y temporal, lo que, comparativamente, nos permitirá llegar a una definición de los partidos políticos que sea aceptable y completa.

A) Carl J. Friedrich

¹⁶ Cfr. La Palombara, Joseph, *Politics within Nations*, Ed. Prentice Hall, New Jersey, 1974, p. 509.

¹⁷ Cfr. Sartori, *Parties... op. cit.*, supra, nota 4, p. 58.

¹⁸ *Idem*, p. 60.

Para Friedrich, "un partido político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes al control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales."¹⁹

B) Max Weber

Para Weber, un partido es "la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales."²⁰

C) Hans Kelsen

Kelsen considera que los partidos políticos son "formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos."²¹

D) Paolo Biscaretti di Ruffia

Paolo Biscaretti di Ruffia, el gran constitucionalista italiano, sostiene que los partidos políticos son "organizaciones sociales espontáneas, caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas en sus propios adheridos, ya sean inscritos o simpatizantes, que intenten influir en la determinación de los principios generales del gobierno."²¹

E) Schumpeter

Según Schumpeter, un partido no es...un grupo de hombres que buscan promover el bien común basados en algún principio en el que todos están de acuerdo... Un partido es un grupo, cuyos miembros se proponen actuar en concierto en la competencia por el poder político."²²

F) Epstein

¹⁹ Cfr. Friedrich, Carl J. *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 297.

²⁰ Cfr. Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p. 228.

²¹ Cfr. Aldo, José y Carballo, Luis David, "Los Partidos Políticos", en: *Anuario Jurídico IX*, 1982, México, D.F., p: 237.

²² *Ibidem*.

Para Epstein, un partido es "cualquier grupo que busca obtener votos bajo un membrete."²³

G) Kenneth Janda

Janda señala que los partidos, son "organizaciones que tienen como meta colocar a sus representantes en puestos gubernamentales."²⁴

H) Joseph La Palombara

Para La Palombara, un partido es aquella organización formal que tiene como meta primordial y consciente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlarán, individualmente o en coalición, a la maquinaria gubernamental.²⁵

I) Giovanni Sartori

Por último, para Giovanni Sartori, un partido político es cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que presenta en las elecciones, y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no), a candidatos para los cargos públicos."²⁶

2. Análisis Comparativo de las Definiciones

Ahora bien, de las nueve definiciones presentadas, las más relevantes para los fines de este capítulo -por ser las más amplias y generales- son desde nuestra óptica: la de La Palombara y la de Sartori, aunque dicha amplitud implica a veces el riesgo de legitimar la existencia de entidades políticas artificiales perniciosas como podría ser el caso en México del PSN (Partido de la Sociedad Nacionalista) que constituye un verdadero fraude a los principios fundamentales de los partidos políticos genuinos así como a los objetivos del sistema de financiamiento público existente en México, en tanto que la fuerza motriz que subyace inicialmente a la formación de dicho partido y a su existencia continuada, (a) no es el fortalecimiento de la democracia mexicana, (b) la participación en los asuntos políticos mediante propuestas ideológicas o legislativas, (c) o la formación de cuadros políticos que representen a una corriente de opinión importante en la sociedad mexicana; en este sentido, el PSN constituye una verdadera travestía

²³ Cfr. Sartori, *op. cit.*, *supra* nota 4, p. 59.

²⁴ *Ibidem*, p. 62.

²⁵ Cfr. La Palombara, *op. cit.*, *supra* nota 16, p. 509.

²⁶ Cfr. Sartori, *op. cit.*, *supra* nota 4, p. 63.

del derecho electoral -revelada recientemente- en la que se demuestra que la existencia del PSN se debe a la ambición de una sola familia –que utiliza al citado “partido de utilería” para justificar la recepción de fondos millonarios anuales, **adulterándose de manera escandalosa la razón de ser del ordenamiento jurídico que regula la existencia de los partidos y del financiamiento de los mismos en México.**²⁷ Hecha la anterior advertencia, consideramos que los conceptos de La Palombara y de Sartori son los más completos porque dan cabida a una gama más amplia de partidos que los otros conceptos, siempre y cuando dichos partidos sean genuinos en términos tanto reales como formales. En este sentido, Friedrich, por ejemplo, dice que un partido tiene una organización estable, lo que elimina de su definición a algunos partidos políticos reales cuya característica es una manifiesta inestabilidad, tanto ideológica como funcional y estructural, pero que, sin embargo, pueden tener merecidamente un lugar legítimo en el espectro partidario de un país determinado.

Weber, por su parte, al introducir su noción de “reclutamiento libre” no toma en consideración a aquellos partidos que utilizan la afiliación colectiva a través de sindicatos o de agrupaciones laborales, como fue el caso del PRI en México en décadas pasadas del Siglo XX.

Por otro lado, Kelsen limita su definición al establecer que “los partidos se forman con hombres que comparten la misma opinión”, lo que evidentemente resulta simplista y falso a la luz de los más variados ejemplos de partidos formados con individuos cuyas convicciones se oponen entre sí.

Por su parte, Biscaretti asienta que los partidos son “organizaciones espontáneas”, con lo que ignora -entre otros- a aquellos partidos nacidos artificialmente a través de la decisión política unilateral de un líder carismático.

Por otra parte, las definiciones de Schumpeter, de Epstein y de Janda son demasiado lacónicas. Las tres definiciones tienen en común que son **minimalistas** (a este respecto, véase el capítulo 14 de esta tesis) porque incorporan a su texto un mínimo de atributos y propiedades, con lo cual dejan fuera de su texto elementos esenciales para los partidos políticos como es, por ejemplo, su **naturaleza eminentemente electoral**.

Por otro lado, las definiciones de La Palombara y de Sartori, se acercan, en especial la última, al ideal de una definición que consiste en lograr un fino equilibrio entre los elementos esenciales de un partido y las exigencias prácticas de concisión conceptual.

Ahora bien, la definición de Sartori tiene el mérito de incorporar a su texto un requisito que es imprescindible para el funcionamiento de los partidos políticos. Nos referimos al **criterio electoral** que diferencia al partido político de otras entidades políticas,²⁸ como podría ser el de los grupos políticos armados. Respecto a su definición, el propio Sartori nos dice:

Mi principal propósito es reemplazar el requisito de la organización -que, o bien dice demasiado, o bien se evapora- con el requisito de que el grupo en cuestión sea lo suficientemente efectivo y

²⁷ Martínez, Marco Antonio, “La Vida Intima del PSN”, en el Suplemento *Entoque* del Periódico Reforma, 11 de agosto de 2001.

²⁸ Cfr. Sartori, *op. cit.*, *supra* nota 4, p. 63.

cohesivo (aunque sea tan sólo en términos electorales) como para conseguir que sus candidatos sean elegidos.²⁹

Ahora bien, cabe destacar que la definición de Sartori destacada, no pretende explicar globalmente el fenómeno partidario. La definición de Sartori se inscribe, más bien, dentro de lo que se conoce bajo la doctrina partidaria, como una definición minimalista. Este tipo de definiciones -recuérdese- tienen como propósito primordial, "despejar la incertidumbre respecto a lo que debe estar incluido o excluido del conjunto de los partidos políticos."³⁰

V. Las Características Esenciales de un Partido Político

Cabe señalar que para delimitar en el presente capítulo, que entidades consideramos que son partidos políticos verdaderos, no es suficiente contar con una definición minimalista. Es menester complementar nuestro marco de elementos esenciales afinando el concepto primario que nos da una definición minimalista, con el apoyo de las características esenciales que debe reunir un partido político.³¹

De esta manera, la doctrina contemporánea imperante³² ha considerado que las características esenciales de un partido político son: 1. *Una organización durable*, por lo que quedan excluidos "los clanes, facciones o camarillas que desaparecen con su patrón o protector";³³ 2. *Una organización estructuralmente completa*. Esta característica diferencia a los partidos de los grupos parlamentarios que no tienen un esquema de jerarquías, funciones y competencias claramente establecido; 3. *Una voluntad deliberada de ejercer directamente el poder*, de manera exclusiva o compartida, a nivel local o nacional, en el sistema político vigente o en otro distinto. De esta manera, se distinguen los partidos de los grupos de presión que sólo buscan influir en el poder;³⁴ 4. *Una voluntad de buscar el apoyo popular*, lo que excluye a los clubes políticos, y³⁵ por último, 5., nosotros añadiríamos que debe de haber una *independencia orgánica y funcional* de los partidos respecto del propio Estado.

Ahora bien, si se cotejan la definición de Sartori y las características esenciales de un partido político, arriba citadas, con cualquier grupo político, se podrá determinar con cierto rigor científico, si ese grupo político es o no es, un auténtico partido político. Esta confrontación nos será de gran

²⁹ *Idem*, p. 64.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Carrizo Prieto, Ignacio, "Reformas Electorales y Reforma Política", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XIV, num. 40, enero-abril de 1981, México, D.F., p. 49.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

utilidad en los capítulos posteriores de la presente tesis, en especial para (a) determinar el origen de los partidos políticos en el mundo y en México, así como para (b) detectar y eventualmente descartar del proceso electoral formal en México a aquellos grupos políticos de utilería o “partidos fachada” que dañan gravemente la imagen de las instituciones político electorales mexicanas y lo que es más peligroso contribuyen a la generación de un escepticismo regresivo en el proceso de democratización real del país al dilapidar vergonzosamente recursos públicos en injustificables “empresas” personales o familiares.

**LA IMPORTANCIA DE LOS PARTIDOS POLITICOS
EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORANEAS**

I. Introducción

El hombre, decía Aristóteles, es un ser político, que necesita convivir con sus semejantes, pero a la vez encuentra que las diferencias de opinión que tiene con sus semejantes le impiden lograr una convivencia armónica y pacífica con éstos. Esta situación siempre ha existido en el mundo. Así, en un primer momento de la historia de la humanidad, imperó la ley del más fuerte -en términos de fuerza física bruta-. Posteriormente, un derecho primitivo adquiere forma y el hombre empieza a sujetar su conducta a ciertas normas básicas. Luego, en la antigua Grecia, surge la democracia directa como fórmula mediante la cual una comunidad se "autogobierna". Posteriormente, en algunos países de Europa, al terminar una época estamental en la que los hombres se encuentran impedidos para participar en la formación de su gobierno, la figura del rey se ve obligado a compartir su monopolio del poder político con el parlamento.

En un principio, el acceso al parlamento estaba limitado a aquellos hombres que poseían cultura y propiedades. Bajo este contexto, la cultura y la propiedad implicaban que quien disponía de capital cultural y económico se distinguía como "superior" a quien carecía de él y, por otro lado, con dicho "capital" le era factible influir en el acontecer político con eficiencia. En otras palabras, los ricos podían *financiar* sus propias actividades políticas y las de quienes compartían su visión del mundo.

En la anterior etapa, pues, el voto era censitario, pero con el advenimiento de la revolución industrial y con la creciente importancia de las clases trabajadoras se extendió el voto a las masas, volviéndose éste casi universal. Fue en este momento cuando, de una manera natural, *nacieron los partidos políticos* como entidades que representaban una corriente política determinada que buscaba acceder al gobierno para lograr participar activamente en la toma de decisiones políticas y a partir de dicho momento se ha considerado que *ningún sistema político democrático contemporáneo puede funcionar eficientemente sin partidos políticos*. Las excepciones a esta regla general, entre otras, son: las sociedades tradicionales (naciones tribales como sucede con Afganistán y los talibanes), los sistemas autoritarios en los cuales un monarca hereditario o presidente vitalicio se apoya en las fuerzas armadas o policíacas para sostener su dominio (caso de Haití de 1957 a 1986, en la época de "Baby Doc" Duvalier, quien reemplaza a "Papa Doc" Duvalier como Presidente vitalicio y se mantiene en el poder en base a una represión ejercida por los *tontons macoutes*), y algunas sociedades contemporáneas en estado de transición hacia la democracia.

Los partidos políticos contemporáneos, como ya lo definimos en el capítulo 2, son pues, grupos políticos que despiertan y movilizan a los pueblos, que representan intereses, que facilitan la concreción de compromisos entre ópticas contrarias, que se convierten en un campo de aprendizaje propicio para futuros dirigentes políticos, y que, al congregarse a miles o a millones de individuos permiten -como en el caso de los partidos de masas o proletarios-, financiar actividades y plataformas políticas, que como individuos aislados -esto es, sin la estructura de un partido- jamás podrían promover. Finalmente, en los países en que los partidos políticos son considerados como entidades de interés público, la existencia de los partidos políticos se hace necesaria, casi indispensable, para que ciertos grupos sociales legítimos puedan disponer del *financiamiento público* existente en la actualidad para los partidos registrados, y que les permite participar en múltiples actividades políticas.

En resumen, y expuesto de manera más simple, en primer término, para aquellos segmentos de una sociedad dada catalogables en términos económicos generales como "pobres", los partidos políticos son necesarios e indispensables hoy día como el único medio organizacional disponible para participar políticamente en una sociedad mediante el **financiamiento público** contemplado precisamente para apoyar las más diversas actividades partidarias. En la política contemporánea, como nunca antes, **quien carece de financiamiento carece de posibilidad real de participación política.** De no constituirse en, o unirse a, un partido, una multiplicidad de grupos sociales de escaso potencial financiero propio, al no contar con el financiamiento público disponible precisamente para los partidos, se verían en la necesidad de buscar apoyos **clandestinos altamente cuestionables, o provenientes del extranjero también altamente riesgosos para la soberanía nacional.** Es por esto, que -a pesar de los riesgos siempre existentes para la comisión de abusos, distorsiones y violaciones de un ordenamiento en materia de financiamiento público y privado de las actividades de los partidos y los candidatos políticos- es imprescindible la existencia, en todo país democrático contemporáneo, de un régimen jurídico integral, eficiente y equitativo que regule el fenómeno del dinero y la política.

Por otra parte, en los países como México, en que las candidaturas independientes no están formalmente contempladas -aquí cabe destacar que la ya referida ingeniosa utilización de Vicente Fox de "Los Amigos de Fox", le permitió a éste fungir, durante la etapa previa a su registro oficial como candidato del PAN, como un virtual candidato independiente- la única vía de acceder, mediante el voto popular, a los poderes políticos establecidos constitucionalmente a nivel federal, es por la vía de la pertenencia a un partido registrado. (Por otro lado, cabe recordar para evitar confusiones, que técnicamente los llamados "diputados independientes" o ciudadanos, son representantes políticos que obtuvieron el respaldo inicial de un partido registrado, ganaron su elección y posteriormente, se declararon independientes de éste por diferendos ideológicos).

En segundo lugar, **para aquellos segmentos de una sociedad dada ubicables como "los ricos", los partidos políticos representan también la única vía para legitimar, para limpiar ante los ojos de una sociedad mayoritariamente desconfiada y escéptica, el uso de capitales a través**

de medios institucionales públicamente establecidos y aceptados que equivalen a una especie de "blanqueo moral" de dichos recursos.

Como tercer consideración de este rubro introductorio, cabe establecer que para la sociedad mexicana en su totalidad, también es mejor que la dinámica del **financiamiento de las actividades políticas se canalice a través de los partidos políticos -a futuro será inaplazable la eventual regulación de la participación en los procesos políticos informales previos a las campañas oficiales de entidades para-partidarias ("Amigos de Fox") afines a los precandidatos políticos-** porque únicamente los partidos genuinos -no los partidos de utilería como el PSN mexicano- representan una vía razonablemente sujeta al control público y social, que, de no existir, implicaría que el financiamiento multicitado se daría de manera caótica, desbocada, interesada, y monopólica, desperdiándose recursos financieros escasos e indispensables para resolver los profundos y más variados problemas sociales.

Por último, la existencia de los partidos políticos y la canalización de **financiamientos públicos y privados** a través de éstos, aminora las posibilidades de enfrentamientos explosivos y descontrolados entre clases sociales por acceder a la conducción política de un país.

1. La Versatilidad de los Partidos Políticos

Un partido político debe ser, fundamentalmente, y en lo más profundo de su origen, un instrumento organizacional neutral ideado por el hombre para obtener poder y para poder gobernar más eficientemente a sus semejantes. En este sentido, los partidos políticos contemporáneos despliegan sus posibilidades funcionales en un muy amplio abanico de actividades y de metas, algunas positivas y otras, no tanto. Así, por ejemplo, con una orientación francamente manipuladora, los partidos han sido utilizados para defender y para perpetuar asociaciones tan viejas y enquistadas como la iglesia, o para defender -en su momento- a un gobierno imperante como lo hicieron los bolcheviques en 1917, después de haber derrocado a uno de los regímenes políticos más antiguos y odiados de la historia humana como lo fue la Monarquía Zarista en Rusia.

Por otro lado, y con un enfoque más constructivo, los partidos políticos han "civilizado" a individuos y a grupos que inicialmente los usaron para destruir, y han logrado incorporar al proceso político cuya esencia es el compromiso pactado, a fuerzas sociales -grupos de terroristas en país tan disímolos como Colombia, Nicaragua o Irlanda del Norte- que habían rechazado el concepto mismo de la democracia o que permanecían en la clandestinidad, contribuyendo de esta forma a la integración del sistema político, que es una de las funciones más loables de los partidos.

Dados los ejemplos anteriores, los partidos políticos constituyen entes complejos multifuncionales que brindan una flexibilidad y capacidad de adaptación indispensables para los sistemas políticos en las sociedades contemporáneas.

2. La Iglesia Católica y los Partidos Políticos

La Iglesia Católica, especialmente en Europa, tras un largo periodo de reticencia, finalmente se reconcilió con la idea del "Imperio" de la democracia, y con la lógica y justicia innegables de las elecciones, y, de esta manera, se incorporaron a la "moda", formando partidos políticos cristiano-demócratas que paulatinamente abandonaron su orientación netamente religiosa para mimetizar a los partidos de origen no-religioso hasta que fue imposible distinguirlos de los laicos en cuanto a su organización estructural, financiamiento, plataformas políticas y búsqueda de electores. En este sentido, es de gran interés apreciar que en México, el PAN refleja, en parte, esta tendencia global, aunque los rasgos e influencia claros de su origen y vínculos con la Iglesia, en especial con los sectores más tradicionales y conservadores de la misma, le han representado un lastre contraproducente; esto fue especialmente claro en la elección del 6 de julio de 1997 -y en menor medida en la del 2 de julio de 2000-, en el D.F., en que su imagen como "partido de la reacción" sobre ciertos temas, como el uso de los contraceptivos, y los atuendos de las mujeres, alejó a segmentos importantes de electores "progresistas", como fue el de los cientos de miles de jóvenes marginados que votaron por primera vez en su vida en dichas elecciones.

3. Los Partidos Políticos Socialistas y Comunistas

Por otro lado, los partidos políticos socialistas abandonaron aquel inicialmente sacrosanto concepto de la revolución "total" en la sociedad, por el de la más factible reforma de la misma, insertándose en los años noventas del siglo XX, en algunos países, a la corriente llamada de "la tercera vía". Así, después de la Segunda Guerra Mundial, la inclinación hacia la idealización de la "revolución", que caracterizó a los partidos políticos de izquierda, fue claramente olvidada; si bien se apreció su sincera -aunque poco eficaz- supervivencia en algunos países latinoamericanos en que las figuras políticas cimeras del socialismo fueron sacrificadas -de hecho o políticamente- ante la primeramente incipiente y posteriormente incontenible ola de integración económica mundial que culmina, en la actualidad, en la supuesta "aldea mundial" o "global", bajo el "liderazgo" de una sola superpotencia. Por otro lado, la postura de resistencia a la citada "homogeneización neoliberal" es una plataforma que -independientemente de las consideraciones ideológicas que amerite- no le ha redituado los dividendos electorales esperados al PRD en México, cuando menos no en las elecciones celebradas a partir del año 2000.

Como ejemplos particulares de lo anterior, están los partidos comunistas italiano y francés que han seguido el ejemplo de los partidos socialistas en favor de la reforma, acogiéndose a la normativa amplia y flexible del parlamentarismo que les ofrecía mejores condiciones; la tentación irresistible de los financiamientos públicos y las dietas, que son recursos indispensables para participar en, y para hacer política.

Por otro lado, a partir de los años sesentas, en muchas de las nuevas naciones que surgían en el mundo, los partidos políticos se constituían como instituciones "sinónimas" de política, fomentando la participación y la concientización política de millones de "desheredados y marginados que habían permanecido en un verdadero ostracismo político; cabe resaltar que este "rescate" de masas tiene como contraste aquellas sociedades en las que, sin salida política institucional, las masas engrosan irremediamente las filas de la creciente delincuencia urbana -organizada o no- convirtiéndose entonces sí, una verdadera pesadilla nacional como es el caso con las pandillas juveniles de "niños de la calle" en Brasil y Honduras, y crecientemente en la Ciudad de México, o con pequeños regimientos de subempleados que engrosan las filas de los secuestradores en los Estados de Guerrero y Morelos en México.

Finalmente, incluso en los sistemas llamados de partido único -cada vez menos en número y en su peso específico en el mundo- los partidos han sido alabados como un instrumento positivo y deseable para lograr la educación política colectiva y como una opción para cimentar instituciones y usos políticos que apuntalen a las élites gobernantes como sigue siendo el caso en el altamente complejo caso de Cuba; en la consulta del órgano oficial del comité central del Partido Comunista de Cuba, el *Diario Granma*, se aprecia la anteriormente citada utilidad como instrumento educativo y de control político de un partido político, que incluso tiene una versión en Internet.

En conclusión, el estudio y el análisis de los partidos políticos son tareas fundamentales para el derecho electoral y político, precisamente porque los partidos políticos son entes tan universales y tan significativos para la vida política contemporánea sin distingo geográfico ni sistemico. Los partidos políticos en definitiva, son *necesarios* para que las sociedades y el propio derecho electoral contemporáneos puedan funcionar, aunque también debemos señalar que la década de los noventas del Siglo XX puso al descubierto sus efectos perniciosos en aquellas sociedades en las que su presencia no fue controlada y equilibrada con el uso de mecanismos constitucionales de democracia participativa. Por otro lado, hay que destacar que se llevó mucho tiempo para que los partidos políticos se desarrollaran y adquirieran la importancia que en la actualidad se les atribuye, y no fue sino hasta mediados del siglo XIX, que los politólogos comenzaron a referirse a dichas entidades, y a contar con referencias específicas sobre estudios académicos referidos a su organización y funciones. (A este respecto, véase el capítulo 13 de esta tesis).

II. Las Características de las Sociedades Contemporáneas que hacen Necesarios a los Partidos Políticos

1. La Complejidad de las Decisiones Políticas

¹ <http://www.granma.cubaweb.cu/>

Las sociedades contemporáneas se han ido desarrollado de tal forma que actualmente la toma de las decisiones políticas importantes requieren de un cúmulo de información altamente compleja que solamente las élites en el poder tienen a su disposición. En este sentido, las consecuencias de una decisión política o económica en la actualidad -piénsese, por ejemplo, (a) en la decisión de devaluar una moneda, (b) en la decisión de gravar alimentos y medicinas con el IVA, o (c) en la decisión de recíprocar al bloqueo del Senado norteamericano a los transportistas mexicanos en el 2001, con la misma medida respecto a los transportes norteamericanos en México,- pueden determinar la viabilidad misma de una sociedad, por lo que resulta más conveniente, para el bienestar común, que la toma de decisiones políticas generales cruciales descansen en sistemas políticos que contemplen aparatos políticos plurales, y no en las manos de un solo hombre, o de un grupo de hombres sin la supervisión, el control y la responsabilidad colectiva que solamente pueden asegurar la mayoría de los partidos políticos democráticos.

2. La Imposibilidad de la Democracia Directa

Por otro lado, la población masiva de los Estados contemporáneos hace desde hace ya mucho tiempo -técnicamente- imposible una democracia directa, que aún y cuando fuera realmente factible, sólo propiciaría una pulverización de las corrientes políticas que impedirían el establecimiento de gobiernos lo suficientemente fuertes como para hacer efectivos sus propios programas de gobierno, porque para hacer eficaz y operativo a un gobierno, las miles y millones de opiniones existentes en una sociedad dada sobre la conducción de la administración pública deben reducirse a unas cuantas que sean las más viables y representativas de esa sociedad. Para lograr esta decantación de las corrientes políticas es, en parte, que surgen los partidos políticos. Es por esto, que al decir de Agustín Basave Fernández del Valle, "prescindir de los partidos políticos en los grandes Estados contemporáneos equivale a prescindir de la representación". "Vivimos en un mundo quebrado, fraccionado, partido. En este sentido, no es para maravillarse que existan partidos si antes tomamos en cuenta que el mundo está partido." ² Así, la única forma civilizada de coexistir en un mundo quebrado y fraccionado, es convirtiendo la disidencia en colaboración.

3. El Impacto en las Instituciones Clásicas del Derecho Constitucional y Electoral

Por otro lado, "la creciente influencia de los partidos políticos en el desenvolvimiento de la democracia pluralista -económica, social y política- y su impacto en el funcionamiento de las instituciones" ³ clásicas del Derecho Constitucional -división de poderes y sistema representativo, por

² Cf. Basave Fernández del Valle, Agustín, "Partidos Políticos y Sistemas Electorales", en *Anuario Jurídico IX*, 1982, México, D.F., p. 20.

³Cf. Badía Ferrando, Juan, "Regulación Jurídico-Constitucional de los Partidos en los Regímenes de Democracia Clásica. Especial

ejemplo, -determinan la creciente importancia y necesidad de los partidos políticos en la sociedad contemporánea. De esta manera, "la más importante forma colectiva de participación en el proceso político, en nuestros días, es el partido político." ⁴

Desde hace aproximadamente 100 años, los partidos han "contribuido a la articulación del pluralismo, decantando una práctica representativa creciente con instituciones progresivamente eficaces, y cumpliendo funciones *insustituibles*." ⁵ Así, respecto a la necesidad de los partidos políticos, Duverger se pregunta:

¿...Sería más satisfactorio un régimen sin partidos? He ahí la verdadera cuestión. Estaría mejor representada la opinión, si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores, sin que éstos pudieran conocer realmente las tendencias de aquellos? Estaría mejor preservada la libertad, si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coligados en formaciones políticas? ⁶

Las preguntas y respuestas de Duverger aclaran, sin duda, que en el sinuoso camino de la legitimación democrática del poder político contemporáneo, los partidos políticos "participan decisivamente en calidad de factores *ineludibles* de la constitución de la unidad, de la mediación de las decisiones y de la prefiguración de la voluntad pública." ⁷

III. La Necesidad de los Partidos Políticos en México

En México, los partidos políticos son fundamental -aunque no exclusivamente- necesarios para (a) canalizar las energías políticas de la ciudadanía; (b) para promover el desarrollo de una verdadera y sólida tradición política democrática; (c) para "integrar" políticamente al país, y (d) para racionalizar y dar cauce al descontento social que cuestiona la legitimidad del sistema político y que de no encausarse a través de partidos, se expresaría subversivamente, como fue el caso con el movimiento del EZLN en Chiapas, en enero de 1994, tan sólo por citar el caso más notorio en la época reciente de la historia política mexicana.

consideración del caso italiano," en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 299.

⁴ Cfr. Vilas Nogueira, Xosé, "Un Esquema de conceptualización de los Partidos Políticos", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 145.

⁵ Cfr. Oshing Ruiz, Hermann, "Constitucionalización y Legalización de los Partidos Políticos", p. 405.

⁶ Cfr. Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 449.

⁷ Cfr. Schneider, H.P., "Los Partidos Políticos en la Ordenación Constitucional de la República Federal Alemana", p. 415.

En este sentido, ante las alternativas de la "autocracia", o bien de la "partidocracia", parece que sólo esta última garantiza la estabilidad política necesaria para sostener un desarrollo económico prolongado y lograr una distribución de la riqueza más equitativa. Estas ideas son las que -en general- sustentó el titular del Ejecutivo Federal Mexicano en su histórica iniciativa de adición al artículo 41 de la Carta Magna de 4 de octubre de 1977, que constitucionalizó integralmente a los partidos políticos, cuando expresó que:

Imbricados en la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público, el Ejecutivo Federal a mi cargo estima conveniente adicionar el artículo 41 para que en este precepto quede fijada la naturaleza de los partidos políticos y el papel decisivo que desempeñan en el *presente* y en el *futuro* de nuestro desarrollo institucional.⁸

IV. Las Desventajas de una Partidocracia Desbocada en México

Como ya se afirmó anteriormente, es una verdad indiscutible que los partidos políticos son imprescindibles para el funcionamiento armónico de los sistemas políticos y electorales contemporáneos debido a una variedad de razones técnicas propias del funcionamiento de los sistemas representativos, constitucionales y de **financiamiento de las actividades políticas democráticas**. Ahora bien, por otro lado, no obstante esta *necesidad* ineludible de los partidos, debemos resaltar -en tratándose del caso mexicano- que la existencia y consolidación de una "partidocracia desbocada" es una patología política que también -indiscutiblemente- debe ser evitada, so pena de dejar en las manos irresponsables de algunas de las elites dirigentes de los partidos políticos el destino de las naciones, **especialmente** en aquéllas, que como es el caso de México, carecen aún de una sociedad civil altamente concientizada e informada en materia política que supervisen y controlen a las citadas elites para evitar casos de aberración política-electoral extrema como el del Partido de la Sociedad Nacionalista cuya gestación y consolidación desde 1999 y hasta 2001, fue en realidad posible -por encima de un ordenamiento jurídico defectuoso en la materia del financiamiento público de partidos y actividades políticas- debido fundamentalmente a la falta de seguimiento y supervisión de los ciudadanos de los asuntos públicos.

Es por lo anterior, que debemos incluir como último apartado del presente capítulo, y a manera de advertencia, algunas reflexiones sobre los peligros que implica la consagración irreflexiva de las bondades -que las hay y muchas- de los partidos políticos, y que expondremos y analizaremos

⁸ Cfr. Carrillo Prieto, Ignacio, "Reformas Electorales y Reforma Política", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XIV, num. 40, enero-abril de 1981, México, D.F., p.50.

detalladamente en los capítulos subsecuentes de esta tesis. De ahí, que a continuación señalemos específicamente el caso mexicano, que en sus últimas dos grandes reformas electorales -1993-1994, y 1996-, mostró clara y correctamente responder a la corriente legislativa que busca construir controles y establecer límites respecto a la holgura y benevolencia legislativas patentizadas ininterrumpidamente hacia los partidos políticos desde 1963, con la creación de los llamados diputados de partido, pasando por la constitucionalización integral de los partidos políticos en 1977, la creación del sistema de financiamiento público integral de los partidos en 1987 y la Reforma Electoral de 1989-1990.

Así, por ejemplo, la tercera sub-etapa de la Reforma Electoral de 1993-1994, que se abrió el 22 de marzo de 1994 -irónicamente en la víspera del asesinato de Luis Donaldo Colosio- fecha en que dio comienzo el período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, cuyo fin fue ocuparse de la iniciativa de reformas al artículo 41 de la Constitución y que concluyó el 19 de abril de 1994, con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, del Decreto de 15 de abril que reformó el artículo 41, en sus párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimooctavo, y que dio como resultado una verdadera "revolución" en el derecho electoral mexicano, porque después de décadas de mantener una estructura organizacional electoral que privilegiaba a los partidos políticos y que contribuía marcadamente a la existencia de una cada vez más acentuada "partidocracia" en el sistema representativo mexicano, los partidos políticos conservaron su indispensable voz en el seno del Consejo General del IFE, pero perdieron su voto en el mismo; esta misma tendencia se profundizó con la ciudadanización plena de dicho Consejo mediante la Reforma de 1996 que en una labor de "cirugía electoral mayor" extrajo del seno del Consejo General al "tumor maligno" que siempre había sido la presencia y peso del Secretario de Gobernación en turno en dicho órgano colectivo cúpula.

Ahora bien, a nuestro parecer hubo tres causas fundamentales que dieron origen a estas dos reformas.

1. Causas del Declive de la Partidocracia Mexicana en los Órganos Electorales

A) Reformas Legislativas Excesivamente Favorables a los Partidos Políticos

En primer término, tenemos la tendencia del legislador federal mexicano, que se había dado en las últimas décadas -1978-1990- en México, de hacer de la democracia mexicana una *democracia de partidos*, más que una democracia de ciudadanos votantes. Los derechos, las prerrogativas, el peso específico real de los partidos, pero muy especialmente el manejo que los recursos emanados del financiamiento público, habían llevado a una situación en que las cúpulas partidarias actuaban como los personajes principales de la vida político-electoral, excluyendo "de hecho" en muchas ocasiones y, distorsionado, también, la pureza de la voluntad popular.

B) Las "Concertaciones"

En segundo lugar, la anterior tendencia se reflejaba en acuerdos partidarios, conocidos popularmente como "concertaciones" entre las élites partidarias y el gobierno, que adulteraban los mandatos originales del pueblo votante, y que facilitaban el flujo de recursos financieros "por abajo de la mesa" que evidentemente no sólo violaban la legislación en la materia sino que injustamente fortalecían -en detrimento de los demás partidos- a aquellos institutos políticos cuyos líderes "trababan" las citadas concertaciones. En otras palabras, se daba una situación de hecho, en que los sujetos que fungían como representantes del pueblo, actuaban más allá del ámbito de su mandato, sin rendir cuentas al electorado que los llevó a ocupar su respectivo cargo de representación política.

C) El Escepticismo Ciudadano y la Legitimidad Política

En tercer lugar, las "concertaciones" -en parte- contribuyeron a alimentar el escepticismo entre la ciudadanía votante respecto a la verdadera eficacia de los partidos como entes intermediarios entre la sociedad civil y el gobierno, lo que, a su vez, aumentó el porcentaje del abstencionismo electoral reduciendo así la legitimidad del mandato político.

2. Algunos Mecanismos Electorales Jurídico-Constitucionales para Limitar los Efectos Negativos de una "Partidocracia"

Ahora bien, los mecanismos jurídico-constitucionales que existen actualmente para responder estratégicamente a los efectos nocivos de una partidocracia desbocada son realmente limitados. Uno es la futura instauración detallada y el uso real, -y no sólo decorativo- en el esquema constitucional mexicano, de instrumentos de democracia participativa, como son el (a) referéndum, (b) el plebiscito, (c) la iniciativa popular o (d) la revocación de mandato -si bien éstos, constituyen una panacea con riesgos colaterales inevitables- pero con una ventaja generalmente ignorada por los estudiosos de los partidos y del financiamiento de las actividades políticas: nos referimos al hecho de que la implementación de los arriba citados mecanismos de democracia participativa, pueden, de tener éxito, constituirse en una alternativa económicamente menos onerosa para una sociedad en vías de desarrollo *vís a vís* los elevadísimos recursos económicos públicos necesarios para sostener a todo un sistema de varios partidos políticos nacionales y locales y a todos sus candidatos federales y locales a puestos de elección popular.

Por otro lado, un segundo mecanismo de influencia -éste sí- "inmediata" en los procesos electorales que se vivieron bajo la impronta de la ciudadanización -el 21 de agosto de 1994, el 6 de julio de 1997, y el 2 de julio de 2000- era "despartidizar", o "ciudadanizar" la integración de los

GENESIS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción

El tema del surgimiento de los partidos políticos en el mundo reviste una gran importancia, porque, al igual que el tema de los fundamentos lingüísticos y conceptuales abordado en el capítulo 2 de esta tesis, nos permite apuntalar las bases para la elaboración posterior de una teoría general de los partidos políticos. Los fenómenos políticos, al igual que las instituciones jurídicas en general, están en constante evolución y en ocasiones una institución dada se desarrolla en tal forma, que su sentido y su naturaleza iniciales se pierden en las brumas de la historia. Es por esto, que aclarar con precisión bajo que condiciones han surgido los partidos políticos en el mundo nos permitirá comprender mejor su naturaleza, sus funciones, su organización, su **financiamiento** y su ideología; en pocas palabras, nos brindará luces sobre su razón de ser. La comprensión de estos puntos nos permitirá, a su vez, estar en posibilidades de estructurar un marco teórico y un régimen jurídico aplicables de manera concreta a cualquier partido político y sistema político que se quiera analizar.

II. La Necesidad de un Enfoque Teórico Multidisciplinario

Ahora bien, antes de comenzar el análisis de algunas de las principales teorías contemporáneas sobre el origen de los partidos políticos cabe apuntar -como veremos- que todo enfoque teórico sobre la génesis de los partidos políticos que no sea multidisciplinario, será un enfoque incompleto puesto que en el nacimiento de todo partido político convergen datos económicos, financieros, sociológicos, políticos y jurídicos que conjuntamente propician su surgimiento. No es, pues, posible, acercarse académicamente al tema del origen de los partidos políticos, a través de la metodología de tan sólo una de las disciplinas sociales y esperar, así, comprender cabalmente este fenómeno con un marco teórico incompleto.

III. Los Orígenes Parlamentario-Electoral y Exterior de los Partidos Políticos

1. El Origen Parlamentario-Electoral de los Partidos Políticos

La teoría sobre el origen parlamentario-electoral de los partidos políticos es sustentada principalmente por el célebre politólogo francés, Maurice Duverger, pionero mundial en el estudio científico de los partidos políticos, quien establece que el partido político “moderno” nació a mediados del siglo XIX, como una de las consecuencias tanto de la implantación de las prerrogativas

parlamentarias como del sufragio popular, innovaciones -ambas- que propiciaron que las asambleas legislativas adquirieran una mayor importancia y complejidad. ¹ De esta manera, al adquirir los miembros de las asambleas legislativas fuerza política e independencia, comenzaron a formar -como era de esperarse- grupos parlamentarios con diputados que sustentaban ideas e intereses afines. Por otro lado, la ampliación del sufragio a un mayor número de personas hizo necesario organizar a estas últimas para que conocieran mejor a los futuros parlamentarios y también, para que proyectaran mejor su fuerza electoral. ² Así, y dicho de manera simplificada, las clases altas o pudientes formaron partidos políticos para responder a la amenaza que les significaba el voto universal y la existencia de las masas organizadas que precisamente en la "unión partidaria" encontraron una fuerza política inusitada y formidable, una fuerza que antes del establecimiento de los sistemas de financiamiento público de los partidos políticos, inicialmente se había nutrido de las cuotas de miles de miembros.

De esta manera, en un primer momento, nacieron los grupos parlamentarios y, posteriormente, ya del propio electorado, surgieron los comités electorales. Por último, el citado proceso de gestación de los partidos políticos fue completado en una suerte de tercera fase, cuando se formó un puente de comunicación entre el grupo parlamentario y el comité electoral, lo cual dio origen al partido político en su concepción moderna. ³

A) Algunos Factores de Afinidad que Propiciaron la Formación de los Grupos Parlamentarios y de los Comités Electorales

Una vez descrita de manera somera la tesis de Duverger sobre el origen parlamentario-electoral de los partidos políticos, es útil para la mejor comprensión del tema, referimos a continuación a algunos de los factores de naturaleza diversa que motivaron la formación tanto de los grupos parlamentarios como de los comités electorales. Respecto a este punto podemos mencionar, en forma meramente enunciativa, como algunos de los factores principales que facilitaron el nacimiento de los anteriores entes, y por ende, de los partidos políticos, los siguientes: la ideología política, la procedencia geográfica, el interés político, -y, como factores estrechamente ligados al tema del financiamiento de los partidos- la clase social e incluso hay quien habla de la corrupción política como uno de los elementos que determinaron el desarrollo de algunos grupos parlamentarios como los ingleses del siglo XVIII, que conformaron el llamado "gobierno por corrupción" cuya característica principal era la compra sistemática de votos por parte de los ministros ingleses, ⁴

¹ Cfr. Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura de Económica, México, 1980, p. 15.

² *Idem*, p. 16.

³ *Ibidem*.

⁴ *Idem*, p. 18.

lo que -cabe destacar- nos ilustra sobre el hecho de que dicho fenómeno no es privativo de América Latina.

2. El Origen Exterior de los Partidos Políticos

El partido político de origen exterior nace, a diferencia del de origen parlamentario-electoral, de una institución preexistente y extra-parlamentaria "cuya actividad propia se sitúa fuera de las elecciones y del parlamento."⁵ Entre las principales entidades "exteriores" a los parlamentos, que dan nacimiento a un partido político de este tipo están, entre otros, los sindicatos, las sociedades de pensamiento, las iglesias, las asociaciones de antiguos combatientes, las sociedades secretas, las agrupaciones clandestinas, los grupos industriales y comerciales y también aquellos partidos políticos que fusionándose entre sí originan un nuevo partido.⁶

3. Las Características que Diferencian a los Partidos Políticos de Origen Parlamentario-Electoral de los de Origen Exterior

No cabe duda que la diversidad de las condiciones bajo las que se originan los partidos políticos, determina en gran medida que las características de estos últimos también varíen respectivamente.

A) La Naturaleza Organizativa

Según Duverger, los partidos políticos de origen exterior denotan una organización centralizada, mientras que los partidos políticos de origen parlamentario-electoral son entes descentralizados. Así, la diferencia radica en que los primeros nacen desde arriba, mientras que los segundos reciben su impulso vital de la base.⁷ En los partidos políticos de origen exterior, su organización es determinada por un núcleo preexistente, mientras que en aquellos partidos de origen parlamentario-electoral, el núcleo o centro no precede al partido debido a que éste es creado mediante la fusión de los grupos parlamentarios y de los comités electorales.⁸

B) El Grado de la Disciplina Interior

⁵ *Idem*, p. 22.

⁶ *Idem*, pp. 24-26.

⁷ *Idem*, p. 28.

⁸ *Ibidem*.

Una segunda diferencia entre los partidos políticos de origen parlamentario-electoral y los de origen exterior, es la supuesta mayor disciplina de estos últimos.⁹ Según Duverger, ésta mayor disciplina se explica porque en un partido de origen exterior existe una organización preexistente "que relaciona naturalmente a todas sus células de base,"¹⁰ a diferencia de un partido de origen parlamentario-electoral que debe partir casi de la nada estructural para organizarse. En este sentido, es de llamar la atención la relativa facilidad con que los integrantes -sólo de membrete- del PVEM en la LVII Legislatura -1997 a 2000-, tomaron el rumbo de la independencia legislativa una vez obtenida la curul o el escaño (caso de Marcelo Ebrard y de Adolfo Aguilar Zinser) bajo el cobijo del Verde, pero sin conciencia ninguna de identidad grupal ni de disciplina interior.

a) Algunas Críticas a la Diferenciación por el Grado de Disciplina

Interna

Respecto a la diferenciación por el grado de disciplina interna, cabe hacer los siguientes comentarios críticos, ya que pensamos que el análisis hecho por Duverger, respecto a la mayor o menor disciplina de los partidos, es insuficiente. Para nosotros, aquel partido político que nace de la reunión de un grupo de diputados con afinidades será menos disciplinado que uno de origen exterior porque sus afinidades -de naturaleza ideológica y de oportunidad política- y que son su factor de cohesión, pueden variar de acuerdo con las condiciones políticas y sociales, mientras que los factores que determinan la cohesión de un partido político de origen exterior, son casi siempre menos mutables y más sólidas dando por ello una mayor estabilidad y disciplina al partido. A mayor abundamiento, el organismo exterior del que se origina un partido ya ha pasado exitosamente la prueba del tiempo, y la muestra de su disciplina y de su fuerza como grupo radica, precisamente, en que no se conforma con permanecer fuera del juego político sino que busca acrecentar su poder e influencia políticos convirtiéndose en un partido político legítimo. En cambio, un partido político de origen parlamentario-electoral, nace sin el apoyo de una organización preexistente, lo que implica que debe someterse aún a la prueba del tiempo que permitirá determinar si sus miembros comparten afinidades lo suficientemente importantes, como para poder consolidarse como un partido político o -por el contrario- su incipiente y frágil organización, en virtud de las mutaciones a que están sujetas sus afinidades originales, ocasionan en última instancia su desaparición. En este sentido, cabe destacar la pertinencia de estas ideas en lo tocante a la fragilidad relativa observada en la cohesión del "Bloque Opositor" o G4 -compuesto por el PRD, PAN, PVEM y PT, grupo que inicialmente se formó en septiembre de 1997, para lograr hacerse del control de la Cámara de Diputados en la instalación de la ya histórica LVII Legislatura, pero que se derrumbó al final del primer periodo ordinario de sesiones de dicha

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.*

Legislatura, cuando el PAN aprobó, junto con el PRI, el paquete económico del Gobierno, sin tocar el IVA.

Resumiendo, si bien la preexistencia de una entidad organizada es un factor que facilita el funcionamiento de un partido político, es igualmente importante enfatizar, y esto, omite destacarlo Duverger, que una entidad organizada preexistente no sólo facilita la organización de un partido político desde un punto de vista teórico-estructural sino que es, también, la prueba más sólida de su madurez y de su vitalidad. En cambio, un partido político de origen parlamentario-electoral, no solamente no cuenta con el apoyo de un organismo preexistente exterior sobre el cual fincar su estructura, sino que la falta de uno, hace más factible que casi todo lo que se edifique dentro de, y por ese partido, sobre bases coyunturales de corto alcance, no resista el embate de las mutaciones políticas provocadas por la dinámica de la realidad social. De esta manera, recurriendo a una analogía, podemos decir que un partido político de origen exterior equivale a un adolescente que pasa a la etapa de la madurez, mientras que un partido de origen parlamentario-electoral equivale a un niño recién nacido que aún debe superar múltiples pruebas físicas y mentales antes de convertirse en un ser humano maduro y sólido.

C) El Papel del Representante Político

Una tercera diferencia entre un partido político de origen parlamentario-electoral y uno de origen exterior, según Duverger, surge del papel que en ellos juega la figura del diputado, así como de las actividades electorales y parlamentarias de aquellos.¹¹ Como es de suponerse, para un partido político de origen parlamentario-electoral, que se forma bajo el impulso volitivo de parlamentarios, tiene una gran importancia el papel que en una asamblea legislativa desempeñan los diputados.¹² En cambio, el partido político de origen exterior se encuentra menos influido por el parlamento, precisamente por haberse originado fuera de él. Por otro lado, los asuntos que están sujetos a discusión en las legislaturas son el objetivo primordial del partido de origen parlamentario, mientras que para el partido de origen exterior, la conquista de escaños en una asamblea legislativa es, aunque importante, sólo uno más entre muchos otros de sus objetivos.¹³ Esta última diferencia sustentada por Duverger, es a nuestro parecer infundada, porque todo partido político contemporáneo genuino tiene como finalidad primordial acceder al poder político mediante elecciones, independientemente de su origen e ideología. De otra manera, estaríamos en presencia de un mero grupo político, pero nunca de un partido político, según la definición y las características del mismo que ya analizamos anteriormente en capítulo 2 de esta tesis.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Idem*, pp. 27-28.

Finalmente, podemos decir respecto a la teoría de Duverger que nos ocupa, que salvo algunas excepciones, sus modelos no dan cabida a una amplia gama de partidos políticos de nuevo cuño cuyo origen sólo es explicable satisfactoriamente mediante estudios que consideren los contextos histórico, social, económico y político específicos que los propiciaron en los más diversos países del mundo, tanto en aquellos que están en vías de desarrollo, como en aquellos del "primer mundo" e incluso de la antigua y ahora virtualmente extinta órbita socialista.

IV. Las Investigaciones de K. Janda

Como ya se demostró en el rubro anterior, la clasificación de los orígenes parlamentario-electoral y exterior de los partidos políticos propuesta por Maurice Duverger en su trabajo pionero resultó incompleta casi desde su concepción porque sólo examinaba la génesis de los partidos en las democracias parlamentarias de países altamente industrializados y de antigua tradición política. No obstante lo anterior, no fue sino hasta 1961, con las investigaciones de K. Janda sobre la génesis de los partidos, que se logra demostrar empíricamente la existencia de tipos de orígenes no contemplados por Duverger. El estudio de Janda, que abarcó 277 partidos políticos de todo el mundo, entre los cuales había 72 partidos africanos, mostró que un gran número de los partidos políticos del mundo en vías de desarrollo no se ajustaban a la clasificación de Duverger.¹⁴ De esta manera, los estudios de Janda hicieron necesario considerar con mayor detalle y seriedad un tipo de origen de los partidos políticos no contemplado académicamente hasta entonces. Nos referimos a aquellos partidos que surgen de la fusión o de la escisión de otros partidos políticos, ya existentes previamente.¹⁵

V. Las Teorías Institucionales, de Crisis Históricas y Desarrollistas que Explican el Origen de los Partidos Políticos

1. Generalidades

Resultaba evidente, ya iniciada la década de los años sesentas, que el marco teórico sobre el origen de los partidos políticos tenía que ser modificado y mejorado sustancialmente, si se quería en verdad estructurar una teoría sobre los partidos políticos de aplicación general y universal. Esta situación propició que a mediados de la década de los sesentas del Siglo XX, surgieran nuevas teorías sobre la génesis de los partidos políticos. Entre los trabajos que desarrollaron estas teorías, cabe mencionar principal -aunque no exhaustivamente- el de los norteamericanos Joseph La Palombara y M. Weiner, intitulado: *The Origin and Development of Political Parties*. Según las investigaciones de

¹⁴ Cf. Charot, Jean, *Les Partis Politiques*, París, Colin, 1971, p. 9.

¹⁵ *Ibidem*.

estos dos autores, aún vigentes en la década de los noventas, las teorías que explican el origen de los partidos políticos se pueden ubicar dentro de las siguientes tres grandes categorías: las teorías institucionales, las teorías de las crisis históricas y las teorías desarrollistas.¹⁶

2. Las Teorías Institucionales

Las teorías institucionales explican el origen de los partidos políticos en relación con la evolución de los cuerpos parlamentarios. Dentro de estas teorías están, entre otras, la ya analizada de Duverger y la de Max Weber, que a continuación referiremos.

Según Weber, las asambleas legislativas pasaron a través de diversas fases evolutivas al ser modificadas por la clase aristocrática, por pequeños grupos de notables y por la democracia plebiscitaria, dando nacimiento a los partidos políticos modernos.¹⁷ Por otro lado, la existencia del sufragio censitario, que implicaba una participación política restringida, hacía innecesaria en un principio la formación de grupos políticos bien organizados. Sin embargo, la ampliación del sufragio vino a modificar los sistemas políticos dando nacimiento, en el siglo XIX, a los partidos políticos propiamente dichos, como respuesta según adelantamos ya anteriormente, a la dinámica de las clases sociales. Así, los primeros partidos políticos, en el término científico de la palabra, surgieron principalmente en Europa Occidental y en los Estados Unidos de Norteamérica.¹⁸ En este sentido, en Inglaterra, por ejemplo, las reformas electorales de 1832, 1867 y 1884 estuvieron íntimamente vinculadas con el surgimiento de los partidos políticos.

3. Las Teorías de las Crisis Históricas

Ahora bien, no todos los partidos políticos han tenido su origen en el interior de los cuerpos parlamentarios. Muchos de los partidos políticos contemporáneos de mayor importancia en el mundo surgieron fuera del sistema político imperante y a menudo a contrapelo de éste. De ahí, que resulte necesario e indispensable también, considerar a los partidos políticos cuyo origen se relaciona con las crisis ocasionadas por el proceso del llamado *nation building*.¹⁹ Las dos crisis principales ocasionadas por el llamado "proceso de la construcción de naciones", son las de la legitimidad y las de la participación,²⁰ crisis que, por otra parte, están claramente ligadas al fenómeno del financiamiento de los partidos y las actividades políticas.

¹⁶ Cfr. La Palombara, Joseph, *Politics Within Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1974, p. 515.

¹⁷ *Idem*, pp. 515-516.

¹⁸ *Idem*, p. 516.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

A) Las Crisis de Legitimidad

Respecto a las crisis de legitimidad, cabe recordar que en el mundo, los partidos políticos más antiguos, por ejemplo, surgieron -como ya vimos- dentro de los parlamentos en una época en que la legitimidad de las instituciones representativas no estaba bien cimentada aún.²¹ Era natural, por lo tanto, que en esa época el concepto de lo que era un partido político fuera una idea vaga que existía en las mentes de muy pocos hombres y mujeres.²² Sin embargo, al materializarse los movimientos y las organizaciones que cuestionaban la legitimidad del *status quo*, surgió un impulso novedoso y fuerte que estaba dirigido a la formación de partidos políticos de nuevo cuño. Así, el movimiento que culminó en la Revolución Francesa, es un muy buen ejemplo de una crisis forjadora de partidos políticos.²³

De la misma manera, los movimientos de corte nacionalista que pusieron fin a los regímenes coloniales de los años sesentas del Siglo XX, también engendraron, a menudo, nuevos partidos políticos.²⁴ Ahora bien, este tipo de movimientos no siempre han comenzado como un ataque directo a la legitimidad del *status quo*, sino más bien como reflejo del esfuerzo de pequeños grupos de individuos que buscan influir en las políticas coloniales.²⁵ Sin embargo, la ignorancia de las peticiones de estos grupos por parte de las autoridades coloniales, llevó a los disidentes a buscar el apoyo popular formándose así partidos políticos de ideología anticolonialista y de un exacerbado nacionalismo.²⁶ A guisa de ejemplo, están los casos de Ceilán (actualmente Sri Lanka) y de algunas antiguas colonias francesas en las que los movimientos independentistas no nacieron de las masas sino de las élites patronales,²⁷ lo que facilitaba el flujo de financiamiento para las actividades de dichos partidos.

B. Las Crisis de Participación

Ahora bien, existe otra crisis de la que también surgen algunos partidos políticos modernos. Nos referimos a las llamadas "crisis de participación". Este tipo de crisis ocasiona la proliferación de organizaciones de masas de trabajadores tales como los sindicatos de trabajadores o las cooperativas

²¹ *Idem*, p. 517.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

que, con la extensión del sufragio, formaron partidos políticos de masas que buscaban participar en la toma de decisiones políticas, ²⁸ usando el *pooling* de recursos financieros provenientes de las cuotas de sus afiliados para sufragar sus gastos políticos.

4. Las Teorías Desarrollistas

Las llamadas teorías desarrollistas se caracterizan por vincular el surgimiento de cierto tipo de partidos políticos con procesos globales de desarrollo y de modernización de los países. ²⁹De esta manera, el partido de masas, según La Palombara, es un producto de la Revolución Industrial. ³⁰ En este sentido, la consolidación de una sociedad industrial propicia el desarrollo urbano, lo que a su vez origina el surgimiento de organizaciones de masas que buscan participar políticamente en un Estado determinado. Asimismo, las concentraciones industriales facilitan la movilización de masas con fines políticos, y las posibilidades de exigencia y recolección de cuotas de los miembros de los partidos para financiar las actividades electorales. Por otro lado, los efectos técnicos de la industrialización sobre los transportes, las comunicaciones y la educación, aumentan el número de personas que desean tener una participación política. ³¹

Las anteriores ideas de La Palombara y de Weiner constituyen, sin duda, un avance teórico con respecto a las ideas pioneras de Duverger, puesto que al considerar a las crisis históricas, y al desarrollo y a la modernización como elementos que propician el nacimiento de cierto tipo de partidos políticos, están incorporando a su marco teórico general a un gran número de partidos políticos de nuevo cuño que habían permanecido al margen de los trabajos teóricos importantes sobre los partidos políticos.

VI. Las Decisiones Políticas Unilaterales de Líderes Carismáticos como Fuente del Origen de Algunos Partidos Políticos.

Ahora bien, no obstante la apertura del abanico de la tipología sobre el origen de los partidos políticos que representaron las teorías señaladas en los rubros anteriores, es fácil percatarse de que ninguna nos ofrece una explicación realmente satisfactoria con respecto al origen de los partidos políticos en muchos países atípicos, como México, por ejemplo. Esta laguna se debe, en parte, a la circunstancia de que los autores que se han dedicado al tema, han estructurado sus teorías teniendo en mente modelos de partidos políticos europeo-occidentales, naciones africanas recientemente surgidas a

²⁸ *Idem*, pp. 517-518.

²⁹ *Idem*, p. 518.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

la vida independiente, o bien países latinoamericanos en los que las dictaduras militares se pertrecharon en la década de los sesentas y setentas.

Por otro lado, México, no encuadra en ninguno de los anteriores grupos porque en dicho país, desafortunadamente, y hasta la fecha todavía no se puede hablar seriamente de un desarrollo de los cuerpos legislativos que de nacimiento a grupos parlamentarios o de una ciudadanía que se organice en comités electorales como establece Duverger. En este sentido, por ejemplo, nuevamente la gestación del llamado "Bloque Opositor", o G4, en el seno de la LVII Legislatura -1997-2000- tiene más un sentido de alianza coyuntural para hacerse del control y gobierno interno cameral ante un PRI sin mayoría absoluta, que de grupo parlamentario maduro y consolidado que se base en una comunidad programática y de proyecto de país. Pero, por otra parte, la vida de México como nación independiente de más de 180 años y su gran revolución social de 1910, lo colocan en una dimensión muy distinta a la de los jóvenes países africanos, por una parte, y a la de otros países latinoamericanos que sufrieron, o bien opresiones centenarias por parte de oligarquías reaccionarias, o bien dictaduras militares intermitentes. En este sentido, y tomando como ejemplo al PRI en México, en su primera gran etapa, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), se observa que su creación en 1929, si bien se apoyó en la fusión de un gran número de partidos políticos regionales que impedían con sus actividades el logro de la estabilidad política necesaria para desarrollar al país, surgió casi "por arte de magia", de la **decisión política unilateral** del entonces Presidente Plutarco Elías Calles quien en su ya célebre último Informe Presidencial, decretó el fin de la era del caudillismo para abrir paso a la etapa de las instituciones, puesto que México, hasta entonces, se había caracterizado por ser escenario de luchas personales entre caudillos que buscaban el ejercicio del poder máximo, financiando a sus partidos políticos caudillistas con fondos propios o de mafias locales que desaparecían con el propio caudillo. Calles quiso que el PNR fuese "el receptáculo de todas las fuerzas políticas de la nación ligadas a los ideales revolucionarios", ³² así como también "un instrumento para el control de aquellas agrupaciones que, a menudo solían servir a intereses personales y cuyas actividades en las elecciones locales, casi en forma habitual, culminaban en la misma pretensión: proclamar el triunfo para sí..." ³³

La prueba de fuego real del PNR fue superada exitosamente al ser expulsado Calles del país. El partido había sobrevivido a su creador; el último de los caudillos pasó a la historia, y el **financiamiento partidario altamente frágil proveniente del caudillo, dio pie al financiamiento institucional y estatal del PNR.** De esta manera, la génesis del PNR, por ejemplo, permite hablar de otro tipo de origen de los partidos, que es el del **partido político nacido de la decisión política unilateral de un líder carismático, que se ve confrontado con la necesidad de dotar a un país de**

³² Cfr. Furtak, Robert K., *El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México*, UNAM, México, 1978, p.31.

³³ *Ibidem*.

la estabilidad política necesaria para la cimentación de un desarrollo económico y social sostenido.

VII. El Origen de los Partidos Políticos Contemporáneos y la Lucha de Clases

Las teorías generales sobre el origen de los partidos políticos en el mundo, que hemos considerado anteriormente, nos ofrecen -en su conjunto- una visión panorámica bastante completa sobre la multiplicidad de factores (inmediatos) que provocaron el nacimiento de los partidos políticos, pero nos parece que en dichas teorías se omite considerar directamente a la "lucha de clases", como una de las causas (mediatas) que estimulan el nacimiento de los partidos políticos. Así pues, para intentar completarlo el cuadro teórico sobre el origen de los partidos políticos es necesario considerar, primeramente, al parlamento como "una de las instituciones a través de las cuales la clase dominante - la burguesía- mantiene y ejerce su dominio."³⁴ En este sentido, el parlamento como -señala Guerin- fue:

ante todo, el arma defensiva de la burguesía en cuanto tuvo la virtualidad de ser doblemente eficaz frente al doble enemigo: nobleza, absolutismo monárquico y, en definitiva, *ancien regime* de una parte, y masas populares y trabajadoras de otra.³⁵

Por otro lado, aunque es indudable que la representación política y la institución parlamentaria constituyeron, ambos avances considerables en la evolución hacia la democratización integral de los sistemas políticos, no se puede dudar, tampoco, de su orientación política estrictamente burguesa puesto que eludían los peligros de la democracia directa, y dado que el parlamento admitía en su seno solamente a hombres propietarios e instruidos, el pueblo quedaba, por lo tanto, excluido.³⁶ Es en este sentido, que respecto al parlamento y a la teoría de la representación, Duverger estableció que:

esta hábil construcción de la inteligencia vino a resolver la contradicción entre la ideología liberal, que hizo del pueblo la base de poder, y el miedo de la burguesía a ser arrollada por el pueblo.³⁷

³⁴ Cfr. Cabo Martín, Carlos de, "Algunos aspectos de la problemática -Representación Partidos Políticos", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 44.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Idem*, p. 45.

³⁷ Cfr. Duverger, Maurice, *Les dos caras de Occidente*, Ed. Ariel, Barcelona, 1972, pp. 77-78.

Sin embargo, eventualmente con el paso del tiempo, la irrefrenable dinámica social vino a modificar la anterior manipulación de la representación política y de la institución parlamentaria. De esta manera, la creciente importancia y fuerza de la clase trabajadora, propiciaron paulatinamente el nacimiento de partidos políticos de las clases dominadas, que uniendo millones de aportaciones pequeñas reunieron cantidades suficientes para financiar a sus partidos, esquema, al que, por otro lado, curiosamente tienden a aspirar los actuales sistemas de financiamiento de partidos en países como el Canadá, que promueven las aportaciones pequeñas de muchos y desincentivan legislativamente las grandes aportaciones de pocos. El partido de masas nace, pues, como un canal para conducir la energía política de las masas que también buscaron - y en algunos países lograron- participar en el ejercicio real del poder político.

LA ORGANIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción

El tema de la organización de los partidos políticos, es otro más de los tópicos esenciales de la teoría general de los partidos que está íntimamente ligado al tópico central de nuestra tesis: el **financiamiento de los partidos políticos y de las actividades políticas**. Ahora bien, en franca contraposición con el tema de contenido netamente humano que se analizará en el próximo capítulo de esta tesis, que es el de los miembros de los partidos, el de la organización de los mismos, es un tema netamente estructural mediante el cual se ordena y se estructura el "componente" humano de los partidos políticos, para que estos funcionen adecuadamente.

Por otra parte, debe resaltarse que la organización de los partidos políticos es un tema que pertenece fundamentalmente a la esfera de la regulación normativa **interna de la vida partidaria**, esto es, siempre y cuando no se violenten ciertos principios generales del Estado de Derecho. En este sentido, los detalles del derecho partidario interno, no son regulados generalmente por el derecho electoral, sino por normas de tipo interno establecidas en los documentos básicos —constituciones de partidos, estatutos y reglamentos— que los partidos políticos se dan a sí mismos precisamente para determinar su propia estructura orgánica, el tipo y formas de afiliación de sus miembros, la selección y requisitos de sus líderes, sus funciones fundamentales, y su formulación de plataformas, todo ello, de conformidad con las libertades y las garantías individuales de los ciudadanos de los Estados contemporáneos, como son las libertades de asociación política, de expresión, de reunión, etc.

Así pues, la organización de los partidos políticos es un tema que, acertadamente en nuestra opinión, corresponde sólo a los propios partidos políticos definir y estructurar, claro está, en tratándose de un sistema político genuinamente democrático. De esta manera, cualquier intervención estatal arbitraria en el tema de la organización interna de los partidos políticos implicaría, de hecho, la negación misma de un sistema de partidos democrático en tanto que faltaría el elemento clave que es la libertad de cada partido político para adoptar las formas internas que mejor convengan a sus intereses e ideología. De esta manera, como ya se afirmó en esta tesis, si la estructura orgánica de un partido no es independiente de la estructura estatal, ya sea porque sus líneas de acción las determina el aparato estatal, porque sus líderes los designe y remueva directamente una fuerza política meta-partidaria (fuerzas meta-partidarias son tanto el Estado mismo, como otros entes tales como la Iglesia, o incluso algunos grupos del crimen organizado) o porque su **financiamiento fundamental provenga del propio Estado por encima de los topes establecidos legalmente**, entonces se estará en presencia de una organización electoral paraestatal *sui generis*, mas no de un partido político genuino.

Por lo anteriormente expuesto, todo aparato Estatal debe limitarse, a través del derecho constitucional y electoral, a marcar pautas organizativas muy generales que deberán observar los partidos políticos como resultado de experiencias como las de los partidos políticos fascistas alemán e italiano de la Segunda Guerra Mundial que -abusando de libertades constitucionales sin cortapisa- se instalaron en el poder anulando y coartando esas mismas libertades de las que ellos gozaron y se beneficiaron, respecto a los partidos políticos restantes que no compartían su visión del mundo.

Ahora bien, no obstante la conveniencia de lo que **proponemos acuñar como el principio de separación Estado-Partidos**, (principio que, nos a aventuramos a proponer en esta tesis como **posible disposición de nivel jurídico político constitucional fundamental a insertarse en la Carta Fundamental de 1917, a la par de la tradicionalmente consagrada separación Estado-Iglesia**) y de una legislación minimalista (véase a este respecto el capítulo 14 de esta tesis) en la materia de la regulación de la vida interna de los partidos, en un buen número de países, la legislación electoral ordinaria y constitucional comparada actual sobre los partidos políticos regula detalladamente la **organización interna** de los partidos políticos, con el objeto único y exclusivo de **garantizar la existencia y operatividad de mecanismos democráticos**, por lo que se norman las elecciones internas, la designación de sus funcionarios y la elección periódica de sus dirigentes. Asimismo, debe señalarse que en la mayor parte de las legislaciones electorales contemporáneas se prohíbe la existencia de partidos políticos que atenten contra la propia constitución, las leyes, el orden democrático, las instituciones nacionales y, en general, el orden jurídico establecido. Por último, en muchos casos se les prohíbe a los partidos políticos afiliarse a militares en servicio activo, así como adoptar tácticas o prácticas militares, usar uniformes o recurrir a la violencia, como por ejemplo, es el caso en Alemania, Brasil, e Italia.

Finalmente, dentro de este apartado introductorio, debe subrayarse que una de las tendencias recientes en el mundo democrático -ideadas por la ingeniería jurídica-electoral para erradicar algunos de los añejos problemas de corrupción que siempre ha ocasionado el vínculo entre la organización partidaria y el financiamiento de las actividades políticas de los partidos- ha sido el recurrir crecientemente a la figura de las fundaciones de los partidos políticos, que bajo los lineamientos del modelo alemán, por ejemplo, representan una opción organizativa asociada a los partidos, pero con independencia presupuestal para realizar todas aquellas actividades de índole intelectual, como son la formación de cuadros, la formulación de proyectos y plataformas, el enlace con otras fundaciones e instituciones académicas, *think tanks*, y la realización de consultas públicas. Así, debido a la naturaleza de las funciones de las fundaciones -bajo el modelo alemán- los partidos políticos quedan en libertad para simplificar sus manejos financieros en tanto que reducen sus actividades a aquellas que lo ubican como un ente logístico y administrativo que opera la faceta electoral de la vida política. Por otro lado, la "cara limpia y pensante" del partido hacia la sociedad, la asumen las fundaciones, facilitando así que ciertos miembros de la sociedad civil como son los intelectuales independientes, los

universitarios, los campesinos y otros grupos -tradicionalmente suspicaces de los partidos- se acercan a ellas y aporten ideas al quehacer político.

Cabe resaltar que el fortalecimiento del llamado modelo alemán de fundaciones de partidos, se originó con la gran controversia constitucional suscitada con motivo de la declaración de inconstitucionalidad, en 1966, del financiamiento público permanente de los partidos políticos por parte del Tribunal Constitucional Alemán, si bien debe señalarse que en 1992, una nueva sentencia de dicho Tribunal -anulando la jurisprudencia citada- contempla en la actualidad la posibilidad del financiamiento público de las actividades ordinarias de los partidos. Sin embargo, y recordando -por su utilidad académica perenne- la histórica sentencia de 1966, ésta, dio forma a una argumentación conceptual que aún conserva gran interés y vigencia teórica en nuestra opinión. El Tribunal Alemán estableció, en la citada decisión, que el financiamiento de naturaleza permanente de los partidos era inconstitucional debido a que la función de los partidos bajo el Artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, señalaba la participación de los entes políticos en la formación de la voluntad popular, y debido a esto, sólo los gastos ocasionados por esta función específica, que se sabe tienen lugar precisamente durante el proceso electoral, pueden ser objeto de financiamiento por parte del Estado. Cabe destacar, es factible pensar en la conveniencia de establecer en México futuras limitaciones -de tipo cronológico- al financiamiento de las actividades de los partidos políticos, en tanto que es factible encontrar ejemplos como el del PSN, en el que con trabajos se justifica el financiamiento de las campañas de candidatos del citado partido de utilería, resultando claro, por otro lado, que sí constituye una sangría de recursos del erario público el financiar actividades de tipo permanente para este tipo instituciones fachada.

Bajo el anterior panorama, las 4 fundaciones afiliadas a los principales partidos alemanes, originalmente establecidas para perpetuar y honrar la memoria y las enseñanzas de líderes socialistas, liberales y conservadores -Friedrich Ebert (SPD), Friedrich Naumann (FDP), Konrad Adenauer (CDU), y Hans Seidel (CSU)- se consolidaron como un canal constitucionalmente aceptable, a través del cual podrían continuar fluyendo los recursos gubernamentales hacia los partidos en apoyo de actividades de investigación, información, y educación cívica. La mayoría de los fondos canalizados a las fundaciones alemanas provienen de los presupuestos del Centro Federal para la Educación Política, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Ministerio para la Cooperación Económica.

Ahora bien, resaltamos el surgimiento y las características generales de las fundaciones alemanas, por considerar que el tema es de interés para las fundaciones mexicanas de reciente creación, y, por ser Alemania, precisamente, el país en que estas entidades han florecido y demostrado su utilidad de manera más clara, en contraposición con el sistema norteamericano en el cual que existe un vacío institucional nacional respecto a las funciones realizadas por las citadas fundaciones alemanas, y que, en parte, explica la declinación de los partidos políticos norteamericanos, y el fortalecimiento de la figura del candidato político individual como el actor central del escenario polí-

tico en EE.UU. Por otra parte, no podemos dejar de señalar que otro de los motivos explican la relativa debilidad y presencia real de las fundaciones de partidos políticos norteamericanos es que la función de las fundaciones alemanas - investigaciones serias, preparación de cuadros e investigación- se llevan a cabo por entidades particulares con una orientación ideológica claramente identificable adoptando la forma organizativa de *think tanks*.

En conclusión, las fundaciones afiliadas a los partidos políticos representan una opción organizativa para los propios partidos que puede ser inmensamente útil para racionalizar las funciones y la división del trabajo político, y como consecuencia indirecta, **disminuir la cantidad de problemas ocasionados por malos manejos de financiamientos en manos de elites partidarias.**

II. Una Tipología de la Organización de Partidos Políticos Centralizados

La mayoría de los politólogos que han analizado el tema de la organización de los partidos políticos, lo han hecho desde la perspectiva de la ubicación del "poder" político real dentro de un partido político dado. En este sentido, debe analizarse qué clase de facultades, atribuciones, funciones, control contable y actividades generales, están asignadas a los distintos niveles de las jerarquías de un partido, y qué burócrata en particular las ejercita. Respecto a la anterior perspectiva, procede resaltar que la teoría política y constitucional de raigambre democrática, armoniza más con una estructura organizativa descentralizada territorialmente, que con una organización partidaria que esté altamente centralizada; qué mejor ejemplo de esto, que los fenómenos de "rebelión" partidista que brotaron por doquier durante 1998 en México, con motivo de la selección de candidatos políticos del PRI a gobernador, en Estados como Zacatecas, por ejemplo, en que Ricardo Monreal Ávila, se inconformó abiertamente contra la decisión partidaria "central" que seleccionó finalmente a José Olvera -un político con menor arraigo y experiencia- anunciando el 5 de febrero de dicho año, su salida del PRI junto con 5 mil simpatizantes y su integración al PRD para emerger eventualmente como ganador de la citada posición electoral.

Ahora bien, en tratándose del tema central de nuestra tesis, **el financiamiento de los partidos y las actividades políticas**, éste, se vincula de manera vital con la estructura organizativa -ya sea de tipo centralizada o descentralizada- de un partido. En este sentido, y acudiendo al derecho comparado, la experiencia en países tan disímolos como Italia, Alemania, y Canadá, generalmente ha demostrado que **los controles y los subsidios financieros** fortalecen a las organizaciones centrales de los partidos políticos *vis a vis* los partidos locales, y refuerzan la posición de los grupos dominantes dentro del liderazgo respecto de las facciones minoritarias y los líderes de éstas.

La anterior tendencia general, ha sido revertida sólo en aquellos países en los que los órganos partidarios locales y regionales han tenido acceso directo e independiente a las fuentes de financiamiento público, como en el caso de Suecia, o bien, en aquellas latitudes en las que los candidatos a nivel nacional o local reciben apoyo directo independientemente de los canales centrales

de los propios partidos. En este sentido, en México, debe señalarse el relativamente fresco caso, de quejas de varios candidatos a diputados federales del PRI, durante la elección nacional del 6 de julio de 1997, que indicaron que Rosario Guerra, en aquél entonces la encargada de las finanzas del PRI bajo la Presidencia de Roque Villanueva, les descontó cantidades de su monto de financiamiento público distrital, destinados supuestamente al esfuerzo de campaña general del PRI, conducida ésta, desde el centro del país y desde el partido.

Por otro lado, y tocando un tema de moda en México, cabe referir que la organización del sistema federal –nominal constitucional y real- también juega un papel importante en la reducción de la dependencia de las regiones y de los Estados respecto al "centro" del país, al establecerse una fuente alternativa de financiamiento en las tesorerías estatales.

Por otra parte, la autonomía regional o local de los partidos también puede ser promovida a través de regulaciones jurídicas del régimen del financiamiento de los partidos, como las promulgadas en algunas provincias canadienses, que prohíben o restringen las transferencias entre partidos, cuando éstas, se dan del nivel federal al estatal, o entre las propias provincias.

En los Estados Unidos de Norteamérica, el énfasis de todo el sistema de campañas y propaganda política, está puesto en los candidatos individuales por encima de la opción institucional que representan los partidos; opción, esta última, que estuvo vigente durante las primeras décadas del Siglo XX. Este fortalecimiento del candidato, en tanto individuo, ha ayudado a erosionar la cohesión partidaria interna en naciones como los EE.UU., mientras que el crecimiento de esquemas locales de control y de subsidio en el Canadá, por ejemplo, ha debilitado los de por sí frágiles lazos entre los partidos federales y sus brazos locales, de cara a los regionalismos y movimientos secesionistas como el de Québec.

Por otro lado, y ya bajo la temática del federalismo y la fortaleza local de los partidos, cabe señalar un caso reciente –durante el ciclo electoral de 1998- con el desarrollo de una especie de autonomía partidaria local *de facto* de los brazos estatales del PRI, en entidades como Puebla y Tabasco, en que la personalidad y el añejo oficio político de gobernadores fuertes como Manuel Bartlett Díaz y Roberto Madrazo Pintado, han logrado resultados electorales que desafían las tendencias de debilitamiento electoral del PRI en otras entidades, en base a estrategias -de todo tipo, cuestionables o no- ideadas e implementadas directamente desde la Capital Estatal, y no ya desde el "Centro" del país.

Ahora bien, a continuación, haremos referencia a una tipología simplificada de la organización de los partidos políticos en base a su grado de centralización, para lo cual usaremos una clasificación tripartita que ordena a los partidos en partidos políticos de cuadros, de masas y de vanguardia.

1. Los Partidos Políticos de "Cuadros"

Los llamados **partidos políticos "de cuadros"** son organizaciones controladas por un grupo pequeño de líderes, usualmente al frente del grupo legislativo del partido, o en la dirigencia de los Comités Ejecutivos Nacionales, quienes disponen de plena libertad para formular políticas con muy poca participación o interferencia de los llamados miembros de la base, y a la vez, con apoyos sólo ocasionales de los mismos.¹ En este tipo de partidos, la libertad de acción citada se da *vis a vis*, las bases, cuyo apoyo financiero es insignificante, pero queda vinculada a las otras fuentes de financiamiento, ya sea que se trate de grupos pequeños de capitalistas, o de montos importantes de financiamiento público.

2. Los Partidos Políticos de Masas

Por otro lado, los **partidos de masas** se caracterizan por contar con una membresía formal mucho más amplia, activa y comprometida, que, de hecho, y debido al aprendizaje que implica la participación personal y directa, está mejor dispuesta para colaborar en la implementación de la toma de decisiones de la dirigencia electa de un partido político dado.² La membresía de los partidos de masas usual y tradicionalmente ha sido la fuente primaria de financiamiento más importante de dichos partidos a través del pago de cuotas, práctica que antaño constituía un verdadero timbre de orgullo y un "deber de clase" casi religioso, que a veces tenía prioridad incluso por encima de gastos primarios esenciales para el sustento de la propia familia.

3. Los Partidos Políticos de Vanguardia

Los dos anteriores tipos generales de organización partidaria, se complementan con una tercera forma de estructura organizativa con características de poder centralizado que se configura con el llamado **partido de vanguardia**. En este tipo de partido político, las decisiones sobre las políticas del mismo son elaboradas y tomadas por parte de una elite reducida en la sede nacional del partido, pero se espera, sin embargo, que los miembros de base se encuentren total y continuamente comprometidos con la ejecución de dichas políticas partidarias.³ En este tipo de organización, la elite reducida actúa como un grupo de "iluminados" infalibles que saben lo que más le conviene a las bases. Esta parecería ser la dinámica -con excepciones como las que se dieron durante la XVII Asamblea Nacional del PRI, celebrada en septiembre de 1996- que el PRI ha dado a sus tomas de decisiones mediante la pronunciación de los sectores del mismo en favor de una política determinada, o bien en apoyo de la selección de un líder partidario o de un candidato político de "unidad".

¹ Cfr. Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura de Económica, México, 1980, p. 93.

² *Ibidem*.

³ Aptor, David, *Politics of Modernization*, Chicago, University of Chicago Press, 1965, pp. 210 y ss.

III. Una Tipología de la Organización de Partidos Descentralizados.

La forma de organización de partidos políticos descentralizados más comúnmente citada, es la llamada "estratarquía", que se da con un partido político descentralizado compuesto por una multitud de unidades oligárquicas menores, en las que la política partidaria se elabora y aplica de manera diferente e independiente en cada unidad nuclear menor, teniendo ésta, tan sólo un rango limitado de aplicación y de validez. Resulta interesante especular que éste, podría ser muy probablemente el futuro inmediato organizativo del PRI, como modelo organizativo para el Siglo XXI, si observamos que la antigua estructura monolítica y centralizada se ha erosionado crecientemente, y, en su lugar, se aprecia, como ya adelantamos arriba, la tendencia al desarrollo de unidades o entes partidarios locales a nivel estatal, en aquellas entidades que, como Puebla, Tabasco y Yucatán, denotan clases políticas y Gobernadores priistas de fuerte raigambre tradicional, y que en repetidas ocasiones, en especial desde 1996, han adoptado líneas y estrategias político-electorales a contrapelo de las "indicaciones" del PRI nacional, tales como la llamada Ley Bartlett, en Puebla, que redistribuyó el control y el flujo original de recursos asignados bajo el paquete económico aprobado conjuntamente por el PRI y el PAN en diciembre de 1997, y que constituyó un "golpe de timón" político muy audaz que se erigió como un reto a las líneas marcadas desde la cúspide del Ejecutivo Federal, en aquel entonces, todavía en manos del propio PRI.

Así pues, y regresando ya al plano teórico, según Samuel Eldesberg, la citada estratarquía es una unidad partidaria autocontenida, autónoma, con influencia y control propios, permanente a través del tiempo, y estable, y bajo este tipo general de unidad existen -a su vez- tres subtipos fácilmente distinguibles que son:

1. El Comité

En el Comité, la unidad partidaria es un grupo pequeño de oligarcas continuamente activos que comparten el poder únicamente entre ellos, y que casi no hacen esfuerzo alguno por buscar o promover la colaboración de otros individuos incluso durante las campañas mismas.⁴

2. La Convocación (Unidad Partidaria de Tipo Convocatorio)

La Convocación es una organización en la cual la toma de decisiones oligárquica es la norma, pero los miembros locales, ocasionalmente, son convocados para contribuir y auxiliar, a manera de "tropas de reserva" de las que se puede depender que entrarán en acción cuando se les requiera.

⁴ Cfr. Duverger, Maurice, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 65.

3. El Club o Círculo

El Club, es una unidad en la cual los líderes y los miembros trabajan conjuntamente, tanto para hacer, como para implementar la política partidaria.⁵

IV. La Ubicación del Poder Político Real y el Papel de los Miembros de un Partido Político

Ahora bien, existen tres rubros temáticos, que a continuación analizaremos para poder determinar con mayor precisión qué tipo de organización tiene un partido político. En primer término, hay que determinar si el poder político real se encuentra concentrado o bien disperso dentro del propio partido [esto es, dentro de los órganos y unidades formales del partido], o incluso si dicho poder real se localiza más bien fuera de éste [en el ámbito del Ejecutivo Federal, en el Legislativo, etc.]. En segundo lugar, hay que precisar si los miembros de un partido -bases-, desempeñan papeles realmente importantes en la elaboración de la política partidaria, o son sólo comparsas legitimadoras. Por último, debe precisarse si los llamados "militantes" de los partidos, intervienen en la aplicación de las decisiones de un partido.

1. Los Estatutos de los Partidos Políticos

Casi de entrada, queda claro que es muy poco lo que se puede establecer y concluir respecto a la organización de los partidos políticos analizando únicamente el texto del articulado de los estatutos de los partidos políticos, en especial en tratándose de aquellos partidos con organizaciones de "utilería" o de "fachada" -tipo el PSN en México-, pero con nula fuerza política real. Por ejemplo, la gran mayoría de los partidos políticos existentes en el mundo, aparentemente encuadrarían bajo la categoría del partido político de masas, si los estatutos formales de un partido fueran nuestra única pauta; así, aunque los nombres o denominaciones de los funcionarios partidarios varían, casi todo partido político tiene: una unidad en la base -célula, sección, delegación, etc-; uno o dos niveles de organización intermedia -condado y estado, sección y federación, departamento, provincia, etc- y en la cúspide, un Comité Nacional y un aún más pequeño Comité Ejecutivo, que conducirá los asuntos cuando el Comité Nacional no se encuentre en sesión.

Por otro lado, en los partidos políticos, pueden o no, existir comités adicionales con responsabilidades asignadas para funciones o áreas de política específicas. Asimismo, los puentes y

⁵ *Ibidem*, pp. 25-27.

los lazos entre los distintos niveles siempre serán, según los estatutos, cuando menos en parte, de naturaleza electoral.

Por otra parte, pueden existir preceptos que contemplen la existencia de miembros *ex officio* (cuadros distinguidos) de los comités superiores o para designaciones, pero los miembros elegidos casi siempre superan en número a los no-elegidos, cuando menos en el papel.

Asimismo, a menudo, también se contemplan preceptos estatutarios para asegurar la representación equitativa de aquellas facciones casi universalmente desprovistas de poder político real y ocasionalmente desequilibrantes como son los sectores juvenil y femenino. Asimismo, pueden o no encontrarse pautas en los estatutos respecto a las facultades y al poder ejercido por el Comité Ejecutivo sobre la elección de los funcionarios del partido a todos los niveles y sobre la selección de candidatos nominados a distintos puestos de elección popular.

Finalmente, un partido puede requerir que los miembros del mismo aporten cuotas, pero no habrá forma de deducir del texto mismo de los propios estatutos, qué tanto depende, el propio partido, de esa forma de financiamiento.⁶

2. La Práctica de los Partidos Políticos

En vista de las anteriores consideraciones, queda claro que las diferencias importantes entre las organizaciones partidarias en realidad no se encuentran en los estatutos de un partido político, que a veces -de cara a su violación consuetudinaria- valen poco más que el papel en que están impresos. De esta forma, para nosotros, y así lo sostendremos en esta tesis, sólo es posible identificar o saber qué clase de organización tiene un partido político, atendiendo a su **práctica, lo que implica, entre otras labores de análisis, investigación y comparación, la de rastrear el origen, los conductos y el destino del financiamiento que le procura vida a su estructura orgánica.** Por ello, a continuación debemos considerar el tema de las múltiples razones que explican el porqué un partido político en particular tiene el tipo de organización que tiene.

V. La Naturaleza de un Gobierno y la Dispersión o Concentración de Poder Real en los Partidos Políticos

Debemos advertir, que, en este apartado, no se ofrecerán más que unas cuantas sugerencias sobre los motivos que dan razón del porqué un partido tiene la organización que tiene, ya que debe quedar claro que el tipo de organización que un partido político pueda adoptar depende también -y mucho- de otros elementos esenciales, tales como: sus miembros, sus líderes, sus políticas sobre

⁶ *Idem*, pp. 25-65.

temas relevantes y también, de manera muy relevante de la relación que existe entre un partido y un gobierno, y el financiamiento del primero.

No obstante lo anteriormente citado, lo que sí podemos analizar y establecer claramente, es que la tendencia de que el poder político real se concentre, o bien se disperse dentro de una organización partidaria, parece estar muy cercanamente relacionada con la naturaleza del sistema de gobierno bajo el cual funciona un partido político dado. Esta aparentemente lacónica afirmación encierra interpretaciones aplicables al sistema político mexicano que en la convulsionada actualidad atraviesa por una etapa transicional, por una etapa de cambio, en que una alternancia electoral en el poder en diversas entidades y demarcaciones del país, así como una ciudadanía plena del IFE -no exenta ésta de pugnas internas de difícil resolución y futuro [en este sentido, cabe referir el caso controvertido respecto a la investigación el origen de un segmento de los fondos utilizados en la campaña presidencial del Vicente Fox, y en el cual Jaime Cárdenas Gracia ondeo solitariamente la bandera de la causa que busca la investigación total de los mismos ⁷]- son cambios, todos ellos, que menguan el centralismo político como filosofía organizativa imperante, y que ya desde 1998, chocó de frente con prácticas centralizadoras del poder desfasadas, pero que aún son sostenidas "a capa y espada" por sectores partidarios importantes, tanto del PRI como -en menor grado- del PAN y del propio PRD. Así, las pugnas internas y los cismas en el PRI y los restantes partidos nacionales, tienen su explicación en un claro desfase entre la sociedad civil y su dinámica democratizadora y descentralizadora y, por otro lado, la vida interna de los partidos políticos aún inmersa en la dinámica de las décadas pasadas en las que el modelo centralizador del sistema político y del gobierno se reproducía armónicamente en la organización interna del PRI en tanto partido.

1. Los Gobiernos Federales Descentralizados y los Unitarios Centralizados

Los gobiernos federales descentralizados usualmente promueven partidos políticos descentralizados y los gobiernos unitarios o centralizados, a la inversa, normalmente promueven partidos políticos con un poder concentrado. Un caso prototípico ha sido hasta la fecha, el del PRI en México. Ahora bien, esta concordancia es particularmente cierta cuando la victoria electoral de un partido político dado, es abrumadora, esto es, cuando el partido que asume el poder político controla plenamente en la realidad de la sociedad la elaboración de las políticas públicas y la distribución de los puestos gubernamentales claves, como había venido sucediendo en México, desde 1929, hasta muy recientemente, en que dicha tradición se rompió, por primera vez, con el nombramiento, por parte de Ernesto Zedillo, en 1994, de un Procurador General de la República -Antonio Lozano- del PAN, de una Secretaria de Protección al Medio Ambiente -Julia Carabias- con vínculos de izquierda, en 1998, con el nombramiento como Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, del

⁷ *Apelarán Carpetazo a Gastos de Fox*, Periódico Reforma, Ago. 16, 2001.

ex-perredista Jorge Alcocer, y en 2000 con el nombramiento por parte de Vicente Fox de un Secretario de Hacienda de origen priista como es el caso de Francisco Gil Díaz.

En otros ejemplos comparados, por ejemplo, el poder político se concentra en la cúspide en los partidos políticos de sistemas políticos de partido único y de gobiernos unitarios en África; bajo la mayoría de los partidos del altamente centralizado sistema político francés, y bajo los partidos de la Gran Bretaña unitaria, en que la victoria electoral de un partido político equivale -de manera más aproximada que en ningún otro sistema de partido no-único- a un "gobierno de partido". Por otro lado, cabe resaltar que el poder político real se ha visto repartido en manos de los oligarcas locales en los partidos políticos de Canadá y en los Estados Unidos.⁸

⁸ Cf. Duverger, Maurice, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 82.

LOS MIEMBROS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción

Como con casi todos los tópicos esenciales relacionados con el financiamiento de los partidos políticos -y que analizamos en esta tesis- no existe unanimidad respecto a cómo abordar correctamente el estudio del tema de los miembros de los partidos políticos, que, según se expondrá en adelante **tiene una gran trascendencia para el financiamiento de los mismos, puesto que del número real, y de las características de los individuos afiliados a un partido político, pueden deducirse casi siempre con precisión datos esenciales respecto a dicho financiamiento, como son: (a) los montos del auto-financiamiento de que disponen los partidos a través de cuotas, (b) las donaciones de empresarios, (c) los intereses y las redes sociales a los que se encuentra atado un partido, y hasta (d) las ideologías y políticas generales que apoyará un determinado partido.** Así pues, existen, cuando menos, cuatro enfoques teóricos fundamentales respecto al estudio del tema que nos ocupa y que a continuación analizaremos.

El enfoque más obvio y quizá -dependiendo del contexto nacional- el más importante, es el enfoque cuantitativo, que plantea la importancia de la cantidad de miembros que tiene un partido político dado, y, en segundo lugar, la proporción que respecto del electorado de una nación representa dicha cantidad. Ahora bien, en relación al criterio numérico, cabe señalar que en muchos casos, las membresías oficialmente difundidas por los propios partidos políticos implican números artificialmente manufacturados o poco significativos, ya sea porque están inflados o porque, sin estarlo, se refieren a miembros más bien "pasivos" sin una participación activa en las decisiones y actividades permanentes y trascendentes del partido, como sería el caso, por ejemplo, de los miles de "acarreados" a eventos proselitistas que a veces ni a la categoría de simpatizantes llegan, y que en muchos casos, "desorientan" a los propios candidatos políticos que, confiándose en el número de asistentes a un evento, confunden dichas presencias masivas con un respaldo a futuro en votos; apoyo, que, sin la espontaneidad de dicha presencia, con seguridad no se dará, o se dará, pero en favor de los adversarios.

El segundo enfoque, busca determinar que clase de individuos son considerados como miembros "reales" de un partido. En este sentido, alguien que habitualmente vota por un partido político, ¿es un miembro de dicho partido, o más bien el concepto de la membresía de un partido político implica necesariamente un financiamiento del mismo a través del pago de cuotas o la participación en ciertos actos específicos de apoyo? Por otro lado, ¿cuál es la diferencia entre el miembro de un partido y el llamado "activista" o militante de un partido político?

El tercer enfoque que nos interesa destacar, busca determinar cuáles son las motivaciones que impulsan a una persona a convertirse en un miembro activo de un partido político, entre las que destacan: (a) la ganancia material -no siempre honesta, en especial cuando la ganancia percibida se refiere a la posibilidad de disfrutar en lo personal de los fondos partidarios provenientes del financiamiento público (caso del PSN en México, que abordaremos repetidamente en esta tesis como el caso extremo y paradigmático de aberración en la aplicación de la legislación electoral mexicana-; (b) la necesidad -casi existencial- de unirse a una causa -cualquier causa-; o (c) la esperanza de lograr que alguna de sus ideas políticas o propuestas sean adoptadas como parte de un programa o una plataforma de un partido político, y, en última instancia, dada la victoria de dicho partido, ver cristalizar dichas iniciativas como parte de las políticas de la nación misma.

Finalmente, como un cuarto enfoque relevante, está la determinación de quiénes son los miembros de un partido. ¿Cuál es su clase social, religión, grupo étnico, y de dónde provienen? Datos, todos éstos, con los que se puede determinar con razonable certeza cuáles serán las fuentes de financiamiento de un partido dado. Como ejemplo de lo anterior, recordamos la famosa de cena de empresarios mexicanos billonarios organizada en las postrimerías de la administración de Carlos Salinas, para -supuestamente- donar de 10 a 25 millones de dólares "por cabeza" al PRI,¹ y que debido al escándalo público que causó la divulgación del evento, finalmente no fructificó como se esperaba. Como consecuencia de este esfuerzo abortado, los sectores tradicionales del PRI, así como la sociedad civil mexicana, se preguntaron -en ese entonces- si acaso estaba en vías de formarse un nuevo sector del partido con membresía exclusiva para billonarios en dólares, que agradecerían así, los beneficios obtenidos de las políticas económicas Salinistas, y, lógicamente, en el futuro esperarían continuar siendo beneficiados. Cabe señalar, que, nuevamente, a principios de 1998, cobró fuerza la propuesta de organizar un sector "empresarial" dentro del PRI, si bien ya bajo otros impulsos políticos y otro contexto nacional. Cabe resaltar que los anteriores enfoques, formalmente, rara vez son combinados entre sí en la realización de análisis y estudios. Casi todos los académicos que tratan el tema de la membresía de los partidos políticos, intentan enfocar y abordar la cuestión de la cantidad de los miembros, pero, en tratándose de aquellos que estudian a los miembros de los partidos políticos europeos y africanos, en la mayor parte de las ocasiones pasan del criterio propiamente numérico de quienes integran un partido político, a temas sobre afiliación y/o características demográficas.

Por otro lado, aquellos que estudian a los partidos políticos norteamericanos, han desarrollado una muy interesante literatura sobre la temática de los incentivos que impulsan a las personas a unirse a un partido político. Como veremos a continuación, estos distintos criterios, o enfoques de estudio sobre la membresía de los partidos políticos, obedecen a factores bien fundamentados, que serán resaltados mediante el análisis de los 4 enfoques citados que se hará en el presente capítulo.

¹ Nota de trabajo del Lic. Miguel Alemán Velasco, correspondiente al jueves 4 de marzo de 1993, en *Las Finanzas de la Política*, Editorial Diana, 1995, págs. 343 a 348.

II. El Número de los Miembros de un Partido Político

La labor de determinación de cuántos miembros tiene un partido político dado, inicialmente parecería ser una cuestión estadística relativamente sencilla, si no fuera por el hecho de que normalmente la información sobre la cantidad de miembros que tiene un partido, casi siempre es obtenida de una de las fuentes menos creíbles o fidedignas que existen, y que es, como ya adelantamos, el propio partido político.

Ahora bien, cuando en un sistema político democrático, los porcentajes de votación obtenidos por un partido político son consistentemente menores a las estimaciones cuantitativas de dicho partido respecto a su membresía, se puede estar casi seguro de que una cierta "subjetividad" partidaria se encuentra en funcionamiento por parte del liderazgo de dicho partido, salvo, que como pasó en el Estado de México, en noviembre de 1996, en las elecciones locales, muchos priistas reales se abstuvieron de votar en algunos municipios, y así beneficiaron al PAN o al PRD, como una expresión de inconformidad con la forma de selección interna de los propios candidatos del PRI que, o carecían de arraigo, o no se les reconocía un liderazgo natural que fomentara una candidatura de unidad. En este sentido, por ejemplo, cabe destacar que la deserción del PRI de Ricardo Monreal Ávila, en Zacatecas, en febrero de 1998, tuvo efectos similares en la elección de gobernador de dicha entidad. Pero, fuera de escenarios tan obvios, en general, es muy difícil saber qué tanta credibilidad se le puede dar a las cantidades y estadísticas oficiales - o bien cómo llevar a cabo una estimación aproximada confiable.

Ahora bien, debido precisamente a las anteriores razones, es que es conveniente prestar más atención al número de votos que obtiene un partido político en una elección, que al número de miembros que éste dice tener, aunque dicho método tampoco nos asegura que contaremos con estadísticas fidedignas en aquellos países en los cuales los fraudes electorales -incluyese bajo este calificativo cualquier práctica (patología) electoral que adultere indebidamente los resultados genuinos- alteran las votaciones reales.

Por otro lado, la anterior afirmación no siempre significa que la membresía públicamente anunciada por un partido político carezca de valor completamente. De esta manera, algunos estudiosos -a nivel comparativo- han dado seguimiento a los cambios en las cantidades de los miembros de los partidos para identificar si dichas alteraciones se encuentran reflejadas, a su vez, en cambios en el número de delegados a las convenciones de los partidos. En este sentido, por ejemplo, C.B. MacPhearson, destacó que el crecimiento en la membresía del Partido de los Campesinos Unificados de Alberta, Canadá, entre 1909 y 1922, (de 2000 a casi 38,000 miembros), de hecho correspondía a un incremento notorio de los delegados a las convenciones -a un punto alto de 1,465 delegados en 1921.²

² C.B. MacPhearson, *Democracy in Alberta*, 2nd. ed., University of Toronto Press, 1962, pp. 64 y ss.

Dicho partido, al tratar de corresponder a las expectativas democráticas de sus miembros -los primeros estatutos disponían la existencia de un delegado por cada 10 miembros- en la práctica había producido un grupo incontrolable para los efectos prácticos de la democracia, fenómeno que de hecho se encuentra en la raíz misma del origen del sistema de democracia representativa, como la opción sistémica práctica a la imposibilidad "física y real" de la democracia directa.

Por otro lado, las tendencias de disminución o incremento en las cantidades de los miembros de un partido también pueden estar relacionadas de manera interesante al fenómeno de las "purgas", especialmente en los partidos políticos que se encuentran en vías de convertirse en partidos políticos totalitarios. En este sentido, un caso histórico de gran interés, se dio en enero de 1973, respecto al monto total de los miembros del Partido Comunista Soviético, que de tres y medio millones de individuos con que contaba a finales de 1933 -después de amplias purgas- se redujo a poco menos de dos millones.³

Ahora bien, las purgas no son por supuesto, la única explicación sobre el origen de las fluctuaciones en las cantidades de los miembros de los partidos. Así, algunos estudios se han concentrado en relacionar los cambios en los números de los miembros de un partido político con cambios significativos -o momentos fundacionales- en los acontecimientos políticos de un país, como podría ser el caso de la deserción de representantes Demócratas a las filas de los Republicanos después de la debacle electoral Demócrata en las elecciones legislativas intermedias de 1994, en los Estados Unidos de Norteamérica o del PRI y la formación de entes de filiación Foxista conducidos por expriistas -Florencio Salazar Adame- y encargados de promover y "recibir" a desertores del PRI en la víspera de la elección del 2 de julio de 2000.

Ahora bien, de interés en el anterior sentido, es la afirmación de Maurice Duverger de que las cantidades de los miembros de un partido, no son afectadas de manera significativa por eventos socio-económicos, sino que más bien son afectados por diferencias, cismas y rupturas dentro de los propios partidos.⁴ Este, parecería ser el caso del PRI en México, en que los asesinatos de Luis Donaldo Colosío y de José Francisco Ruiz Massieu, durante 1994, y el creciente resquebrajamiento de la antes legendaria disciplina partidaria interna priísta, se han constituido como el peor de los venenos posibles para la imagen y la efectividad de dicho partido, incluso en grado a veces mayor que los eventos socioeconómicos críticos o la propia actividad de los partidos políticos de oposición. (A este respecto, están consignadas en la memoria colectiva mexicana, las fugas billonarias de inversiones después de cada uno de los asesinatos citados, y la secuela de desestabilización financiera subsecuente que éstos ocasionaron, así como las "fugas" de miembros y de simpatizantes del PRI, que continúan en el año 2001, ahora bajo la batuta de una deserción orquestada por José Guadarrama en el estado de Hidalgo).

³ Schapiro, Leonard, *The Communist Party of the Soviet Union* New York, Vintage, 1964, pp. 435-437.

⁴ Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura de Económica, México, 1980, pp. 127-128.

Por otro lado, los cismas generacionales entre los llamados dinosaurios, y los jóvenes tecnócratas por el manejo y el control de las posiciones de poder importantes en México, también quebró el monolito que fue la irrefrenable máquina electoral del PRI desde 1929, y hasta principios de la década de los noventas.

III. La Naturaleza de la Membresía

La cantidad de miembros con que cuente un partido político depende, en última instancia, de las respuestas a las preguntas sobre: ¿ Qué constituye propiamente la membresía ? y ¿ Qué tan íntimamente se debe de estar vinculado a un partido político para poder ser considerado como un miembro del mismo ? Así, al abordar dicho tema, Maurice Duverger señaló que el problema radica en que no se trata únicamente de que cada partido político parece tener una idea distinta de lo que significa ser un "miembro", sino que, por otro lado, existen, a la vez, distintos tipos de miembros dentro de cada partido político, a saber: simpatizantes, adherentes, activistas, militantes, propagandistas, etc.⁵

1. La Diferenciación de Maurice Duverger entre un simpatizante y un adherente

Para Maurice Duverger, la diferencia entre el simpatizante -que no es propiamente un miembro formal del partido- y el adherente, que paga sus cuotas sistemáticamente, marca la diferencia crucial entre un partido político de cuadros y uno de masas.⁶

Ahora bien, al establecer la distinción entre un simpatizante y un adherente, Maurice Duverger quizá colocó un énfasis demasiado fuerte en el criterio del pago de cuotas, especialmente con respecto a los partidos políticos no-europeos. En este sentido, la "lealtad partidaria" hacia una organización también puede manifestarse mediante: (a) labores personales y "voluntarias" de apoyo a campañas políticas, (b) a través de un apoyo continuo a un partido político aun y cuando éste haya sido declarado como ilegal por un régimen político hostil, o bien, (c) mediante la canalización de contribuciones financieras sustanciales y regulares a las arcas de un partido político.

Por otro lado, no debe dejar de reconocerse que unirse o afiliarse a un partido político que requiera del pago de cuotas regulares puede indicar, ante todo, prudencia económica, social o política, más que un verdadero involucramiento personal, cercano e íntimo de afinidad con un partido, especialmente en el caso en que el partido político en cuestión maneje sectores importantes de un sistema social, como podría ser el caso en los países con sistemas de partido único o de partido paraestatal. En

⁵ *Idem*, p. 92.

⁶ *Idem*, pp. 92-93.

este caso, el pago puntual de contribuciones o cuotas, refleja una búsqueda de seguridad y protección - nacida del temor- respecto a la entidad política suprema en un sistema.

2. Los Cuestionarios y las Entrevistas Personales sobre la Membresía y la Afiliación Directa e Indirecta a un Partido

Otra forma de determinar qué tan cercanamente afiliado a un partido político se encuentra un individuo, es preguntándole directamente a éste, a qué partido político se siente más cercano, para poder, entonces, determinar su grado de identificación partidaria.

Por otro lado, la solidez y la cercanía de la filiación partidaria también puede determinarse precisando si la integración personal a un partido político fue hecha indirectamente, esto es, por la vía de una organización intermedia que materialmente "suplante" la voluntad directa y personalísima de un individuo. En este sentido, por ejemplo, el grueso de la membresía del Partido Laborista Británico, de tiempo atrás, ha sido indirecta. Así, cuando un grupo de trabajadores se une a un sindicato laboral se convierten en forma casi automática en miembros del partido de manera indirecta. Se pueden excluir formalmente, pero se requiere expresar el deseo de hacerlo abiertamente, y en la actualidad, sólo aproximadamente el 20% de los miembros de los sindicatos laborales se excluyen formalmente.⁷ Se estima que si los trabajadores tuvieran que unirse o afiliarse al partido formalmente, como ha sido el caso en el pasado, tan sólo el 50% de ellos lo haría.⁸

Por otro lado, el establecimiento y uso de una cláusula contractual de "exclusión" entre el Partido Laboral de la República Irlandesa y el Sindicato General de Trabajadores del Transporte Irlandés, casi duplicó la membresía de dicho Partido Político en 1967.⁹

A) La Relación entre los Sindicatos de Trabajadores y los Partidos Políticos

Ahora bien, debe destacarse que no existe como tal una regla universal sobre los criterios de afiliación partidista. En términos generales, son los partidos políticos y los sindicatos de trabajadores los que regulan su propia interrelación; los derechos que se les reconocen, los facultan para que -a través de sus procesos internos de decisión- definan la forma, colectiva o individualizada, en que establecerán su relación para participar en política. Así, la participación genuina de los sindicatos de trabajadores en la política a través de los partidos políticos ha dependido de que la clase obrera en cada país y en cada circunstancia histórica, defina que le es necesaria una participación más directa en

⁷ Roberts, Geoffrey K., *Political Parties and Pressure Groups in Britain*, Nueva York, St. Martins Press, 1971, p 76.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Chubb, B., "The Republic of Ireland" en Stanley Henig, *European Political Parties: A Handbook*, Nueva York, Praeger, 1970, p. 459.

los poderes públicos para la defensa de sus reivindicaciones fundamentales. Asimismo, la citada participación, también depende de que los partidos políticos ofrezcan alternativas ideológicas adecuadas a los intereses de la clase obrera. En este sentido, la intervención estatal en los procesos internos de decisión que un sindicato o partido desarrollan democráticamente, a través de convenciones, congresos y asambleas, sería una medida antidemocrática que atentaría contra los derechos de la clase obrera y la autonomía de los sindicatos y los partidos políticos.

Ahora bien, la relación entre los sindicatos laborales y los partidos políticos ha seguido caminos muy diferentes en distintas partes del mundo. En buena parte de los países europeos, la organización sindical pudo desarrollarse sólo gracias al apoyo de partidos políticos que dotaban a la demanda obrera de una proyección política de mayor alcance y fortaleza. Así, el sindicalismo organizado fue capaz de generar partidos políticos a manera de "brazos políticos", para desarrollar movimientos político-laborales más amplios, y relacionados con la lucha por el poder.

En México, el repudio oposicionista, tradicional y añejo, a la afiliación partidaria indirecta - por intermediación de los sindicatos, practicada por el PRI hasta muy recientemente- a los partidos políticos, fue, a su vez, largamente combatido por el PRI durante décadas mediante la argumentación de que dicho repudio ignoraba la historia y la evolución general de cómo se gestaron los partidos políticos, puesto que éstos, empiezan a desarrollarse con la progresiva extensión del sufragio y de las prerrogativas parlamentarias. Así, en una primera fase, el choque de los intereses de clase de la burguesía emergente frente a la aristocracia se manifiesta con la aparición de los partidos políticos liberales enfrentados a los conservadores, y, con ambos tipos de partido organizados como partidos de cuadros.

Posteriormente, hizo su aparición el movimiento obrero que, agrupado en sindicatos, se expresó políticamente en la organización de los primeros partidos socialistas y que son también los primeros partidos de masas. Hay pues, sin duda, una estrecha relación, desde su gestión, entre partidos políticos y organizaciones sindicales. Cabría, sin embargo, resaltar que la anterior relación, aunque innegable, no justifica la presión psicológica que se ejerce sobre un trabajador que si bien no está obligado a afiliarse indirectamente a un equis partido, sí resiente de manera también innegable las consecuencias de una negativa a dicha afiliación.

En general, se puede establecer y decir con conocimiento de causa, que cuando la membresía a un partido político es indirecta, la filiación es menos cercana, menos "sentida", sea que se paguen o no se paguen cuotas.

3. La Entidad o el Sector de la membresía

Un último subrubro del rubro III del presente capítulo, de importancia para poder determinar en qué consiste la membresía de un partido político, se refiere a la observación sobre a qué entidad o nivel partidario, se afilia una persona. ¿Acaso se afilia a un grupo local de miembros de partidos no

diferenciados que se reúnen con cierto intervalo, a un subgrupo ocupacional, tal como el sector agrario del PRI de México ?

Por otro lado, el vínculo de una persona puede ser con una organización auxiliar de un Partido, o el KOMSOMOL del Antiguo Partido Comunista de la Unión Soviética, entre otros. Por otra parte, la membresía puede implicar afiliarse a una facción particular del partido, cuando éstas se encuentran formalmente organizadas, como en el PRI mexicano, en el caso -en su momento- de la Corriente Democrática, del llamado Grupo Galileo de Senadores del PRI, formado en septiembre de 1997, y de Democracia 2000.

IV. Las Motivaciones para Unirse o Afiliarse a un Partido Político

Uno de los temas más interesantes y complejos en la materia de los miembros de los partidos políticos, es el de las motivaciones y resortes psicológicos que impulsan a un individuo a afiliarse a un partido político. En este sentido, la interrogante que más frecuentemente nos asalta es: ¿ Qué es lo que se espera obtener de la membresía o afiliación a un partido político ? Este tema -en su corpus de investigación- se ha desarrollado particularmente en los Estados Unidos de Norteamérica, país en el que James Wilson inició esta forma de investigación al analizar las diferencias entre lo que él llama el miembro del Partido Demócrata "profesional", y el Demócrata "amateur".¹⁰

Ahora bien, y ya entrando en un análisis del trabajo de Wilson, debemos destacar que no obstante que inicialmente Wilson limitó su estudio y su análisis a los Demócratas amateurs que formaban la mayoría de la membresía de los clubes Democráticos no-partidarios de Nueva York, California e Illinois, las conclusiones generales de su trabajo se han aplicado extensivamente a los "activistas" de los dos principales partidos norteamericanos.

Existen, según Wilson y algunos otros investigadores, fundamentalmente dos tipos de militantes partidarios, y las distinciones importantes entre ellos, no son ni su ideología, ni su edad, ni su educación, ni su clase social, sino su razón personal existencial más profunda para afiliarse a un partido dado, y no a otro (s). Así, los *amateurs* se encuentran motivados frecuentemente por incentivos claramente definibles. Se afilian a un partido porque están comprometidos con metas y con objetivos específicos de tipo sustantivo. Los *profesionales*, por el otro lado, se integran a un partido político más bien porque se encuentran motivados por incentivos materiales o de solidaridad. En este sentido, los profesionales esperan obtener una ganancia personal si su partido tiene éxito, o bien obtienen una satisfacción personal simplemente por estar asociados con un grupo armónico, prestigioso y/o de derecha.

Aquí cabe resaltar, que nuevamente en el caso del PSN, la familia Riojas tiene como fundamental incentivo para integrarse a dicho partido el disfrute indirecto de los recursos financieros

¹⁰ Wilson, James Q, *The Amateur Democrat*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

canalizados a la citada entidad política, y claramente pasa al olvido el interés propiamente ideológico o de contribución al bienestar del país.

Por otro lado, los profesionales frecuentemente provienen de familias que son políticamente más activas que las de los amateurs, y se integran a la política partidaria a una edad precoz *vis vis* los amateurs. Tal es el caso por ejemplo, de la familia González Torres y González Martínez en el PVEM en México. Los miembros de un partido del tipo *amateur*, entran a la actividad política como una respuesta al impacto de eventos públicos fundamentales en su país que los atraen a la misma. En contraste, los profesionales usualmente han estado activos en política por un período más largo.

Por último, dentro del presente apartado, cabe hacer referencia a la contraparte de la unión o la afiliación a un partido político, y que sería la renuncia y la expulsión de un partido. En el caso de la renuncia, y bajo el contexto mexicano viene a la mente el ejemplo de figuras políticas como C. Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Demetrio Sodi, y más recientemente Florencio Salazar Adame, quienes renunciaron al PRI por diferendos ideológicos, pugnas por el poder, bloqueos de grupos antagónicos, etc.

Por otro lado, está el caso de Adolfo Aguilar Zinser, que de ser asesor fundamental de las campañas presidenciales de C. Cárdenas, se convierte, primero, en Diputado independiente ante la certeza personal -en un ya políticamente lejano 1994- de que el PRD, después de la pérdida en la elección presidencial de 1994, parecía no ofrecer perspectivas de victoria electoral en el futuro, y después, en funcionario de alto rango del equipo de Vicente Fox en materia de seguridad nacional. Asimismo, otro caso significativo es el de Manuel Camacho, en el que se da un "rejuego" sin paralelo entre la renuncia, la expulsión, y las afirmaciones *a posteriori* de líderes del PRI, en el sentido de que Camacho en realidad nunca fue un miembro "real" del PRI.

Por último, bajo la temática de la expulsión de miembros de un partido, está el caso también sin antecedentes, de la expulsión formal de Raúl Salinas de Gortari, y la petición de casi un centenar de diputados del PRI -de la LVI Legislatura-, de que se analizara el caso del propio Carlos Salinas de Gortari, y si procedía, se le expulsara del PRI.

Ahora bien, en el caso de Carlos Salinas, el concepto de la membresía adquiere una dimensión de gran relevancia para el financiamiento del PRI, puesto que la permanencia en dicho partido de dos individuos de cuestionada calidad moral para con el país, afecta el flujo de financiamiento al PRI por la vía de subsidios públicos que se verán afectados con una disminución constante en la votación en favor del PRI -evidente en las elecciones del 6 de julio de 1997, y del 2 de julio de 2000- de no expulsarse a Salinas, y también por la vía privada, debido a que muchos empresarios del país preferirán apoyar al PAN, al haber visto afectados sus intereses económicos por las políticas equivocadas y los fenómenos de hipercorrupción de la familia Salinas.

Bajo el anterior escenario, la eventual "terminación" de la membresía de los hermanos Salinas en el PRI, por la vía, por ejemplo, de la expulsión, parece ser a futuro, una cuestión que presenta la alternativa de un financiamiento fluido o de una sequía presupuestal.

V. La Homogeneidad y la Cohesión de los Miembros de un Partido

En general, los estudios actuales sobre los miembros de los partidos europeos o africanos, se enfocan sobre las preguntas de qué tipo de individuos se afilian a un partido y qué tan similares son los miembros entre sí. Esta temática usualmente es calificada como "el estudio de la cohesión partidaria" y coloca un énfasis especial en la determinación de qué tan parecidos entre sí son los miembros de un partido político en términos de clase, religión, antecedentes étnicos, lenguaje o idioma, lugar de residencia, etc., cuando, de otra forma, estas características varían dentro de una sociedad. Cabe destacar que, en tratándose de los partidos políticos cuya membresía es claramente muy amplia y heterogénea -tales como los dos principales partidos norteamericanos- obviamente este tipo de estudio no es factible. Sin embargo, muchos partidos políticos europeos continúan estando integrados de manera homogénea, particularmente en base al catolicismo o al anticlericalismo, mientras que en África, la base más común para apuntalar la cohesión interna es, aún, la identidad étnica compartida, a menudo, si no siempre, atada a una identidad geográfica puesto que la mayoría de los grupos étnicos se encuentran concentrados en partes específicas de las naciones del África.

En el contexto africano, la exclusividad étnica partidaria, casi siempre ha sido oficialmente deplorada y rechazada. Sin embargo, en nación tras nación del continente africano, las lealtades étnicas que aparentemente habían permanecido ocultas y desvanecidas a través de una organización política verdadera, o en formas más modernas de división política, reaparecen en tiempos de crisis.

Por otro lado, lo mismo puede decirse de las lealtades religiosas en Europa. En un estudio ya clásico y muy detallado, de 76 partidos en 17 naciones occidentales (EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelanda y 13 naciones europeas) los estudiosos Richard Rose y Derek Urwin identificaron 5 bases sociales de división partidarias -la religión, la clase, la residencia urbana rural, el regionalismo y el comunalismo. El comunalismo incluye bases étnicas nacionales y lingüísticas de diferenciación social.¹¹

Los arriba citados analistas descubrieron que en 35 partidos en 11 países distintos, la cohesión interna podía ser rastreada a una concepción común religiosa o antirreligiosa. La categoría laboral se ubicó en segundo lugar, sirviendo como una fuente importante de cohesión en 33 de los 76 partidos analizados.¹² Cabe destacar, que resulta interesante el resultado obtenido de que en 5 partidos supuestamente integrados por trabajadores, los partidos obtenían menos de las 2/3 partes de su

¹¹ Rose y Urwin, "Social Cohesion, Political Parties and Strains in Regimes", en *Comparative Political Studies*, 2 April, 1969, p.10.

¹² *Ibidem*.

financiamiento de los trabajadores "manuales".¹³ Por otro lado, 19 partidos eran socialmente cohesivos con respecto a más de una base. Por ejemplo, tanto el comunismo (idioma) como el regionalismo unifican al grueso de los miembros del Partido Popular Sueco en Finlandia, mientras que la religión, v.gr., sentimientos antirreligiosos, clase, comunismo (idioma) y regionalismo son todos factores que ayudan a identificar a los miembros del Partido Comunista de Bélgica. Finalmente, 19 partidos -incluyendo a los 2 de los E.E.U.U., - no fueron identificados como cohesivos en términos de alguna de las características sociales torales citadas.¹⁴

1. Cohesión Partidaria y Éxito Electoral

Ahora bien, las conclusiones del estudio de Rose y Urwin, son interesantes en sí mismas, pero también lo son en relación con la aparente correlación entre la cohesión de los miembros de un partido, el éxito del partido y la estabilidad del régimen en el cual dichos partidos son dominantes. Así, entre mayor cohesión se observe en un partido, mayor será su debilidad en términos electorales debido a que se tiene un encanto y una fuerza de atracción más limitados que un partido cuyos miembros son socialmente heterogéneos. En contraste, un partido político cohesionado puede estar más cierto de cual será su apoyo porque a través del tiempo existe claramente menos fluctuación en el voto que favorece a los partidos con cohesión que a los partidos heterogéneos.¹⁵ De ahí, por ejemplo, que el PRD tenga menos certidumbre que el PAN o el PRI. Cabe señalar, que los investigadores citados no descubrieron una disminución en el financiamiento a los partidos políticos europeos basados en lazos religiosos o de clase trabajadora en los años de la posguerra, a pesar de la convicción de muchos observadores de que las cuestiones de clase y religiosas son actualmente menos importantes en la política europea que antaño.

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Ibidem.*

Capítulo 7

LOS LIDERES DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción

Una de las tareas más importantes de los partidos políticos contemporáneos -tema de especial frescura y relevancia para el sistema político mexicano en este fin de siglo- es la selección de hombres y de mujeres "líderes", que puedan desempeñar eficiente y honestamente los papeles de dirigencia en el Estado y en los propios partidos políticos. Tan es vital este tema para el futuro del sistema político mexicano, que a principios de 1998, y también de 1999, los desacuerdos -en todos los partidos, aunque señaladamente en el PRI-, sobre los métodos de selección interna de los candidatos a puestos de elección popular, la polémica de los "candados", los cismas y rupturas interpartidarios, las deserciones partidarias masivas, y la formación de nuevos partidos, surgen como resultado de que en México -en pleno inicio de milenio- no existen sistemas de selección de candidatos políticos que sean realmente satisfactorios y acordes a los momentos fundacionales y de cambio institucional que se viven en el país. Así, en la actualidad, en México, un candidato político potencial debe de recorrer el accidentado -y en ocasiones políticamente letal- camino de nominación - a veces de índole democrática, y a veces burocrático y tecnocrático- de alguno de los partidos políticos nacionales con registro para poder alcanzar la ansiada meta de una candidatura a un puesto de elección popular.

Por otro lado, y simultáneamente a la anterior circunstancia, bajo un sistema político democrático, los propios partidos políticos, en tanto instituciones, deben de afanarse para poder persuadir a hombres y mujeres destacados, con las opiniones "correctas", antecedentes personales y familiares intachables, y, sobre todo, la habilidad real para obtener una victoria electoral, para aceptar una candidatura, aunque no siempre tengan éxito, como sucedió - a nivel comparativo- en el relativamente reciente caso de la declinación a la candidatura Presidencial del Partido Republicano de los EE.UU., del General Colin Powell, quien era el candidato potencial más codiciado de la pasarela política norteamericana tanto en las elecciones presidenciales de 1996, como en las de 2000, por su inteligencia, honorabilidad, patriotismo, heroicidad, capacidad de mando y bonomía, su independencia aparente de intereses y financiamientos especiales y a pesar de ser de raza negra.

De la anterior manera, son numerosos los factores, tales como: (a) los antecedentes sociales, familiares y hasta penales, del aspirante; (b) la probable alta o baja competitividad de una elección, (c) los métodos partidarios de selección de aquellos miembros que a su vez seleccionan a los nominados, y (d) los vínculos de un aspirante con fuentes de financiamiento generosas, los que ayudan a determinar entre otras cosas, la selección final de un candidato político.

Ahora bien, la importancia relativa de los anteriores factores varía considerablemente a través del tiempo y del sistema político y país de que se trate; por ello, a continuación nos avocaremos fundamentalmente al análisis de tres categorías de variables que inciden de manera determinante en la

selección de los líderes y los dirigentes de un partido político, a saber: (a) las variables netamente personales de los candidatos; (b) las múltiples variables exteriores del contexto político, social y económico, y (c) las variables de la dinámica interna de los propios partidos políticos, todas las cuales están directa o indirectamente vinculadas al tema medular del financiamiento de los partidos y las actividades políticas, como veremos a lo largo del presente capítulo.

II. Las Características Personales de los Aspirantes al Liderazgo de los Partidos Políticos

I. Los Antecedentes Socioeconómicos y de Clase

En primer término, se ha demostrado que, en general, los "líderes" de los partidos políticos usualmente tienen antecedentes socioeconómicos y de clase superiores a los de aquellos individuos que son miembros de dicho partido a nivel base. Así, entre más alto sea el nivel de liderazgo o dirigencia detentado, más alto es, también, el status socioeconómico. La anterior tendencia es particularmente marcada y evidente en los partidos políticos "de derecha". En el caso de México, por ejemplo, el partido de derecha paradigmático -PAN- se ha caracterizado por tener líderes y dirigentes de muy alto nivel socio-económico desde el legendario Gómez Morin, hasta Diego Fernández de Cevallos.

Por otro lado, diversos estudios empíricos han documentado la veracidad de estas aseveraciones respecto a los partidos políticos de Canadá, EE.UU., Israel, Alemania, Noruega, y Senegal.¹ Sin embargo, en tratándose del contexto africano, por ejemplo, se ha descubierto que el status político tradicional es una característica de los dirigentes partidarios tanto como el "éxito" medido en términos de riqueza material, ocupación y educación. Bajo el contexto africano, pues, aquellos individuos que alcanzan las cúspides políticas casi siempre manifiestan rasgos de superioridad tanto tradicionales, como modernos, en base a logros personales, del prototipo del *self-made man*. Así, por ejemplo, los líderes políticos africanos son "jefes" o descendientes directos de jefes tribales, pero también son hombres con profesiones liberales como es el caso, por ejemplo, del ya mundialmente célebre Nelson Mandela en Sudáfrica.

En el caso mexicano, resulta curioso notar que durante el período postrevolucionario inmediato, convivían líderes políticos "naturales", sin patrimonio ni educación, como Francisco Villa y Emiliano Zapata, con hombres de alcurnia como Venustiano Carranza y Francisco I. Madero. Sin embargo, en la actualidad con las recientes excepciones sobresalientes de Luis Donald Colosio y el expresidente Ernesto Zedillo, desde los años treinta, la inmensa mayoría de las figuras políticas de relevancia nacional han pertenecido a elites socioeconómicas de nivel superior.

¹ Eldersveld, Samuel, *Political Parties: A Behavioral Analysis*, Chicago, Rand McNally, 1964; Epstein, Leon D., *Political Parties in Western Democracies*, New York, Praeger, 1967.

Ahora bien, una parte de la explicación del anterior anquilosamiento socioeconómico en la elite gobernante mexicana, tiene su explicación en el hecho innegable de que la identificación de origen y clase de los líderes y su trayectoria y vínculos con personalidades destacadas de los medios financieros, económicos, políticos y empresariales - como se comprueba también en el caso de Vicente Fox-, asegura el flujo y generosidad en la canalización de financiamientos para sufragar las actividades partidarias y de campaña, cosa que se dificulta en el caso de líderes políticos que carezcan de dichas redes de contactos. Sin embargo, una buena noticia, es que con el fortalecimiento -a nivel mundial, y observable también en México- del sistema de financiamiento público para los partidos, se consolida ya un horizonte en que las cualidades personales y morales de los líderes políticos cuenten más que su raigambre y estirpe familiar.

Por otro lado, habría que destacar, bajo el actual rubro, un fenómeno reciente y de gran relevancia en la temática del vínculo entre el liderazgo político y el financiamiento de los partidos. Nos referimos al hecho de que dependiendo del sistema de financiamiento de las actividades que se escoja en un país dado, se promueve el surgimiento de líderes carismáticos de gran poder personal, o, por otro lado, el de los partidos políticos, en tanto instituciones.

Por ejemplo, el sistema de financiamiento público norteamericano en el que el financiamiento para la campaña presidencial se canaliza fundamental y directamente al candidato y no al partido político, en las últimas dos décadas ha debilitado la fuerza de los propios partidos, mientras que en Alemania, por ejemplo, el sistema que canaliza fondos a un partido en época electoral, conserva y fortalece el poder y la importancia de los partidos. En este sentido, cabe plantearse qué rumbo y qué modelo le conviene seguir a México, si el de un fortalecimiento de los líderes políticos en tanto individuos, o bien el camino institucional -por necesidad más equilibrado- de las instituciones como son los partidos políticos. Los escándalos de candidatos políticos en el mundo, como fue el caso de Gary Hart, y, más recientemente los numerosos "affaires" de William Clinton, muestran una de las facetas de los inconvenientes de las campañas políticas excesivamente personalizadas, en que se debate y se discuten los pecados personales de un candidato, cuando los temas de plataforma y de programa a tratar deberían ser los que se refieran al bienestar de la colectividad.

La veracidad de la anterior afirmación se ve comprobada con los resultados de encuestas públicas realizadas en enero y febrero de 1998, con respecto a la relación entre William Clinton y Mónica Lewinsky, que reflejan que después de la presentación del Informe Presidencial-*State of the Nation Address*- de Clinton, en que se ofreció un balance muy positivo de la economía y otros rubros de la vida nacional, el electorado norteamericano pareció pasar por alto los pecados personales de Clinton, siempre y cuando la economía marchara bien.

En el anterior sentido, es quizá tiempo, por el bien de México, de renovar con sangre fresca a la elite gobernante mexicana con elementos de talento, inteligencia, preparación y honestidad, aunque

su línea genealógica no pueda rastrearse a la nobleza española, a la aristocracia criolla o la más reciente "familia" revolucionaria.

2. Los Antecedentes Familiares y Políticos

Por otro lado, en muchas naciones del mundo, los líderes y dirigentes de los partidos políticos parecen haber tenido antecedentes políticos significativamente diferentes de aquellos individuos que no alcanzan el nivel de liderazgo. Así, por ejemplo, quienes son líderes de partidos normalmente se han desarrollado en hogares altamente politizados, más frecuentemente que los miembros de base de un partido; se han interesado por la política, han adoptado una identificación partidaria a una edad más temprana, y están más prestos a adoptar las lealtades partidarias de sus padres como propias. Tal fue el caso en México, por ejemplo, de Carlos Salinas, cuyo padre fue un Secretario de Estado que llegó a ubicarse en el primer círculo de presidenciables de su época -aunque sin éxito- y que inculcó al hijo ambición y deseo por el poder, heredándole todos sus contactos y capital político, por lo que es explicable la frase de Carlos Salinas, cuando fue nominado en 1987, candidato del PRI a la Presidencia, "nos tardamos 25 años, padre, pero al fin llegamos". Asimismo, diversos estudios empíricos documentan estos aspectos con respecto a los líderes franceses, noruegos, italianos, canadienses y norteamericanos.²

3. Las Actitudes y los Valores Políticos

Existe una muy clara evidencia empírica de que los líderes y dirigentes de los partidos políticos, aportan un conjunto de actitudes respecto a la política muy diferente al de aquellos individuos que son considerados como netamente "seguidores". Por lo tanto, no nos debe sorprender que los individuos que son líderes, tengan un sentido de la eficacia política mucho más agudo y se sientan más competentes y capacitados en tratándose de cuestiones políticas que los ciudadanos electores comunes y corrientes. Sin embargo, pensamos que los valores netamente políticos como son el pragmatismo y la eficacia, deben ser moderados y equilibrados con valores morales como la honestidad, y el patriotismo genuino, para hacer de los líderes políticos verdaderos estadistas. Así, quizá sea mejor para un país la honestidad de un líder, que los vínculos con fuentes de financiamiento moralmente cuestionables que, cuando es aceptado, compromete al líder a beneficiar intereses especiales por encima del bien común.

4. La Psicología del Liderazgo Político

² Barnes, Samuel H, *Party Democracy: Politics in an Italian Socialist Federation*, New Haven, Conn, Yale University Press, 1967.

Diversos estudios psicológicos de las infancias de algunos líderes políticos a nivel mundial, han puesto al descubierto una clara correlación entre una neurosis temprana y la actividad política adulta. Por ejemplo, Winston Churchill, supuestamente buscaba oportunidades para demostrar "audacia ante el peligro", como una forma, tanto de obtener la estima de sus padres indiferentes, como de provocarse el auto-castigo que la citada indiferencia paterna le hacía creer que merecía.³ Asimismo, los investigadores sobre el tema del liderazgo político han tratado de descubrir si también los líderes, como los miembros comunes o de base de los partidos políticos, se encuentran motivados por incentivos objetivos ideológicos, materiales (pragmáticos) o solidarios (sociales).

Ahora bien, hay datos que indican que entre más tiempo permanezcan en el poder los líderes de un partido político, más probable es que sean influidos en sus conductas por motivos pragmáticos sociales y de búsqueda del poder, por lo que es altamente nociva la perpetuación de elites de políticos que se entonan en el poder pasando de una Secretaría de Estado a otra bajo el argumento de la experiencia probada. Así pues, sigue y seguirá vigente la formulación fatalista de Roberto Michels conocida como la "Ley de Hierro de las Oligarquías", en la que establece que:

estos antiguos creyentes, estos hombres a veces altruistas, cuyos corazones fervientes aspiraban tan sólo a dar de sí mismos libremente, han sido transformados en escépticos y egoístas cuyas acciones son guiadas únicamente por el cálculo frío"...⁴

La anterior afirmación es quizá excesiva, aunque tanto en América Latina, como en Europa y los Estados Unidos de Norteamérica, frecuentemente el tránsito paulatino o fugaz de líder político amateur a dirigente profesional corrupto es un patrón común y usual. Tales han sido las historias de James Hoffa, G. Meany en los Estados Unidos, y de Fidel Velásquez, en México, entre muchos otros.

5. La Bioquímica y el Liderazgo Político

Douglas Madsen, conocido y reputado científico, en un artículo seminal intitulado **Power Seekers are Different: Further Biochemical Evidence**,⁵ trata sobre aquellos seres humanos que de alguna forma logran ejercer poder o dominio sobre el resto de sus congéneres. Esta temática, que en la vertiente psicológica y sociológica, ha recibido cierta atención, pero que es ignorada o desechada

³ Wolfenstein, Victor, "Winston Churchill's Childhood: Toy Soldiers and Family Politics," en Roberta Siegel, *Learning About Politics: A Reader in Political Socialization*, New York, Random House, 1970, pp. 239 y ss.

⁴ Michels, Robert, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Society*, The Free Press, p. 208.

⁵ Cfr. Madsen, Douglas, "Power Seekers are Different: Further Biochemical Evidence", en *American Political Science Review*, Iowa, Estados Unidos, num. 1, Vol. 80, marzo, 1986, pp. 261-271.

por los juristas, es abordada por Madsen desde un punto de vista estrictamente científico a través de la óptica de la bioquímica.

El primer antecedente del trabajo arriba citado, es un artículo del mismo autor publicado en el ya lejano 1985, en el que éste, demostró que **la búsqueda extrema del poder y dominio social va asociada con un agente bioquímico conocido como serotonina**. De esta forma, y en base a una serie de cuestionarios especialmente preparados, aquellos individuos con respuestas que los identificaban claramente como extremadamente competitivos evidenciaron un nivel de serotonina muy elevado. Este descubrimiento había sido precedido por experimentos similares realizados con primates en los cuales los resultados fueron muy similares. Ante resultados tan espectaculares, Madsen decidió fortalecer la legitimidad de los descubrimientos al pasar de un cuestionario teórico a una situación de competencia real. En los experimentos realizados, se comparó a individuos con alto nivel de serotonina con sujetos normales en diversas competencias. Las respuestas medidas fueron de carácter fisiológico e involuntarias. Así, se hizo un seguimiento de la reacción de cuatro hormonas íntimamente vinculadas con la hiperactividad en el ser humano. Los resultados del estudio demostraron que los sujetos con alto nivel de serotonina al ser confrontados con una situación real de competencia se "aislaron" claramente en su reacción de los sujetos normales.

De esta manera, se puede afirmar que los resultados obtenidos por Madsen en la rama de la bioquímica, nos indican que **quizá las enfermedades de poder de ciertos líderes políticos y las patologías de los sistemas políticos están también relacionadas con la bioquímica, y no sólo con defectos que se desprenden de las estructuras políticas, electorales y representativas de gobierno.**

III. Las Variables Ambientales que Influyen en la Selección de los Líderes y Candidatos Políticos

Debemos resaltar que no todos aquellos individuos que reúnan las características personales aparentemente requeridas para aspirar al liderazgo partidario se convierten finalmente en líderes políticos efectivos. Existen otras variables externas al candidato que influyen en la selección del partido político de entre el conjunto de posibles candidatos. Estas variables ambientales externas son entre otras: 1.- El grado de integración nacional real prevaleciente en un país; 2.- El régimen político, el sistema electoral y sus normas jurídicas; 3.- El grado de competencia real entre los partidos políticos de un sistema político; 4.- La capacidad de los partidos políticos para constituirse en canales para la movilidad social ascendente; 5.- Las cuestiones o temas políticos de actualidad (el contexto político y social); 6.- La naturaleza y monto de los apoyos económicos disponibles para los partidos políticos provenientes de fuentes no-políticas, y **bajo algunos sistemas políticos en tránsito a la democracia**- 7.- la apreciación subjetiva de la conservación de relaciones de lealtad y agradecimiento que tienen los "padrinos" políticos respecto a un líder potencial al que hayan apoyado. De interés bajo el presente rubro, es el caso de Manuel Camacho Solís, quien al haber roto las reglas

no-escritas del sistema político mexicano al no disciplinarse ante la nominación de Luis Donaldo Colosio como candidato del PRI a la Presidencia de México, se creó un ambiente nacional negativo para sí mismo con lo que quedó descartado como candidato sustituto de Colosio, cosa que no hubiera sucedido de haber habido variables ambientales favorables para él.

1. El Grado de Integración Nacional de un País

Cuando los lazos de la integración nacional en un país son débiles, debido a la existencia de fuertes identidades regionales o un ambiente de crisis generalizada, es más factible que un partido político nomine a un líder nacional que no está íntimamente ligado con ninguna de las tendencias étnicas o ideológicas dominantes en dicho país. Ahora bien, bajo este escenario, **la habilidad para establecer lazos cercanos con un grupo al cual uno no pertenece es especialmente valorada, puesto que asegura una capacidad de sobrevivencia y de adaptación más desarrollada que le permitirá a un candidato conservar el poder ante contextos cambiantes y beneficiarse de fuentes de financiamiento de diversa naturaleza.** Asimismo, los candidatos a posiciones de liderazgo secundario en un sistema débilmente integrado serán seleccionados de manera cuidadosa con referencia a su representatividad étnica e ideológica. Por otro lado, si un sistema político nacional se encuentra tan débilmente integrado que la política localista o regionalista es la imperante, entonces puede ser necesario asegurar que los candidatos nominados tengan las características asociadas a su religión o secta, o grupo de interés caciquil.

2. El Sistema Electoral y sus Normas Formales e Informales

El sistema electoral de un país dado, y sus normas tanto formales (Legislación Constitucional y Ordinaria Electoral), como informales (reglas y costumbres no escritas de un sistema político) también influyen en el reclutamiento de los líderes políticos. De esta manera, cuando las contiendas electorales se llevan a cabo en distritos electorales uninominales mediante un sistema electoral de mayoría, los partidos políticos pueden verse influidos para escoger candidatos centristas, mientras que bajo un sistema electoral de representación proporcional se promueve que los partidos políticos ofrezcan la nominación a un campo más diverso y amplio de candidatos en caso de que las características del electorado permitan o hagan que esto resulte una estrategia aparentemente útil.

Por otro lado, cabe resaltar bajo esta temática que en México, en procesos electorales recientes (1991-1994), el PRI colocó a sus "cartas" electorales más fuertes en las candidaturas a diputaciones plurinominales con el fin de evitarles el desgaste que significa la realización de una campaña, y asegurar así su presencia en el foro legislativo donde su experiencia y jerarquía son vitales. Esto es así, porque bajo el sistema electoral mixto con dominante mayoritario mexicano vigente, el sistema de

listas usado por los partidos políticos para presentar a sus candidatos plurinominales, permite que los primeros lugares de las listas regionales tengan su lugar asegurado en la legislatura elegida.

Por otro lado, las normas no-escritas sobre resolución de conflictos políticos y de competencia política de un Estado, también afectan el reclutamiento de los líderes políticos. Así, cuando la política es vista como una verdadera batalla campal, como una contienda desesperada en la cual los perdedores serán severamente penalizados por los ganadores, cabe esperar que los partidos políticos escojan, seleccionen y atraigan candidatos más orientados hacia la ideología y con menos conocimiento práctico.

3. El Grado de Intensidad de la Competencia Inter-Partidaria

A) Elecciones de Baja Competitividad

El grado de competitividad existente entre los partidos políticos en una elección, afecta de manera decisiva la selección de los candidatos de un partido político. De esta forma, los partidos políticos sin esperanza de obtener una victoria quedan en libertad para escoger candidatos neta y peligrosamente ideológicos, pues no tienen nada que ganar mediante la selección de candidatos flexibles de compromiso, y al menos les es dable escoger sin ambages un candidato que "encarne" plenamente su credo político. Sobra decir, que los partidos políticos condenados a la derrota difícilmente podrán atraer candidatos, sean del tipo que sean, como podría ser el caso en la inédita reticencia demostrada por políticos destacados del PRI para buscar la candidatura a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en 1997.

A la inversa, los partidos políticos con certidumbre *apriorística* de que obtendrán la victoria electoral, también pueden sentirse en libertad para escoger candidatos sin consideración alguna por los sentimientos minoritarios, aunque simultáneamente deben de sopesar con mayor seriedad las habilidades para gobernar, y quizás, también, la lealtad de candidatos potenciales, puesto que la fortaleza del partido político, y la debilidad de la oposición multiplicarán los efectos nocivos de una selección equivocada.

B) Elecciones de Alta Competitividad

Por otra parte, los partidos políticos que desarrollan campañas en contiendas electorales altamente competitivas utilizarán otro tipo de criterios en la selección de candidatos a puestos de elección popular. Bajo un escenario altamente competitivo, los candidatos nominados deben de ser capaces tanto de atraer a los miembros leales que son partidarios (voto duro), como a un porcentaje marginal necesario de votos de electores independientes (indecisos) o de oposición. Bajo el anterior

contexto, las presiones para seleccionar a un candidato centrista pragmático y con prestigio como portador del ideario partidario serán determinantes.

4. Los Partidos Políticos como Canales de Movilidad Social Ascendente

A) Sistemas de Partido Hegemónico o Único

Si un partido político es visto como la mejor oportunidad para el éxito personal de un individuo en una sociedad, como es el caso en los primeros años de un sistema de partido político único en los que un partido controla todos los puestos públicos y también las posiciones de liderazgo privado más importantes, esta circunstancia también influirá en la selección de candidatos. El partido político único o hegemónico, tendrá un "pool" más amplio de aspirantes calificados del cual escoger a sus candidatos, y es casi seguro que dichos aspirantes emplearan una amplia gama de tácticas para asegurar su nominación, entre las cuales puede llegarse incluso al extremo de la eliminación de los rivales políticos mediante el asesinato político.

B) La Permanencia en el Poder y la Renovación de Elites

Entre más tiempo permanezca un partido político en el poder, más difícil será, que tanto las mujeres como los hombres jóvenes logren obtener éxito a través de la política partidaria. Sus caminos se encontrarán bloqueados por miembros más viejos que prefieren apoyar a individuos de su propia edad ante el riesgo de que la fortuna del partido político quede en manos de una juventud agresiva, pero sin experiencia, especialmente cuando éstos últimos muestren signos de estar más calificados que sus mayores, en virtud de una educación técnica superior. Cabe resaltar, sin embargo, que el fenómeno del **bloqueo generacional** de elites de dirigentes también se llega a presentar a la inversa cuando los políticos jóvenes temen a la mayor experiencia y oficio de generaciones de políticos de mayor edad y los bloquean para ocupar posiciones de mando.

5. Los Temas de Actualidad de la Agenda Política

La naturaleza de los temas de actualidad y la intensidad con la cual se sostienen opiniones sobre ellos, también influye poderosamente en la selección de candidatos a puestos de elección popular. Cuando la opinión popular se expresa sobre cuestiones específicas, tales como la educación pública, el establecimiento de un idioma nacional oficial o la coexistencia reconocida de varias lenguas, la creación de zonas de autonomía regional dentro de una organización federal tradicional, la cuestión de entrar o no en una guerra, la devaluación de una moneda, la declaratoria de una moratoria, la nacionalización de una industria o la venta de empresas paraestatales; entonces, los candidatos de

un partido político deben ser seleccionados muy cuidadosamente, atendiendo a sus pronunciamientos anteriores y presentes sobre los arriba mencionados temas de actualidad.

En el anterior sentido, podemos recordar el ejemplo de 1981-1982, en México, de Miguel de La Madrid, que fue seleccionado como candidato del PRI, a la Presidencia de la República, precisamente porque la catástrofe económica en que se encontraba inmerso el país, hacía imprescindible la presencia de un economista técnico, que pudiera enfrentar la reestructuración financiera y económica del país. De La Madrid, como constitucionalista y además economista, reunía ante los ojos del Presidente saliente, de sectores importantes del sistema político, así como de la comunidad financiera internacional, las características profesionales necesarias para enfrentar técnicamente la coyuntura de crisis económica del México de 1982.

Ahora bien, si los temas del día -en un país dado- se convierten en crisis que sólo pueden ser solucionadas mediante cambios de largo alcance, entonces una figura carismática transicional muy probablemente será elegida como líder, si es que tal persona puede ser encontrada en los "desiertos" políticos que son los países actuales carentes de "estadistas".

Por otro lado, las políticas de selección de líderes de los partidos políticos, en sí mismas, pueden contribuir a producir una crisis tal como fue el caso de la Convención Nacional Democrática en los Estados Unidos de Norteamérica en 1968, y de la desmembración del PRI, en México, cuando los integrantes de la llamada "Corriente Democrática" de ese partido político, se rebelaron ante las prácticas tradicionales en la selección de candidatos, y posteriormente se separaron de dicho partido a finales de la década de los ochentas del Siglo XX, y, como volvió a ocurrir, primero en septiembre de 1997, con la creación del llamado Grupo Galileo, integrado por Senadores del PRI rebeldes a la línea de Gobernación, y después, con la salida del PRI de Ricardo Monreal Ávila, quien se ubicó finalmente, el 15 de febrero de 1998, como el candidato del PRD a la Gubernatura de Zacatecas.

6. La Naturaleza de los Apoyos Económicos Disponibles para los Partidos Políticos

La forma en que los partidos políticos llevan a cabo la función de "seleccionar" a sus líderes en la actualidad, siempre dependerá, en menor o mayor medida, de la variable ambiental externa del apoyo económico, que consiste fundamentalmente en el financiamiento de los partidos y de las actividades políticas. Debido a lo anterior, hoy día, el énfasis en los procesos selectivos partidarios, se coloca sobre la habilidad real de un candidato para poder atraer contribuciones domésticas privadas de campaña; ésto, en aquellos países en los que el apoyo público estatal es insignificante o inexistente.

Ahora bien, cuando el financiamiento público de elecciones es la regla en países como Alemania, Finlandia y Suecia, y los subsidios estatales son otorgados a los partidos políticos en proporción a su fortaleza electoral o cuando las cuotas de los miembros constituyen una fuente importante de la renovación partidaria, como es el caso en la mayor parte de los partidos Social-

demócratas de Europa, las consideraciones abiertamente "mercenarias" juegan un papel menos significativo en el quehacer político, y los partidos políticos, por ende, son menos dependientes del capital económico y más libres para orientar sus energías a actividades propiamente políticas, las que finalmente constituyen el tema sustantivo y medular que justifica la existencia de los partidos.

7. La Apreciación Subjetiva de la Conservación de las Relaciones de Lealtad y Agradecimiento con los "Padrinos" Políticos de un Líder Potencial

En algunos sistemas políticos en transición a la democracia, el Presidente saliente tiene una influencia decisiva en la selección de su sucesor. De esta manera, por ejemplo, en México, las reglas no-escritas de la selección del llamado "tapado", estuvieron vinculadas durante las últimas seis décadas, a una gran y compleja cantidad de variables sociales, políticas, económicas y psicológicas que determinaban -en última instancia- la orientación de la voluntad del Presidente saliente.

Ahora bien, una de las variables más significativas que influyen en el análisis personal del Presidente saliente en México, para participar en la selección de su sucesor, era la percepción que aquel tenía de la solidez de la lealtad personal percibida en su sucesor. Lealtad fundamentalmente personal, pero también de continuación de líneas y proyectos generales. En este sentido, en México, han sido dos las ocasiones más recordadas en las que el Presidente en turno ha tenido dudas subsecuentes sobre la lealtad de su sucesor, después del "destape". La primera se configuró en el caso de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría, y la segunda, en el "distanciamiento" de Carlos Salinas y Luis Donaldo Colosio.

IV. Las Variables Partidarias Internas que Influyen en la Selección de los Líderes y los Candidatos Políticos

Ahora bien, la forma en que los partidos políticos seleccionan a sus líderes, también depende de sus propias características internas, como son, por ejemplo, los procedimientos que un partido político adopta para poder hacer sus selecciones de candidatos. Así, cuando dichos procesos electorales internos se caracterizan por ser democráticos y transparentes y no están excesivamente determinados por consideraciones financieras, la selección interna del partido sirve a manera de filtro de "purificación" para asegurar -en la medida de lo posible- un proceso electoral externo en todo un país más aseado, que cuando se tiene un proceso interno viciado de origen como determinante del reclutamiento de un candidato. Igualmente importantes son las estrategias que un partido político implementa para que sus selecciones finales resulten atractivas y convincentes para sus candidatos potenciales.

1. Los Estatutos de los Partidos Políticos

Los Estatutos internos de los partidos políticos, casi siempre requieren que las selecciones de candidatos políticos sean propuestas por miembros activos (con excepción de casos como el del "destape de ultratumba" videograbado, en el que Colosio, ya muerto, -a través de sus palabras de elogio, "destapó" a Ernesto Zedillo en México) del partido político en la demarcación o distrito por el cual se será candidato; pero, en la práctica existen variaciones sobre este sistema, y el control de los mandos partidarios locales sobre las designaciones puede ser relajado de las siguientes formas.

En primer término, está el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, en que su sistema de elecciones primarias, permite que los simpatizantes de un partido político -o en el caso de primarias abiertas cualquier votante registrado- participen en la elección de los representantes de un partido político. Por otro lado, en diversos países, se necesita de una aprobación central de un partido político dado para asegurar todas las selecciones, como es el caso de la mayoría de los partidos africanos y europeos.

Finalmente, puede existir un control efectivo sobre las selecciones de candidatos por parte de grupos no-partidarios, no obstante lo que estipulen o contengan "semánticamente", los estatutos de un partido político. De esta manera, no es inusual que dos o más de las anteriormente citadas "amenazas" a la hegemonía de los "activistas" partidarios sobre las nominaciones de candidatos a puestos de elección popular, operen en un mismo partido político.

A) Los Estados Unidos de Norteamérica

En los Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo, las elecciones primarias pueden ser precedidas por convenciones partidarias en las cuales los militantes de un partido presentan abiertamente sus preferencias con lo que guían a los electores menos experimentados, si bien en algunos Estados Norteamericanos, las Convenciones que anteceden a las primarias de los partidos políticos son ilegales. Estas convenciones fomentan el debate, la formación de redes de comunicación interpartidarias, adiestran a los participantes en el "arte" de hacer política, y contribuyen de manera vital a legitimar los procesos de selección de líderes, dirigentes y candidatos, puesto que las selecciones finales tienen un sólido apoyo colectivo ponderado, analizado, y consensado.

Por otro lado, las primarias presidenciales, ahora la práctica en más de la mitad de los Estados norteamericanos, no producen selecciones, sino que simplemente escogen a los delegados a la Convención, militantes partidarios, por ejemplo, quienes entonces serán los encargados de hacerlo. Ahora bien, los delegados son seleccionados en base a su apoyo a los candidatos preferidos. La disposición de que el liderazgo central deba tener la última palabra sobre las nominaciones, práctica aún común en la mayoría de los partidos europeos y africanos, a menudo es diluida significativamente en la práctica norteamericana; esta tendencia norteamericana es positiva puesto que favorece que

políticos provenientes de entidades federativas pequeñas económica y poblacionalmente *vis a vis* los estados como California, Texas, o Nueva York, puedan -si disponen de talento, una enorme paciencia y perseverancia- acceder a una candidatura presidencial, a pesar del deseo de los "baluartes" y dirigentes conservadores de un partido; éste, como se recordará fue precisamente el caso de William Clinton en 1992.

B) Europa

Pasando a Europa, el investigador Austin Ranney, ha demostrado que las organizaciones nacionales de los partidos Laborista y Conservador de Gran Bretaña, por ejemplo, tienen mucho menos poder y facultades formales o informales para imponer candidatos en los distritos o electorados locales de lo que se supone, y casi nunca utilizan o aplican las sanciones de diversa naturaleza que tienen a su disposición.⁶

Ahora bien, el significado exacto del concepto de la "autonomía local" en la organización y la práctica partidarias varía mucho. Así, la normativa alemana, por ejemplo, permite a los partidos políticos limitar la participación en la selección de candidatos a pequeños comités. En Noruega y Suecia, los comités distritales de cada partido político seleccionan a los candidatos políticos después de haber recibido las sugerencias de sus miembros individuales y de organizaciones locales. Sin embargo, muchos de los partidos políticos suecos consultan a la totalidad de su membresía, que está al corriente en el pago de sus cuotas, a través de un proceso de votación por correo.

C) Los Grupos de Interés

En cualquier sistema político en el que existen los partidos políticos, existirán también en la sociedad, grupos de interés de la más variada naturaleza que buscarán tener y usualmente lograrán, algún tipo de influencia sobre la selección de sus candidatos. Así, por ejemplo, el establecimiento de entidades auxiliares formales de los propios partidos políticos que reúnen a las mujeres y a la juventud -entre otros grupos minoritarios- a nivel del contexto político, si bien en el universo social ampliado de México son mayoría- pueden servir para legitimar y limitar la influencia de los grupos de interés exteriores sobre las selecciones y otros asuntos partidarios. Este es el caso del método utilizado por el antiguo partido político dominante en México, el PRI, a través del cual los grupos de interés denominados "sectores" dentro del partido, funcionaban como válvulas de escape para los grupos de interés ahí representados.

⁶ Ranney, Austin, "Candidate Selection and Party Cohesion in Britain and the United States", en William J. Crotty, *Approaches to the Study of Party Organization*, Boston, Allyn and Bacon, 1968, pp 139-142.

Ahora bien, incluso cuando los diversos grupos de interés permanecen como formalmente exteriores a un partido político, éste, puede permitirles compartir, o tomar parte en las deliberaciones y discusiones sobre nominaciones de candidatos del partido. A mayor abundamiento, acontecimientos mundiales recientes sugieren que otras organizaciones no partidarias, tales como facciones partidarias, grupos de seguidores personales, comités voluntarios de campaña, organizaciones ideológicas, organizaciones no-gubernamentales (ONGs), fundaciones no-partidistas, e incluso entes como el EZLN en México, se han aliado con algunos grupos de interés tradicionales en el "usurpamiento" del control de los partidos políticos, respecto a los procesos de selección.

2. Los Beneficios y las Ventajas Políticos Ofrecidos

La segunda variable partidaria -propriadamente interna- que influye en cómo son seleccionados los líderes por parte de los partidos políticos, se ve reflejada por todo beneficio que un partido político está dispuesto y posibilitado a ofrecer a los potenciales candidatos y que están determinados por las variables ambientales externas ya analizadas. Dos ejemplos muy claros de beneficios son: la "seguridad" de la victoria electoral y el acceso a una carrera exitosa en un sistema político en el que un partido político se constituye como la vía fundamental para alcanzar un nivel socioeconómico superior. Por otro lado, lo que un partido político aparentemente ofrece, puede estar determinado en parte por lo que motiva al aspirante. Así, un partido político con un programa o plataforma claramente formulados puede atraer a candidatos motivados por consideraciones ideológicas sin consideración de otros recursos.

Ahora bien, no obstante la importancia de las variables tanto personales como externas de los aspirantes a candidaturas, en la determinación del atractivo de una posible candidatura, resta por analizar algunas fuentes de recursos que el propio partido político puede ofrecer, tales como son la estructura organizativa y las facilidades logísticas nacionales que para realizar campañas políticas ofrece un partido, como en el caso de la legendaria maquinaria electoral del PRI, que durante décadas pasadas -hasta 1997- funcionó como una verdadera aplanadora político-electoral. Así, los partidos políticos altamente centralizados y disciplinados que contemplan muy poco espacio de maniobra para la iniciativa de los candidatos pueden resultar poco atractivos para líderes políticos potenciales que son muy inquietos y dinámicos; pero, por otro lado, los partidos descentralizados cuyos programas y tácticas cambian según se necesita para acoplarse a cada reunión partidaria y cuyos brazos locales no mantienen un contacto efectivo entre sí, también pueden resultar poco llamativos.

3. Los Recursos No-pecuniarios Disponibles para el Apoyo de Campañas Políticas

No obstante que la mayoría de los candidatos a posiciones de dirigencia partidaria no cuestionarían la bondad de la proposición de que entre más fondos financieros y publicidad sean provistos por un partido político, mejores posibilidades de victoria electoral se tendrán, el aspirante a candidato político precavido debe de cuestionar siempre la fuente de sus recursos y la calidad de su publicidad. Como ejemplo, está el caso reciente de Ernesto Samper, quien cuando fue Presidente de Colombia, vio cuestionada -inicialmente, su victoria electoral- y, posteriormente, su mismo mandato ante las revelaciones de que cárteles del narcotráfico financiaron rubros importantes de su campaña política. De la misma manera, en la década de los setentas del Siglo XX, los candidatos políticos Republicanos norteamericanos se encontraban muy ansiosos por desligarse de toda conexión con los líderes de dicho partido desacreditados por el escándalo de Watergate.

Por último, usada con menos frecuencia pero probablemente igualmente bienvenida por los políticos, es la capacidad de un partido político para poder "acojinar o suavizar" la derrota electoral proveyendo recompensas u ofrecimientos de consolación en la forma de puestos de gobierno, embajadas, o legaciones, con los que los políticos de la familia política en el poder pueden permanecer en *Stand By*. Tales serían los casos, por ejemplo, de Roberto Campa Cifrian, y Roque Villanueva, después de la elección del 6 de julio de 1997.

En conclusión, las variables partidarias internas junto con las características personales de los aspirantes a puestos de elección popular, y las variables ambientales externas, en especial la del financiamiento de partidos y actividades políticas se combinan a través de múltiples procesos complejos para determinar la forma en que los partidos políticos seleccionan a sus líderes y candidatos políticos.

Capítulo 8

LA ELABORACION DE LAS POLITICAS, LOS PROGRAMAS Y LAS PLATAFORMAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción

La elaboración de las políticas, los programas o las plataformas electorales de los partidos políticos constituye un tema -académica y teóricamente- complejo que puede ser abordado a través de una gran variedad de enfoques, y, que, además, tuvo en la coyuntura política mexicana de inicio de milenio una gran importancia para la credibilidad de los partidos políticos con respecto al electorado, tanto en 1998, como en el año 2000; tan es esto así, que en las elecciones del 6 de julio de 1997, y del 2 de julio de 2000, por ejemplo, -e independientemente del llamado "voto de castigo", y de los deseos de alternancia y cambio- uno de los motivos que alejaron al electorado tradicionalmente "duro" del PRI de dicho partido, fueron precisamente las plataformas y los programas políticos desfasados y, sobre todo, la casi inexistente coincidencia entre la práctica de gobiernos recientes emanados del PRI y el contenido de sus documentos programáticos: en otras palabras, su grado de cumplimiento real de sus promesas y de sus líneas de campaña, que por otro lado, es un factor con el que también debe tener sumo cuidado, en la actualidad, Vicente Fox.

Ahora bien, la temática que nos interesa analizar en el presente capítulo, es la referida a cómo los partidos políticos actúan en la palestra pública con respecto a los grandes asuntos, cuestiones o problemas de actualidad en una sociedad dada, qué toma de posiciones adoptan respecto a ciertos asuntos de interés general y, por qué ignoran algunos tópicos y a veces crean nuevos temas y puntos de la agenda nacional que no eran considerados ni debatidos anteriormente en una sociedad dada, y que llevan a pensar, a veces, en maniobras de distracción respecto a los verdaderos problemas nacionales.

De esta forma, el marco conceptual que utilizaremos en el presente capítulo será un marco dinámico. Hasta el capítulo 7 de esta tesis doctoral, hemos considerado al partido político más bien como un **factor dependiente**, proponiéndonos analizar y precisar qué condiciones particulares de un contexto social ocasionan que los partidos políticos surjan a la vida política, o tengan particulares tipos de organizaciones, de miembros o de líderes. Bajo esta óptica, los partidos reaccionan respondiendo fundamentalmente a estímulos provenientes del cuerpo social al que pertenecen, adaptándose y modificándose según la dinámica cambiante. Resulta interesante que incluso considerado como un elemento "dependiente", un partido político debe desplegar un mínimo de energía en observar, analizar y adecuar sus actividades y sus propuestas; de lo contrario -si se rehúsa a adaptarse a la dinámica social, o de hecho carece de los cuadros y mandos para hacerlo- se condena a sí mismo al fracaso electoral.

Por otro lado, en el presente capítulo, en contraste, los partidos políticos serán analizados como un **factor independiente**, como una entidad organizada que de hecho influye y determina el mundo exterior que le rodea; como resulta obvio, este enfoque de los partidos supone una mucho mayor energía y dinamismo institucionales, organizativos y humanos, que los requeridos y desplegados bajo la óptica del partido como un elemento dependiente.

Por lo anterior, en el presente capítulo nuestro enfoque será sobre cómo los partidos políticos participan en la estructuración de la opinión pública de una sociedad dada a través del proceso de la formulación de las políticas, los programas y las plataformas electorales de los propios partidos políticos, todo lo cual implica la existencia indispensable de talento político, analítico y creativo entre los miembros de un partido.

Por otro lado, debemos resaltar que el uso de los términos **políticas, programas y plataformas** de los partidos políticos no implica que nosotros los consideremos como sinónimos, más bien, nuestra inclusión de los tres conceptos citados -como el eje de la materia del presente capítulo- obedece a su uso indiferenciado en textos electorales legislativos y académicos para referirse a **aquel conjunto o bagaje de ideas medulares, paradigmas, principios y líneas de pensamiento y acción que todo partido político moderno "propone" ante su sociedad**. Ahora bien, no obstante la citada vigencia de la naturaleza general indiferenciada de los multicitados términos, no podemos dejar de señalar que en rigor semántico, para nosotros en definitiva sí existen diferencias -así sean tenues- de significado entre una política, un programa y una plataforma electoral.

Las **políticas de los partidos políticos** son líneas generales de acción que estos adoptan ante los grandes temas y problemas sociales que diferencian a un partido político de los restantes partidos que componen un sistema político dado. Por otro lado, los **programas** son documentos partidarios "de trabajo" elaborados en detalle y con la estructura de un plan de gobierno. Por último, las **plataformas**, tienen una connotación eminentemente electoral, en tanto constituyen -desde nuestra óptica- una suerte de híbrido entre la política general y un programa de acción. La plataforma expone de manera sucinta, clara y elocuente la propuesta de acción que un partido político le presenta al electorado (su clientela) para buscar obtener su voto en un proceso electoral y poder así -de obtener la victoria- aplicar en la sociedad las grandes líneas de acción propuestas en la plataforma de dicho partido.

Ahora bien, para organizar y estructurar mejor el contenido del material sobre la elaboración de políticas, programas o plataformas electorales que vamos a analizar, éste, se dividirá en varios rubros fundamentales que son: (a) el grado de articulación en la formulación de políticas, programas o plataformas de los partidos; (b) la dirección o ubicación que en el espectro político tienen las posiciones de los partidos políticos sobre los temas de actualidad en una sociedad dada; (c) la unidad o cohesión interna de los partidos políticos respecto a las políticas, programas o plataformas oficiales; (d) los recursos -financieros o de otra índole- disponibles para la efectiva comunicación de sus políticas, programas o plataformas; (e) el grado de efectividad en la comunicación de las políticas,

programas o plataformas de los partidos; (f) la aplicación o ejecución real de las políticas, compromisos y promesas contenidas en los programas o plataformas electorales; y (g) la consideración de las políticas, los programas o plataformas electorales como un verdadero proyecto de sociedad, o bien como un espejo de la propia sociedad.

II. El Grado de Articulación en la Elaboración de Políticas, Programas o Plataformas Electorales de los Partidos Políticos

Para reflexionar seriamente sobre la elaboración de las políticas, los programas o las plataformas electorales de los partidos políticos, lo primero que hay que establecer es qué tan comprometido está un partido político dado con su formulación. Ahora bien, para responder a esta interrogante nos es útil clasificar a los partidos políticos en **neutrales** -sin posición y sin plataforma específica que los distinga de los restantes partidos de un sistema- **pragmáticos** -muy flexibles ante las exigencias del momento-, y **programáticos** o **ideológicos** -apegados a una línea filosófica política sin concesiones significativas.

1. Partidos Políticos Neutrales, Pragmáticos y Programáticos o Ideológicos

Un partido político **neutral** evita escrupulosamente realizar pronunciamientos específicos por completo, puesto que la neutralidad permite -bajo ciertas circunstancias contextuales- impactar en un número mayor de ciudadanos, y por otro lado, hace menos vulnerable al partido político frente a la sociedad ante el incumplimiento de puntos demasiado específicos cuando un programa o una plataforma son demasiado detallados. Por otra parte, un partido político **pragmático** se enfrenta únicamente a los problemas prácticos inmediatos; y, en tercer lugar, un partido político **programático** establece un plan de acción de largo plazo integrado, contemplando tanto las necesidades presentes como las metas futuras. Un partido político **ideológico** formula su plataforma en forma abstracta y orientada hacia el futuro y en estricta concordancia con una doctrina de pensamiento conocida.

2. Los Factores que Inclinan a los Partidos Políticos hacia la Ideología

Ahora bien, ¿qué es lo que determina qué tan orientado hacia la formulación de plataformas y programas será un partido político? Según Richard Ross "entre mayor sea la cohesión social de los miembros de un partido político, mayor será la preocupación del partido político respecto a la ideología."¹ Por otro lado, como es lógico, los partidos políticos socialmente más homogéneos están más predispuestos a adoptar una ideología aceptable para todos. En este sentido, Joseph Schlessinger

¹ Richard Rose, "Social Cohesion, Political Parties and Strains in Regimes," en *Comparative Political Studies*, 2 abril, 1969, p.27.

establece que cuando los gobiernos están formados por coaliciones, los partidos políticos tienen más libertad para ser marcadamente ideológicos, porque cuando la responsabilidad de gobierno es compartida, difusa o poco identificable, los partidos políticos pueden participar en el gobierno y aún así retener, conservar como bandera irrenunciable una doctrina que tiene poca relevancia con la experiencia de gobierno.²

Por otra parte, Harold Hotelling y Anthony Downs, sugieren que los partidos políticos son menos ideológicos cuando por esta razón, precisamente, pueden atraer a votantes o electores "de centro"³; tal fue el caso del PRD en el D.F., en la elección del 7 de julio de 1997, en que algunas posiciones antaño inmovibles respecto al TLC, el ambulante, y el programa "hoy no circula", fueron flexibilizadas hacia posturas centristas, menos agresivas, con el fin de ampliar la clientela electoral del PRD. En este sentido, la postura del propio PRD varió en la elección Presidencial del 2 de julio de 2000, en que un viraje a una rigidez ideológica le restó votos.

La anterior teoría aparentemente se encuentra sustanciada en la práctica de la ciencia política comparada por casos como el del alejamiento del Partido Social Demócrata Alemán del marxismo dogmático a finales de los 50's, con una dramática mejoría en sus fortunas electorales,⁴ así como por la tendencia de los dos principales partidos británicos que progresivamente se han parecido más y más entre sí en cuanto a su grado de compromiso en la formulación de programas y plataformas y una menor carga ideológica.⁵

Más recientemente, la inclinación de los partidos políticos hacia la formulación de plataformas ha dependido de cuáles son los temas de actualidad en la política nacional de determinado país. Así, cuando los temas de actualidad se caracterizan por ser importantes, dramáticos y fácilmente politizados, los partidos políticos se verán más orientados hacia la formulación de plataformas o programas, como sucede por ejemplo, en México en el caso del PRD y del PAN, ante sucesivas propuestas de "Reforma del Estado", tanto en 1995-1996, en 1997-1998, y en 2000-2001, en que los problemas de la contaminación, la inseguridad, y el ambulante en el Distrito Federal, por ejemplo, constituyen asuntos propicios para presentar ante el electorado mexicano programas y plataformas espectaculares y urgentes que ofrezcan soluciones viables a dichas problemáticas, aunque su eficacia no esté asegurada. En parte, el éxito relativo del PVEM en las elecciones del 6 de julio de 1997, y del 2 de julio de 2000, se basó en la agobiante y obvia necesidad de resolver la catástrofe ecológica que se cierne ya sobre las zonas urbanas de México, y que constituyó la mejor plataforma para el PVEM; a mediano y largo plazo, sin embargo, el sostenido crecimiento de apoyo electoral a partidos verdes en

² Schlesinger, Joseph, "Party Units", en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan, 1968, p. 434.

³ Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.

⁴ F.R. Alemán, "Farewell to Marx", en Milnor, *Comparative Political Parties*, New York, Thomas Crowell, 1969, pp. 129-148.

⁵ Samuel H. Beer, "Democratic One-Party Government for Britain?", pp. 137-48.

México dependerá del éxito que éstos tengan al enfrentar y resolver verdaderamente los problemas ecológicos y ambientales.

En contraste con la situación arriba descrita, cuando los partidos políticos, como por ejemplo sucedió en alguna época con los partidos políticos suecos, han continuado su lucha en torno a viejas contiendas ya resueltas desde hace muchos años, lo único que han logrado es debilitar seriamente el interés del público elector en la política partidaria.⁶

3. Las Ventajas de la Formulación de Programas y Plataformas Políticas

Para nosotros, la tendencia general hacia la formulación de programas y plataformas de los partidos -independientemente de las consideraciones arriba expuestas- es una característica que debe ser vista positivamente, puesto que dicha práctica tiene efectos didácticos que promueven (a) la educación política, (b) la identificación social de la posición de los diversos partidos en el espectro ideológico, (c) la identificación de partidos políticos de "utilería", que al carecer de un conocimiento serio de sus respectivas sociedades, se "delatan" a sí mismos al presentar plataformas y programas altamente deficientes en su estructuración, y a veces francamente aberrantes, entre otros. En este sentido, una de las mejores defensas que tiene la articulación clara de la formulación de plataformas o programas políticos es -todavía- un trabajo de 1950, realizado por el Comité sobre Partidos Políticos del *American Political Science Association*. Dicho Comité sostuvo que "cuando no existe una base clara para calificar el desempeño de un partido político, cuando las políticas partidarias no pueden ser definidas en términos de un programa concreto, el debate partidario se desvincula de los hechos reales".⁷ Esta desvinculación acaba por perjudicar tanto a los partidos -en tanto instituciones- como al sistema político en su totalidad, puesto que se promueve la incertidumbre y el caos que surgen cuando el elector no puede diferenciar con razonable claridad entre las opciones que representan los diversos partidos políticos que integran un sistema nacional de partidos.

Ahora bien, respecto a la anterior corriente de pensamiento, debemos señalar que muchos están en desacuerdo con ella, entre ellos el politólogo León Epstein, quien sostiene que cuando la formulación de políticas es una actividad requerida o exigida a los partidos políticos "en realidad se les está obligando a subordinar la obtención de votos a las consideraciones programáticas";⁸ En este sentido, después de una elección, y en esto le asiste la razón a Epstein, en realidad no existe forma alguna de saber con precisión científica si el electorado ha o no ha apoyado, o endosado un programa amplio cuando vota por los candidatos de un partido político determinado, así como tampoco es posible saber con claridad si el electorado ha apoyado una política en particular. Esta imposibilidad, es

⁶ Tingsten, Herbert, "Stability and Vitality in Swedish Democracy", pp. 88-100.

⁷ Committee on Political Parties of the American Political Science Association, "Toward a More Responsible Two-Party System", en *American Political Science Review*, Sep. 1950.

⁸ Epstein, Leon, *Political Parties in Western Democracies* New York, Praeger, 1967, pp. 267-270.

particularmente cierta cuando en un país, una elección se da bajo un contexto en el que el electorado emite su sufragio buscando "castigar" a un partido debido a una situación de crisis social, política o económica, más que por fundamentos y motivaciones netamente programáticas o de contenido de plataformas.

Por otro lado, los avances recientes en materia de encuestas de opinión -en el campo electoral- parecen descalificar las objeciones de Epstein, aunque la observación siguiente de Anthony King continúa estando vigente: los partidos programáticos, nos recuerda, no siempre pueden serlo en una forma que sea relevante para la opinión de las masas.⁹

Ahora bien, respecto a las anteriores objeciones y escepticismo sobre la conveniencia o inconveniencia de que los partidos políticos estén obligados *-de iure o de facto-* a formular plataformas o programas políticos, cabe hacer las siguientes consideraciones generales. En primer término, en algunos contextos político-sociales, como, por ejemplo, los de países en vías de desarrollo y en culturas políticas incipientes, la obligación jurídica de formular una plataforma es la única forma en que se puede contar con un documento oficial "público" del partido, en el que de hecho se está pactando formalmente con el pueblo elector, que el respaldo de éste para con un partido, resultará en la aplicación del contenido de las políticas y las medidas enlistadas en una plataforma o programa, so pena de ser llamado a cuentas por la ciudadanía. Usando una analogía, si a un estudiante o candidato a un grado académico se le requiere un protocolo de investigación cuando se inscribe en un programa de maestría o de doctorado -con el fin de responsabilizarlo mínimamente a futuro- con mucho mayor razón se justifica la exigencia a un partido, que puede llegar a gobernar un país, estado o ciudad, de que presente su "protocolo", en este caso, una plataforma o programa electoral que la sociedad pueda usar para apoyarlo y para "responsabilizarlo" en el futuro por incumplimiento en una etapa de rendición de cuentas.

En el anterior sentido, cabe resaltar un ejemplo relativamente reciente en el que se observa que la anterior práctica tiene vigencia también en países desarrollados como los Estados Unidos, en los que el Partido Republicano -en 1995- y liderado por Newt Gingrich ideó el llamado "*Contract with America*", bajo el cual los representantes políticos de dicho partido se comprometían formalmente con sus electores -de hecho con el país- a aprobar un listado de nuevas leyes que buscaron cambiar el modelo de país que durante décadas han construido los norteamericanos. Así pues, de no contarse con la obligación de los partidos políticos -en países tanto subdesarrollados como altamente desarrollados- de presentar una plataforma o un programa político, los partidos políticos quedan en libertad excesiva de no comprometerse a la realización de políticas o medidas concretas, lo que siempre termina por ser perjudicial para cualquier sociedad.

Las anteriores afirmaciones, parecen demostrar que en tiempos en que las agendas o las plataformas electorales son relevantes, los partidos políticos que descuidan su función programática y

⁹ King, Anthony, "Political Parties in Western Democracies", *Publy*, Winter, 1969. p. 122.

que no formulan plataformas de acuerdo con la cambiante opinión pública, lo hacen bajo su responsabilidad, y usualmente contribuyen a su propia decadencia y derrota electorales.

Por otro lado, cuando los partidos políticos se encuentran divididos por el disenso interno y el rechazo externo, una renovación de sus plataformas electorales a pesar de las dificultades que ello implique, representa quizá su única oportunidad de supervivencia. Tal podría ser el caso del PRI en México, en dónde ante el rechazo popular de la política financiera implementada desde 1995 hasta el año 2000, -en materia de préstamos hipotecarios, cartera vencida y tarjetas de crédito- algunos de los diputados y senadores del PRI, otrora disciplinados respecto al "establishment" bancario mexicano, optaron en 1995 por alinearse con los deudores, como fue el caso específico -en ese entonces- de Fernando Solana, y de Trinidad Lanz Cárdenas. Igualmente, en pleno año 2001, las posiciones generales de la plataforma política tradicional del PRI se modificaron sustancialmente para acomodar el papel de dicho partido como primera oposición con mayoría simple en la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura. Por otro lado, con anterioridad, también en 1995, dos representantes más jóvenes y menos conocidos, y actualmente ex-priistas -Durán y Layda Sansores- ya habían roto la disciplina partidaria al votar en contra del aumento del IVA, del 10% al 15%. Finalmente, y ya en 1998, la llamada "Ley Bartlett" (Ley de Federalismo Hacendario), en Puebla, que redistribuyó recursos federales a los municipios de una forma innovadora, representó un giro inesperado y brusco de línea política y de plataforma que buscó no sólo funcionar como un indicador de fuerza e iniciativa política por parte de Manuel Bartlett Díaz, y como fuente de recursos rumbo al 2000, sino como una eventual oferta de plataforma novedosa ante el electorado local y nacional, en el presente y a futuro.

III. La Dirección o Ubicación Política de las Posiciones Partidarias sobre los Temas de Actualidad en una Sociedad: El Espectro Ideológico de Izquierda, de Centro y de Derecha

Una vez que se ha determinado qué tan comprometido con la formulación de plataformas está un partido político dado, enfocaremos nuestra atención sobre otra temática distinta, que consiste en preguntarse ¿cuál es la posición que adopta un partido político dado sobre los temas de actualidad en una sociedad? La práctica común más socorrida es identificar la política de los partidos políticos -en general- a lo largo de un espectro ideológico que abarca a la izquierda, el centro o a la derecha, a pesar de la dificultad conceptual -pocas veces reconocida- que existe para llegar a un acuerdo sobre el significado de términos tan amplios.

1. Los Partidos Políticos de Izquierda y de Derecha

Las ideas y los conceptos asociados con una posición de izquierda o liberal son: igualitarismo, secularismo, internacionalismo, pacifismo y progreso, entre otros. Por otro lado, las plataformas o

programas de derecha o conservadores pueden ser caracterizados como pro libertades individuales, pro clericalismo, y pro nacionalismo y militarismo, favoreciendo el *statu quo*.

Ahora bien, en la realidad política, únicamente los partidos políticos más claramente ideológicos son susceptibles de encuadrar "limpiamente" en uno u otro de los dos grandes extremos del espectro ideológico arriba citado, y aun éstos, usualmente modifican sus posiciones cuando alcanzan el poder según "soplen" los vientos del momento.

2. Los Partidos Políticos de Centro

Por otro lado, tampoco nos encontramos en "tierra firme" con el membrete de "centrista", que se ha usado indiscriminadamente para identificar tanto a aquellos partidos políticos cuyas posiciones sobre la mayor parte de las cuestiones son realmente de centro, v. gr., el Movimiento Republicano Popular de la Cuarta República Francesa, partidos que intentan acomodar a miembros que sostienen orientaciones por completo conflictivas, el Partido de la Democracia Libre Alemán, y partidos que no se ubican claramente en ninguna otra categoría, como aquellos fundamentalmente orientados hacia un solo tema, o monotemáticos, como han sido los de los campesinos en Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, y el Partido Verde Ecologista en México.

A) Sistemas Bipartidistas

Por otro lado, los partidos políticos que objetivamente son identificables como "de centro" pueden ser ubicados indistintamente a la izquierda o a la derecha en naciones bipartidistas como son los Estados Unidos de Norteamérica, y la Gran Bretaña, sólo porque uno de los dos partidos se encuentra levemente a la izquierda del otro.

B) El Espectro Ideológico de los Partidos Políticos de K. Janda

En vista del anterior escenario, el reconocido politólogo Kenneth Janda, ha intentado imponer cierto orden en el caos terminológico del espectro ideológico partidario mediante la identificación de tres grandes variables respecto al compromiso partidario en la formulación de plataformas de los partidos políticos ubicando a 152 partidos en una muestra como de izquierda o derecha en su posición sobre temas específicos. (*"A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Political Parties,"* en Comparative Politics Series, Sage Professional Papers, No. 1, 1970). Janda reconoce, sin embargo, que se enfrentó a algunas dificultades iniciales muy evidentes. Así, una posición de izquierda en una nación dada puede ser de derecha en otra, dependiendo de la religión, la economía, y la idiosincrasia imperantes. Sin embargo, debe reconocerse que la esquematización de Janda

constituyó un adelanto respecto a la característica de membretes netamente "impresionistas" -sin verificación- que caracterizan a otros estudios sobre la materia.

IV. La Unidad Interna de los Partidos Políticos Respecto a los Programas o las Plataformas Oficiales

Íntimamente vinculado a la cuestión de la clasificación de los partidos políticos en un espectro de izquierda, de derecha o bien de centro, se encuentra el tema de la llamada unidad interna de los partidos políticos respecto a los programas y plataformas oficiales, tema que reviste gran actualidad en México puesto que ya desde 1998 empezaron a aflorar las diferencias de opinión sobre el contenido de las plataformas de los diversos partidos políticos nacionales, fenómeno que en años pasados no era perceptible y que reflejaba la existencia de: 1. una férrea disciplina interna, 2. de un control vertical del poder político sin cuestionamiento, y de 3. una sospechosa "homogeneidad" ideológica partidaria.

Un partido político dado, puede tener un fuerte compromiso respecto a la elaboración de programas o plataformas en el sentido de que sus líderes adoptan y toman posiciones definidas sobre las cuestiones fundamentales de actualidad (como fue en 1995, el caso en México del PRD y de sus dirigentes de aquél entonces Porfirio Muñoz Ledo y C. Cárdenas, respecto al problema de la toma de pozos de PEMEX en Tabasco) y sin embargo, encontrarse tan divididos por faccionalismos o cismas, que el resultado final es que dicho partido político, en tanto aparato electoral de convencimiento y de obtención de votos es en efecto ineficaz e inútil, como también le sucedió al propio PRD en las ya lejanas elecciones de 1995 para elegir Gobernador en Michoacán, escenario que podría volver a repetirse en la elección de Gobernador de esa misma entidad en el año 2001. Salta a la vista, por otra parte, que el éxito electoral del PRD en el D.F., en 1997, en parte obedeció a una rara -y aparentemente ya agotada en el 2000- unanimidad partidaria y social respecto a la candidatura de C. Cárdenas, que prevaleció sobre los divisionismos ideológicos internos como resultado del "fenómeno Cárdenas" en el D.F en dicha elección. Así, el calculo interno de los miembros de un partido inconformes o disidentes es que "ganan" más callando su inconformidad e integrándose a la "caballada ganadora" que impulsa un candidato que es seguro vencedor, que aireando sus desacuerdos en plena fiesta y estropeando así las cosas para todos; fenómeno similar se presentó en el caso de la candidatura de Vicente Fox durante 1999 y 2000 al interior del PAN. Claro está, que la citada unanimidad requiere previamente de la existencia de un candidato con características poco usuales que además coincida con contextos -elección inédita en una demarcación como el D.F., o sentimiento creciente de que se está en el umbral de una transición política largamente anhelada- también inusuales.

Ahora bien, cabe apuntar que las llamadas facciones partidarias internas, no siempre se sustentan en la ideología. Algunas son simplemente representativas de los seguidores leales de los distintos líderes; otras, están estructuradas de acuerdo a generaciones, etnia, sexo o religión, o a veces, una compleja combinación de los anteriores factores. Sin embargo, es innegable que en sistemas de

partidos competitivos y maduros, las diferencias doctrinarias son una de las causas más frecuentes del faccionalismo partidario. En algunos casos, los desacuerdos han sido tan intensos que cada facción ha publicado su propio periódico, como fue el caso del Partido Socialista Francés antes de la II Guerra Mundial.

Por otro lado, en otros casos, los propios partidos políticos han otorgado a sus respectivas facciones una clara legitimidad institucional distribuyendo posiciones partidarias y candidaturas a distintos subgrupos, en proporción a la fortaleza de cada uno de éstos. Especulativamente, y subrayamos la palabra "especulativamente", se podría pensar que en el caso del PRI en México, por ejemplo, si éste hubiese adaptado una posición más flexible con respecto a los grupos que se separaron de dicho partido a partir de 1987-1988, y hubiese posibilitado el disenso ideológico, pero a la vez evitando la ruptura, el escenario electoral de varias elecciones subsecuentes muy probablemente hubiese sido distinto, porque los personajes políticos que se separaron del PRI, se llevaron -y se llevan- a otra entidad política distinta, al PRD o al PAN, por ejemplo, todo un bagaje de contactos, experiencia y conocimiento íntimo de las entrañas del poder político establecido en México, que hubiesen sido muy difíciles de encontrar y de estructurar al exterior del propio PRI.

Ahora bien, acudiendo a algunos ejemplos del derecho electoral comparado, es dable destacar que la anterior estrategia preventiva de cismas fue de uso común en los primeros años de los sistemas de partido único en África, por ejemplo, cuando partidos políticos -anteriormente competitivos- fueron incorporados por completo por un movimiento dominante. Pero es posible encontrarlo también entre los partidos políticos europeos contemporáneos. De esta forma, el Partido Demócrata Cristiano de Italia, habitualmente ha concedido posiciones a los miembros de distintas facciones partidarias al formar las listas del partido para las elecciones.

De todo lo anteriormente expresado, se desprende que el faccionalismo -en sí mismo- no necesariamente evita la unificación de intereses y la formulación de políticas partidarias coherentes. Así, a menudo incluso puede argumentarse que el fenómeno del faccionalismo interno motiva a un partido político a formular sus posiciones sobre los temas de actualidad buscando obtener una clientela electoral más amplia y diversa. Queda claro que un partido político que debe realizar un trabajo partidario mediante compromisos aceptables que responden a luchas internas con antelación a una campaña política, está en posibilidad óptima de ofrecer un programa o plataforma electoral más realista y satisfactorio que un partido que sea filosóficamente más homogéneo. El debate y el acomodamiento "interno" en un partido político, le sirven de preparación antes de la batalla electoral "exterior" con los otros partidos del sistema político y le ayudan a afinar -al "calor" de la lucha interna- sus plataformas, sus técnicas y sus mecanismos. De hecho, un partido político sin debate ni disenso internos propios está en gran desventaja ante los demás partidos políticos que sí los tengan, así como frente a la propia sociedad, pues se priva de la práctica, la experiencia y la afinación de estrategias que le serán indispensables en las campañas políticas, y lo que es más importante corre el riesgo de que los cismas, deserciones y renunciaciones se den de manera escandalosa y de último momento

al no haberse ventilado los diferendos libremente dentro del partido con antelación; tal es el caso de Ricardo Monreal Ávila en Zacatecas, en 1998, cuya disciplina interna pudo haberse conseguido de haber habido mecanismos internos de conciliación, negociación, debate y solución de controversias que hubieran hecho innecesario y hasta improcedente todo acto de rebeldía externo, acto que no sólo afectó de forma aislada la elección de Zacatecas, sino que trastocó en grado desconocido el desarrollo de los restantes 13 procesos electorales locales de dicho año.

V. Los Recursos Disponibles para la Comunicación y la Divulgación de las Plataformas Partidarias

Después de haber analizado el subtema del contenido de las políticas, los programas o las plataformas de un partido político -y de habernos preguntado ¿ qué tan comprometido está un partido político con la elaboración de plataformas electorales, qué tendencias políticas nos revela y con qué grado de unidad interna se apoyan las plataformas, los programas y las políticas ? aún debemos determinar qué tan efectivo es un partido político en la comunicación de su perspectiva de los temas de actualidad. Es claro, que, en parte, la respuesta a dicha interrogante depende de qué tan esforzada e inteligentemente un partido político intenta comunicar sus mensajes al electorado y mediante qué medios y apoyos financieros lo hace. La efectividad, desafortunadamente depende cada día más y más de los montos de financiamiento público y privado disponibles para un partido.

1. Las Campañas Electorales Temporales y la Educación Política Permanente

Existen fundamentalmente dos fuentes de recursos ya sean financieros, o bien no-financieros, que un partido político debe tener; aquellos requeridos para la realización de campañas políticas intermitentes, y aquellos necesarios para llevar a cabo una educación política permanente -incluso en períodos interelectorales- del electorado y de sus representantes políticos. En tratándose de la realización de las campañas políticas, el acceso a los medios masivos de comunicación y a materiales impresos como son carteles, folletos y documentos varios, candidatos dinámicos y atractivos, un ejército de voluntarios comprometidos y una administración de campaña leal e inteligente -incluyendo un comité de finanzas fuerte- son recursos indispensables para el éxito electoral inicial y para evitar sorpresas posteriores desagradables y desprestigiantes, como, por ejemplo, fue el caso con Fernando Botero Zea, Coordinador -en 1994- de la campaña Presidencial de Ernesto Samper Pizano en Colombia, y que debido al escándalo del financiamiento del narcotráfico a la citada campaña vio derrumbarse su carrera política, la de Samper, y el surgimiento de una crisis política y constitucional intermitente gravísima en Colombia, todo por no haber sido lo suficien-

temente escrupulosos y cautos en la gestión y supervisión de las fuentes de financiamiento de la campaña citada.

Por otro lado, incluso en los sistemas políticos de partido hegemónico, los partidos políticos requieren de los arriba citados recursos para motivar a un amplio número de ciudadanos para que éstos, a su vez, acudan a votar para legitimar al sistema. En este sentido, resultan de gran interés aquellos sistemas políticos en los que los partidos únicos permiten o, incluso requieren las candidaturas dobles o "paralelas" por parte de miembros del mismo partido político dentro de cada distrito o circunscripción electoral -como sucede con el partido Tanu de Tanzania y el Raestakhiz de Irán- y en los que la lucha por los recursos puede llegar a ser tan feroz y álgida como en un sistema político pluripartidista, especialmente dada la escasez de medios y de cuadros entrenados.

Respecto al anterior tema, y con referencia específica al caso de México, cabe referir el ejemplo de una supuesta "candidatura", paralela o doble *-de facto-* del PRI, cuando habiendo sido nombrado Luis Donald Colosio como candidato del PRI a la Presidencia de la República, y ya en marcha su campaña oficial, quien fue su rival más fuerte en la etapa previa a su selección, Manuel Camacho Solís, recibió un fuerte "apoyo" presidencial al ser designado Comisionado del Gobierno para mediar en el Conflicto de Chiapas, poco después de haber estallado el movimiento. El alto perfil público, la fortaleza política específica de Camacho, sus declaraciones públicas sobre la temática política-electoral, sus variadas y amplias fuentes de financiamiento y el silencio inicial de Carlos Salinas respecto a los rumores de un cambio de candidato del PRI, acrecentaron la certidumbre pública de que las tradicionales reglas no-escritas del sistema político mexicano -en tratándose del período "post-destape"- y las actividades de los ex-candidatos, el destapado y el Presidente en funciones, "calentaron" de tal manera el ambiente político nacional, que de hecho, ello contribuyó de suyo a desestabilizar peligrosamente -política y financieramente- al país durante varios meses.

Ahora bien, lo criticable del anterior rompimiento de las reglas tradicionales no-escritas del sistema político mexicano, no fue el cambio de sistema, sino la premura y lo accidentado de las formas con las que se llevó a cabo el citado cambio *de facto*, sin avisos, señales o negociaciones con los protagonistas del proceso de selección de candidato, lo cual violentó el *status* usual en la temática. Ahora bien, las candidaturas "dobles" o "paralelas" dentro de un mismo partido político cuando no están adecuadamente apoyadas con un marco jurídico, no son *per se* intrínsecamente nocivas, cuando el sistema político donde se usa lo ha validado informal o formalmente, lo nocivo es su uso sorpresivo y disruptivo. Así, cuando la figura referida ha sido validada social, jurídica y políticamente, es factible pensar en que su uso incluso tiene ventajas políticas dependiendo del contexto en el que se le aplique. En este sentido, en sistemas políticos de partido único o hegemónico, las candidaturas dobles o paralelas referidas sirven como un paliativo en que ante la falta de competencia interpartidaria, se da una competencia intrapartidaria, que cuando es genuina, constituye un método democrático válido y casi tan auténtico como la democracia interpartidaria, siendo la segunda mejor opción ante la inexistencia de un pluripartidismo fuerte y maduro.

Ahora bien, por otro lado, en la época actual, los servicios de despachos y de bufetes de relaciones públicas, y de organizaciones para la realización de encuestas se han vuelto indispensables para el éxito electoral de los partidos y candidatos políticos llevando a la presentación de plataformas y programas electorales al nivel de una verdadera ciencia que incorpora conocimientos y equipos profesionales muy especializados. Igualmente, los candidatos pueden requerir de medios de transportación sofisticados como es el caso cuando se realizan actos políticos de proselitismo mediante helicópteros y aviones, en especial en las campañas presidenciales. A mayor abundamiento, incluso se presentan casos de candidatos políticos que contratan una amplia gama de talentos que van desde golpeadores profesionales que atacan físicamente al candidato rival, hasta técnicas sofisticadas de maquillaje para lograr presentaciones de mejor imagen televisiva, todo lo cual requiere de fuertes sumas de dinero.

Por otro lado, cabe resaltar que en la actualidad, los partidos políticos no formulan sus plataformas electorales únicamente con propósitos electorales. De esta manera, incluso en períodos inter-electorales se llevan a cabo esfuerzos por comunicar el contenido de las posiciones partidarias sobre los temas de actualidad. Así, se distribuyen a la prensa y a los medios electrónicos, documentos sobre las posiciones partidarias que son redactados y emitidos como resultado de reuniones y conferencias partidarias. Igualmente, los líderes de los partidos escriben libros y ofrecen sus puntos de vista en reuniones públicas que son profusamente difundidas por la prensa y por la televisión.

Asimismo, es común la práctica de publicar una revista o un *newsletter* periódicamente para los miembros de un partido o de editar un periódico para su venta en las vías públicas. Un caso paradigmático de lo anterior, fue el libro de Ross Perot, *United We Stand*, (Hyperion, New York, 1992, 118 pp.) en el que defendió su ideario político como un exitoso candidato independiente a la presidencia en 1992, así como sus conocidos "infocomerciales" de 30 minutos difundidos por televisión a nivel nacional, también en los Estados Unidos.

Por otro lado, en los países de partido único o hegemónico, a menudo el principal periódico del país es en realidad el vocero u órgano no-oficial de dicho partido político. Por otra parte, los partidos políticos -de oposición o gobernantes- usualmente fundan o establecen escuelas de educación política o de cuadros no sólo para sus activistas y candidatos, sino también para la población en general, como, por ejemplo, lo fue la Fundación Cambio XXI, del PRI, en especial en su primera época de 1991 a 1993. En dichas instituciones, una parte fundamental de las actividades, es precisamente ventilar la posición partidaria sobre los grandes temas del día.

VI. La Efectividad de los Partidos Políticos en la Comunicación de sus Políticas, Programas o Plataformas Políticas

Queda claro que no existen límites en cuanto a las formas bajo las cuales los partidos políticos buscarán comunicar sus posiciones sobre los temas del día, pero sí existe un límite respecto a la

efectividad de dichos esfuerzos, límite ineludiblemente marcado, entre otros factores, por el **financiamiento** del que dispone un partido político. Ahora bien, ¿ cómo es medida dicha efectividad ? Una forma es investigar y descubrir, si un partido político es apoyado por los electores a quienes se está dirigiendo. Esto puede llevarse a cabo preguntándose, por ejemplo, qué porcentaje de la membresía oficial vota por el partido, y qué porcentaje del apoyo del partido proviene de los (grupos-objetivo).

Por otro lado, debe destacarse que los electores "correctos" pueden apoyar a un partido político por las razones "equivocadas", como puede suceder con el llamado "voto de castigo", o por temor o por inmadurez política en una segunda vuelta electoral, entre otras razones. En este sentido, un enfoque más correcto sería tratar de ubicar las correlaciones entre el nivel de la actividad de la campaña de un partido y la concientización pública existente sobre los grandes temas de actualidad que despierta.

Los estudios que vinculan la actividad partidaria y la inclinación hacia la formulación de plataformas por parte de los electores son aún relativamente escasos. Sin embargo, hay numerosos esfuerzos académicos para determinar si los electores en general pueden distinguir inteligentemente entre los principales partidos en su sistema político y de ser así, si esta distinción se hace en base de diferencias de plataforma percibidas entre los partidos políticos. En este sentido, cabe citar un estudio de opinión realizado en 13 naciones ¹⁰ que sugiere que aunque en general existe una fuerte correlación entre el posicionamiento izquierda-derecha, y la preferencia partidaria, la fortaleza de dicha relación comienza a disminuir cuando uno empieza a considerar países subdesarrollados o en vías de desarrollo y de hecho ha llegado a ser insignificante en casos como el de Corea del Sur y la India. De esta forma, votar por la extrema izquierda o derecha, frecuentemente es indicación de un voto de protesta o de castigo, para lo cual cualquier movimiento extremista de izquierda o derecha será suficiente. Así, los votantes filipinos aparentemente no encuentran diferencia entre sus dos partidos fundamentales, el Nacionalista y el Liberal. En México, Porfirio Muñoz Ledo identificó en el pasado reciente algunas políticas, programas y plataformas comunes en dos partidos aparentemente disímbolos, como el PRI y el PAN, que hace más de una década se podían diferenciar nítidamente, cuestión que en la votación en mancuerna de dichos partidos del "paquete económico" de diciembre de 1997, en la Cámara Baja se aprecia claramente.

¹⁰ Finlay, David, "The Concept of Left and Right in Cross-National Research", en *Comparative Political Studies*, July 1974, p. 215.

Capítulo 9

LA TEORIA GENERAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción

La formulación de una teoría general de los partidos políticos, que explique su origen, constitución, organización, **financiamiento**, funcionamiento y extinción, es una tarea intelectual relevante debido a una multiplicidad de factores teórico-científicos y prácticos. Ahora bien, para los fines de esta tesis doctoral, la citada labor es uno de los prerequisites más importantes, por ejemplo, para que juristas y legisladores formulen, a su vez, un marco electoral jurídico-legislativo de los partidos políticos que sea eficaz y también justo, en especial en tratándose de la **regulación del financiamiento de los partidos y las actividades políticas**, que en México con el escándalo electoral de Tabasco en 1994, y en los Estados Unidos con el intento de "compra" de la candidatura Presidencial de Perrot en 1992, y del Republicano Steve Forbes en 1995-1996, ha dejado incontrovertiblemente establecida la importancia y complejidad universales del tema.

En la actualidad, el derecho electoral que regula a los partidos políticos, se ha visto rebasado por la compleja realidad política existente en la gran mayoría de los países del mundo y por ende, se ha vuelto incapaz para confeccionar esquemas jurídicos que regulen eficaz y equitativamente, el fenómeno de los partidos. Las normas jurídicas, en especial las relativas a la democracia interna partidaria, y al **financiamiento de los partidos y a su participación en los medios masivos de comunicación**, se han visto desbordadas por la **dinámica social contemporánea**, porque no se cuenta aún, con un cuerpo de conocimientos teóricos y prácticos lo suficientemente profundo, extenso y sistematizado sobre los partidos políticos, como para poder estructurar una normatividad jurídico-constitucional partidaria efectiva, además de justa. Esta gran carencia obedece a varios factores, problemas y condiciones que dificultan la elaboración de una teoría general de los partidos políticos y que se analizarán en el presente capítulo. En este sentido, para nosotros, el régimen jurídico de los partidos políticos ideal, sería aquel ordenamiento electoral justo y eficaz, que reuniera los siguientes requisitos: 1. Permitirá el libre juego entre, y dentro de los diversos partidos; 2. Prohibirá la formación de monopolios del poder político; 3. Fomentará la participación ciudadana en las organizaciones políticas; 4. No limitará la democracia participativa del sistema político, y propiciará, asimismo, 5. La formación de una tradición política nacional.

Ahora bien, para que un régimen-jurídico electoral de los partidos políticos además de eficaz, sea equitativo, deberá basarse necesariamente, en una **teoría general de los partidos políticos**, que ofrezca los elementos necesarios para estructurar un esquema normativo comprobado científicamente.

De esta manera, si el derecho electoral aplicable a los partidos políticos es violado constantemente en la realidad, abiertamente, o bien vía tecnicismos jurídicos (caso de la elección en 1994, de Roberto Madrazo Pintado como Gobernador de Tabasco, por ejemplo), entonces es necesario

adecuar sus disposiciones a la realidad política para que si sea operativo. Por ejemplo, si un determinado régimen jurídico de los partidos políticos tiende a favorecer a determinado partido o partidos, aquel deberá ser reformado para que el sistema político auxilie en la configuración de un verdadero Estado de justicia social. Pero, precisamente para poder realizar los ajustes necesarios en una legislación electoral partidaria dada, es que hace falta contar primero con una teoría general sobre los partidos políticos adecuada.

II. Algunos de los Factores que Dificultan la Elaboración de una Teoría General de los Partidos Políticos

1. La Naturaleza de las Ciencias Sociales

En las más variadas ramas del conocimiento humano, y en especial respecto de las ciencias exactas, las teorías, al aplicarse, han permitido a la humanidad controlar a los elementos de la naturaleza para aprovecharlos en su beneficio. El conocimiento especulativo ha sido, pues, la primera fase del avance de la humanidad en los más disímiles campos. Así, muchos de los avances de la ciencia moderna que hacen la vida más llevadera para el hombre, se originaron en una teoría. La teoría, sin embargo, es sólo la primera etapa del avance; la aplicación práctica posterior de ese conocimiento teórico, permitirá comprobar la veracidad de aquel conocimiento que antes de ser aplicado, era tan sólo una mera hipótesis. Ahora bien, con respecto a nuestro tema en particular, los partidos políticos y el derecho electoral, el desarrollo de la teoría se ha visto dificultado notablemente por varios factores que a continuación trataremos.

La primera cuestión que dificulta la formación de una teoría general de los partidos políticos, surge precisamente a raíz de que el estudio de éstos, corresponde a las ciencias sociales, llamadas también "ciencias del espíritu", lo cual significa que los problemas (v.gr. **financiamientos ilegales de los partidos y las actividades políticas**) que debe resolver una teoría general de los partidos políticos, están íntimamente vinculados con fenómenos sociales que tienen como principal protagonista al ser humano, y, siendo éste, una compleja mezcla de razón y de emoción, su conducta nunca sigue patrones rígidos y uniformes, lo que impide establecer -como en las ciencias exactas- que ante determinado estímulo, el hombre en equis caso reaccionará necesariamente de equis forma.

La anterior impredecibilidad de la conducta humana, que se ve multiplicada cuando consideramos a la sociedad en su conjunto como el objeto de un estudio, es lo que hace que las ciencias sociales se enfrenten, en muchas ocasiones, a problemas de mucho mayor complejidad que las propias ciencias exactas. A guisa de ejemplo, tomemos al hombre, quien hace treinta años, pudo enviar a uno de su especie a la luna y ha llegado, también, a controlar para su beneficio la energía nuclear; pero, en contraste, ¿hasta cuándo terminará con la pobreza, con las enfermedades, con la violación de los derechos humanos, del derecho constitucional y de las normas electorales, con los

gobiernos autocráticos y con las más variadas injusticias sociales ? qué duda puede caber, a principios del siglo XXI, que la solución a este tipo de problemáticas tendrá que provenir fundamentalmente de estructuras, sistemas e ideas surgidas entre las filas de los científicos sociales.

Los anteriores, son, pues, sólo algunos de los problemas que les toca resolver a las ciencias políticas y sociales —entre ellas, el derecho constitucional, el derecho electoral, la ciencia política y la sociología—. Como resulta evidente, la tarea señalada es realmente titánica, y debe ser abordada necesariamente por las ciencias sociales puesto que una de las opciones alternativas: que estos lacerantes problemas sociales sean resueltos primordialmente por las ciencias exactas, únicamente nos puede ofrecer los horrores de una sociedad estratificada en base a un proyecto de ingeniería genética al estilo de *Un Mundo Feliz* de Aldous Huxley, en el cual, los problemas sociales que surgen de las diferencias de mentalidad, ideología y opinión que se dan de manera natural entre los hombres, son resueltos a través de la manipulación de códigos genéticos.

2. La Determinación de la Disciplina Social a la que le Corresponde el Estudio de los Partidos Políticos

Por otro lado, y también como parte de la problemática de las ciencias sociales, surge una segunda cuestión, que consiste en determinar a cuál de estas últimas corresponde el estudio científico de los partidos políticos. Ahora bien, para esclarecer esta cuestión, comenzaremos por recordar que la aversión inicial de juristas y de legisladores en general hacia los partidos políticos, fue justamente una de las razones que propició que éste fuese un tema estudiado —inicialmente— sólo por la sociología política y, posteriormente, por la más novedosa ciencia política, ante el rechazo empecinado de la ciencia jurídica. Al respecto, nos dice Pedro de Vega:

constituyendo los partidos uno de los datos más sobresalientes de la vida política en toda Europa, desde por lo menos la segunda mitad del siglo XIX, es lo cierto que su existencia fue sistemáticamente ignorada por el Derecho.¹

Por su parte, en relación al anterior problema, Lavau sostuvo que no obstante que:

La ciencia política amenazaba con sobrepasar en diez años el estéril formalismo de la ciencia jurídica tradicional... que idealista y desconectada de lo real... no abordaba con seriedad el tema de los partidos políticos —aunque tampoco la primera era una disciplina adecuada para enfrentar el complejo tema— puesto que... la naciente ciencia política consideraba a los partidos como meras

¹ Cfr. Vega, Pedro de, *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, (Presentación) Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 21.

estructuras, como máquinas u organizaciones detalladamente descriptibles, pero aisladas -en una peligrosa abstracción- del contexto social.²

Por nuestra parte, pensamos que el tema de los partidos políticos y su financiamiento -ya sea privado o público- no es patrimonio particular de ninguna rama de las ciencias sociales; más aún, creemos que sólo con estudios multidisciplinarios se podrá algún día formular una teoría y un marco jurídico sobre los partidos de aplicación "casi" general. Es por esto, que, tanto los politólogos como los sociólogos, deben trabajar en estrecha comunicación con los juristas, que son en última instancia, los encargados de estructurar el marco jurídico electoral que canalizará la dinámica partidaria.

3. La Relativa "Novedad" del Tema de los Partidos Políticos

El tercero de los problemas a que se enfrenta el estudio de los partidos políticos contemporáneos -en la acepción que de éstos ya establecimos en el capítulo 2 de esta tesis- es su reciente aparición en el panorama de las ciencias sociales. Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que "la formación de una fenomenología y de una teoría de los partidos, coincide con una fase en la que el viejo partido de notables es disuelto por el moderno partido de masas"³ y que "el primer intento de formulación de una teoría constitucional del partido político, va unido a la aparición, en Europa, del régimen parlamentario de sufragio restringido."⁴

Por otro lado, los primeros trabajos serios y profundos sobre el partido político contemporáneo, fueron los ya célebres de Ostrogorski y de Roberto Michels, que aparecieron a principios del presente siglo y que se ocuparon principalmente de las tendencias oligárquicas de los partidos políticos, tendencias que, por otra parte, están íntimamente vinculadas con el fenómeno de su financiamiento. Ahora bien, respecto a los anteriores trabajos pioneros, se debe hacer notar que trataron únicamente sobre la vida interna de los partidos, circunscribiéndose además a su vertiente patológica [vale destacar que en México, es precisamente la faceta interna de los partidos, la que a principios del siglo XXI adquiere particular relevancia, hecho que en sí mismo da fe del estadio de desarrollo y madurez del sistema de partidos imperante]. Así, no es sino hasta 1951, con la aparición del ya clásico estudio de Maurice Duverger, que se cuenta a nivel comparativo mundial con una obra de aspiración generalizadora y científica. Si bien los trabajos posteriores de Janda, Apter, La Palombara, Rae, Sartori, Lijphart y Taagepera, entre otros, han mostrado las limitaciones del esfuerzo

² Cfr. Garrorena Morales, Angel, "Hacia un Análisis Democrático de las Disfunciones de los Partidos Políticos", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 75.

³ Cfr. Cruz Villalón, Pedro, "Teoría e Ideología del Partido Político", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 29.

⁴ *Idem*, p. 30.

de Duverger, no es posible restarle merecimientos a éste último, aunque el mérito radique tan sólo en "haberse ocupado de un tema que estaba necesitado de una teoría general."⁵

4. La Creciente Complejidad Social y Tecnológica

Si bien es cierto que bastante se ha avanzado en las últimas dos décadas en el desarrollo de una teoría general de los partidos políticos, existe, sin embargo, un cuarto problema que ha venido a complicar más aún lo que de por sí ya era una maraña conceptual; nos referimos a la creciente complejidad del tema de los "partidos políticos", que ya hacía notar Jellinek en su *Teoría General del Estado* al decir que "la vida de los partidos políticos tiene tantos elementos extraños e impredecibles que es imposible descubrirlos desde el punto de vista científico."⁶ El constitucionalista español Pedro de Vega, corrobora esta opinión al decir que "a medida que más se investigan y se conocen aspectos parciales y concretos de la realidad, más confusa, huidiza y problemática se torna la realidad en su conjunto."⁷

Otro teórico que sostiene la anterior tesis, es Giovanni Sartori, quien dice -refiriéndose a la falta de una teoría de los partidos políticos- que al "luchar" con la redacción de su manuscrito descubrió que la falta de una teoría de los partidos no ha sido remediada, sino que más bien, se ha acrecentado gradualmente.⁸

Ahora bien, ¿cuáles son los motivos de la creciente complejidad del tema de los partidos políticos? Sin duda, puede considerarse que algunas de las principales causas de la misma son: el surgimiento de un gran número de partidos en países en vías de desarrollo, que se salen de los moldes tradicionales establecidos por los teóricos pertenecientes a naciones occidentales altamente industrializadas; el desarrollo tecnológico-industrial contemporáneo, observado a nivel mundial, que ha originado problemas sociales que hasta hace unos cuantos años eran inexistentes; el **creciente número de las fuentes de financiamiento de los partidos, entre éstas, la de recursos provenientes del narcotráfico**, y el creciente número de monografías sobre los partidos políticos, escritas en los más variados países del mundo y que necesitan ser analizadas cuidadosamente por los estudiosos que se avoquen a la construcción de una teoría general de los partidos políticos.

Por otro lado, lo cierto es que las investigaciones hechas sobre los partidos políticos, con raras excepciones como la de Giovanni Sartori, no han hecho análisis genuinamente profundos de la vida de los partidos. La mayoría de los estudios son meramente descriptivos, y es evidente la falta de trabajos analíticos. Por esto, concordamos con H. Eclestein, cuando afirma que:

⁵ Cfr. Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, 1977, p. IX.

⁶ Cfr. Horn, Hans Rudolf, "Consenso Real y Partidos Políticos", en *Anuario Jurídico*, IX, 1982, México D.F., p. 121.

⁷ Cfr. Vega, Pedro de, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 8.

⁸ Cfr. Sartori, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. IX.

la literatura científica que poseemos se reduce a inventariar y repetir meras listas estereotipadas de ciertas funciones realizables por los partidos políticos. Pero poco o nada nos dice de esas funciones, de esos impactos funcionales y menos aún de muchos otros cuya concreción académica ni siquiera ha intentado la ciencia política.⁹

5. La Diversidad de los Sistemas Políticos

Un quinto problema, al que se enfrenta el estudioso de los partidos políticos que se propone participar en el desarrollo de una teoría general de los mismos, es la apabullante y desconcertante diversidad de los sistemas políticos existentes en el mundo, y en los que surgen los partidos políticos. Esta diversidad dificulta enormemente el desarrollo de una teoría sobre ellos de aplicación universal. Tan es así, que la anterior dificultad ha llevado a ciertos teóricos especializados en el tema de los partidos, a sostener que en realidad es imposible formular una teoría sobre los partidos políticos de aplicación universal. Entre estos últimos, se encuentra Lavau, quien en su ya célebre polémica con Maurice Duverger, sostuvo que la única forma de abordar el tema de los partidos políticos, es considerando a cada partido político en lo particular, según el contexto histórico, social y económico en que se originó y se desarrolló. Para Lavau, la diversidad de condiciones en que surgen los partidos políticos imposibilita la formulación de su teoría general.

Sin embargo, nosotros -y ésta es otra premisa nuestra en esta tesis- pensamos que la diversidad de condiciones referida no constituye un obstáculo insuperable para el desarrollo de una teoría general de los partidos políticos. En todo caso, la diversidad de condiciones aludida, sólo retrasa la formulación de una teoría general, ya que cuando se tengan suficientes estudios monográficos serios sobre el sistema de partidos de cada país, se podrá comenzar a edificar, con estos últimos, un razonable acercamiento a la tan ansiada teoría general de los partidos políticos; para precisar, pasa en esta materia como con los esfuerzos mundiales para "cartografiar" definitivamente el llamado "genoma humano", se necesita de un gran cúmulo de recursos, paciencia, disciplina y coordinación de esfuerzos para armar el "rompe cabezas", que en el caso que nos ocupa sería una suerte de "genoma" de los partidos que nos brindaría respuesta a la interrogante sobre la naturaleza y la cantidad de los diversos tipos de génesis de los partidos y a sus funciones y patologías más variadas.

Con la anterior perspectiva se aprecia que el esfuerzo pionero de Duverger, "tiende a trazar una primera teoría general de los partidos políticos, necesariamente vaga, conjetural, aproximativa,

⁹ Cfr. Gamorena Morales, op. cit., supra nota 2, p. 75.

que pueda servir de base y guía a posteriores y más profundos análisis." ¹⁰ Estas palabras de Duverger quedaron confirmadas con el estudio ya mencionado en el capítulo 4 de esta tesis, de K. Janda, sobre la génesis de los partidos que puso en evidencia el carácter "aproximativo" y por ende limitado, de la obra pionera de Duverger.

Por otro lado, los estudios de Janda, así como algunos otros posteriores, apoyan la hipótesis que sostenemos acerca de que la diversidad de sistemas políticos existentes en las diversas regiones del mundo sólo retrasa, mas no impide, la formulación de una teoría general de los partidos.

De las anteriores consideraciones, se desprende la necesidad de que en cada país del mundo existan especialistas en derecho electoral que se dediquen a estudiar a los partidos políticos con seriedad y mediante enfoques multidisciplinarios, que permitirán algún día formular una teoría sobre los partidos políticos de razonable aplicación general en el tiempo y en el espacio. Sin embargo, hay quienes opinan que el problema que imposibilita la creación de una teoría universal, radica precisamente en la diversidad de sistemas políticos existentes en el mundo. Este punto de vista es sustentado por Giovanni Sartori en los términos siguientes:

La gente tiende, por un lado, a inflar las experiencias propias y por otro lado, menosprecia las de los demás en otros países. Los seres humanos son tolomeicos. Sin embargo, algo de fundamental importancia debe de estar mal en una disciplina que enmarca dentro de un mismo cuadro a sistemas tan disímboles como los Estados Unidos, Rusia y los jóvenes países africanos.¹¹

Ahora bien, diferimos con Sartori en el anterior punto, pues creemos que el intento por confeccionar una teoría general de los partidos políticos no puede ser parcial, debe ser integral o fracasará. La multicitada diversidad de condiciones dificulta, sin duda, la elaboración de una teoría universal, pero no la imposibilita, puesto que muchos de los problemas electorales que enfrentan los más diversos países del mundo son los mismos; el caso más sobresaliente es el ya mencionado de la prohibición de ciertas categorías y fuentes de financiamiento de los partidos, que lo mismo ha surgido en México, que en Italia, o en los Estados Unidos; volviendo a nuestra analogía previa: ¿quien hace tan sólo 20 años podía pensar seriamente en descifrar el enigma del genoma humano? Igualmente, hoy en pleno año 2001, hay quienes ven igualmente imposible construir una verdadera teoría general de los partidos políticos, que desde nuestra perspectiva es una meta que podrá ser alcanzada en el Siglo XXI, en parte en base a los avances logrados en cada país en las investigaciones sobre el tema y en parte debido al proceso de globalización de andamiajes económicos, políticos y jurídicos en marcha en el mundo, y hecha la salvedad de que

¹⁰ Cfr. Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1950, p. 9.

¹¹ Cfr. Sartori, op. cit., *supra* nota 5. pp. X-XI.

la guerra contra el terrorismo desatada a partir del 11 de septiembre del año 2001, ciertamente interrumpe el avance de la polémica globalización citada.

Para apoyar las anteriores afirmaciones, basten las siguientes reflexiones. Actualmente, el número de países existentes en el mundo no supera los doscientos, y de éstos, los países en desarrollo, son los que denotan mayores cambios. Pues bien, algunas de estas naciones, que hace tan sólo veinticinco o treinta años aún eran un embrión de país, hoy están consolidándose como países con sistemas políticos de rasgos más estables que, por ende, permiten ya, con mayor seguridad que hace unas décadas, fotografiar su perfil político sin el peligro de que incluso casi al día siguiente, aquél se haya transformado al grado de hacerse irreconocible.

En otras palabras, las condiciones actuales del mundo difieren notablemente de las que privaban, por ejemplo, en 1951, cuando Duverger escribió su ya clásica obra. Muchos de los actuales países africanos aún no existían como tales en los cincuentas; en los años sesentas, tampoco se veía claro como madurarían, pero ya desde los ochentas y noventas del Siglo XX, se apreció mucho más claramente el panorama de la estructura política de la mayoría de los países del mundo, que antes la espesa neblina de su incipiente gestación ocultaba. Es por esto, que si hace 50 años, era casi imposible elaborar una teoría general de los partidos, porque algunos de los elementos necesarios para su elaboración no se daban todavía, hoy, en cambio, en pleno inicio del siglo XXI, es factible, y, de hecho, urge ya su ideación. Mañana quizá sea demasiado tarde, porque las élites del poder se alejan cada vez más de todo control popular (y legislativo) genuino, que es lo constituye uno de los principales factores democratizadores en cualquier sistema político.

6. La Falta de Estudios Multidisciplinarios que Incorporen la Consideración de Factores Bioquímicos al Estudio de los Fenómenos Políticos

Tradicionalmente, tanto los politólogos como los juristas, han abordado el estudio y el análisis de las patologías ocasionadas por la dinámica de la lucha por el poder político exclusivamente a través de los elementos y herramientas que aportan las ciencias sociales. Ahora bien, dicho enfoque ha resultado en innumerables frustraciones profesionales y académicas que -a nuestra manera de ver- son en parte consecuencia de una falta de estudios multidisciplinarios que reconozcan la indispensable utilidad de algunas de las llamadas ciencias exactas, en la solución "definitiva" de algunas patologías sociales. La anterior aversión obedece a una multiplicidad de factores. Algunos politólogos y juristas se rehúsan a usar el bagaje de conocimientos aportados por algunas ciencias exactas por desconfianza y suspicacia profesional, otros por ignorancia, y algunos más, por miedo a abrir las puertas a las pesadillas Huxleyanas u Orwellianas, descritas premonitoriamente en las novelas intituladas *1984*, y *Brave New World*, respectivamente.

Ahora bien, a nosotros nos parece que si bien es cierto que existe el peligro de activar problemas inexistentes actualmente en México, al hacer un uso indiscriminado de algunos aportes

científicos al estudio, análisis y solución de los problemas sociales, políticos, electorales y económicos de las sociedades contemporáneas, esta posibilidad, no puede ni debe ser excusa para aquellos científicos sociales -juristas incluidos- que con una sólida formación humanista y moral sin duda están capacitados para importar de las ciencias exactas aquellas teorías y descubrimientos que pueden aminorar algunos de los problemas cíclicos que ocasiona el poder político, y que nada tienen que ver ya con el perfeccionamiento de constituciones políticas y estructuras jurídicas electorales "puras".

Los "puristas" de la ciencia del derecho, que ignoran las realidades científicas de la cratología evidenciadas a través de la bioquímica, por ejemplo, finalmente se convierten en una parte integral del problema o fenómeno social que desean resolver.

De la anterior manera, queda claro que las ambiciones por obtener y acaparar poder político de grupos de interés, y de políticos en lo individual -que a veces conducen a países enteros a abismos sin salida- pueden ser controladas más eficientemente a través de leyes e instituciones político-electorales que tomen en consideración disciplinas de las ciencias exactas como la bioquímica, y no sólo esquemas, instituciones y figuras exclusivamente jurídicos como la tradicional división y colaboración de poderes, los controles parlamentarios, etc., que, como atestigua la historia humana reciente, han sido inútiles para cerrar el paso a la realización de los sueños megalomaniacos de políticos enfermos de poder.

Ahora bien, para poder ilustrar mejor las anteriores consideraciones con un ejemplo real, es útil referirnos a los trabajos científicos explorativos iniciales de Douglas Madsen, quien en un ensayo ya famoso intitulado *Power Seekers are Different: Further Biochemical Evidence*,¹² estudia a aquellos seres humanos que de alguna forma logran ejercer poder o dominio sobre el resto de sus congéneres. Esta temática, que en la vertiente psicológica y sociológica, ha recibido cierta atención, es abordada por Madsen desde un punto de vista estrictamente científico a través de una rama de las ciencias exactas: la bioquímica. El primer antecedente del trabajo citado, es un artículo del mismo autor publicado en 1985, en el que éste, demostró que **la búsqueda extrema del poder y dominio social va asociada con una sustancia bioquímica conocida como serotonina**. De esta forma, y en base a una serie de cuestionarios especialmente preparados, se demostró que aquellos individuos con respuestas que los identificaban claramente como extremadamente competitivos, evidenciaron un nivel de serotonina muy elevado. Este descubrimiento había sido precedido por experimentos similares realizados con primates en los que los resultados fueron muy similares. Ahora bien, ante resultados tan espectaculares, Madsen decidió fortalecer la legitimidad de sus descubrimientos al pasar de un cuestionario teórico a una situación de competencia real. En los experimentos realizados, se comparó a individuos con un alto nivel de serotonina con sujetos normales en diversas competencias. Las respuestas medidas fueron de carácter fisiológico e involuntarias. Así, se hizo un seguimiento de la reacción de cuatro hormonas íntimamente vinculadas con la hiperactividad en el ser humano. Los

¹² Cfr. Madsen, Douglas, "Power Seekers are Different: Further Biochemical Evidence", en *American Political Science Review*, Iowa, Estados Unidos, núm. 1, Vol. 80, marzo, 1986, pp. 261-271.

resultados del estudio demostraron que los sujetos con un alto nivel de serotonina, al ser confrontados con una situación real de competencia, se desagregaron claramente -en su reacción- respecto de los sujetos normales.

De la anterior manera, se puede afirmar que los resultados obtenidos por Madsen en el área de la bioquímica nos indican que quizá las patologías de los sistemas políticos contemporáneos - incluido el uso ilegal y corrupto de grandes sumas de dinero "sucio" en la política- también están relacionadas con factores interpretables a través de la bioquímica y no sólo con defectos en las estructuras políticas, electorales y representativas de gobierno, que son aspectos regulados por el derecho constitucional, político y electoral. De ser esto así, deben fomentarse los estudios multidisciplinarios que brindarían mayores posibilidades de corregir los males políticos que aquejan a las sociedades contemporáneas.

7. La Falta de Observación Directa de los Fenómenos Políticos por parte de los Científicos Sociales

El último factor de nuestra lista -cabe aclarar, no-exhaustiva- de condiciones que dificultan la formulación de una teoría general de los partidos políticos, es la falta de una observación directa de los fenómenos político-electorales por parte de los científicos sociales, y específicamente de los juristas. Para ilustrar esta problemática, nos referiremos a continuación a un trabajo de Richard F. Fenno, quien en *Observation, Context, and Sequence in the Study of Politics*¹³ resalta la importancia de la observación directa como una herramienta útil en la realización de investigaciones sociológicas y políticas. Según el autor -y coincidimos con él en esto- la observación directa de los fenómenos es uno de los puntos medulares del análisis político. De esta forma, y tomando como caso de estudio ejemplificativo, la observación de la conducta de los Senadores del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, nos conduce, primeramente, a un estudio en dos contextos espaciales diferentes -en su distrito de origen y en la ciudad-Capital de los EE.UU. Por otro lado, según Fenno resulta igualmente importante realizar dicha observación con atención a la secuencia de eventos y contextos que rodean la conducta senatorial parlamentaria. Desafortunadamente, nos dice el autor, los contextos y las secuencias de eventos de la actividad legislativa no han sido observados con suficiente detalle en virtud de que no existen suficientes politólogos involucrados en dichas tareas de observación.

En base a los anteriores datos, el autor se formula dos preguntas fundamentales; ¿Cuál, si es que lo hay, es el valor que tiene la observación detallada y personal de la conducta de los políticos para el estudio de la política? y, por otro lado, una pregunta secundaria se refiere a si las ciencias políticas y sociales deben o no de alentar esta observación.

¹³ Cfr. Fenno, Jr., Richard F., "Observation, Context, and Sequence in the Study of Politics", en *American Political Science Review*, Iowa, Estados Unidos, num. 1, Vol.80, marzo, 1986, pp. 3-17.

La observación a la que se refiere Fenno es la llamada **observación interactiva**. Esto significa que no se trata de una observación unidireccional de un sujeto distante y despegado. Se trata, de observar, acompañar y hablar con las personas que son objeto de estudio. El tipo de observación mencionado implica ciertos "costos" para un investigador como es, por ejemplo, la pérdida de control sobre el propio proceso de la investigación. Por otro lado, también puede tener beneficios como es el de estar íntimamente vinculado con los datos que son materia de la investigación. Asimismo, el investigador tiene las ventajas adicionales -para la legitimidad de sus investigaciones- de observar cómo se genera la información recogiéndola de la propia fuente original, lo que siempre es mejor que recibirla indirectamente.

Por último, resulta claro que la observación directa de la conducta de los políticos nos aporta un material real y serio de lo que acontece cotidianamente en el mundo político y que con tanta frecuencia es dramáticamente distinto a las elucubraciones teóricas de investigadores sociales aislados -en su "torre de marfil"- de la realidad social. No cabe duda, de que, al decir del autor, la citada observación le otorga una "valor agregado" a las investigaciones así realizadas. Cabe resaltar que la observación directa es útil también en el acopio de documentación veraz de ilícitos electorales como fue el caso ya citado de las docenas de cajas y archivos con nominas, recibos y cheques originales que reunió Andrés Manuel López Obrador en Tabasco, en 1994-1995, como prueba aparentemente irrefutable -pero finalmente insuficiente- de la realización de gastos de campaña ilegales por parte de Roberto Madrazo Pintado.

Respecto a las preguntas que Fenno se formula al inicio del trabajo arriba referido, éste mismo nos da un bosquejo de probable contestación al respecto. A la interrogante sobre si necesitamos o no que los politólogos realicen la citada observación directa, nos responde usando la siguiente afirmación: **existe un gran número de periodistas que observan la realidad política cotidiana y de quienes dependen en gran medida los politólogos, y si estos últimos no realizan investigación y observación directas, los periodistas llenarán el vacío; éste, ha sido el caso, por ejemplo, de Carlos Ramírez en México, cuya columna política inicialmente publicada en el diario *El Financiero*, y posteriormente en *El Universal*, se volvió durante algunos años de la década de los noventas del Siglo XX, -a veces- más valioso y útil para el seguimiento y la interpretación de algunos aspectos de la política nacional, que algunos ensayos, libros y escritos excesivamente académicos y desvinculados de la realidad.**

Sin embargo, y por otro lado, añade Fenno, usualmente los periodistas, por la naturaleza de su preparación profesional, quizá no están realmente capacitados para conducir un diálogo con teóricos del derecho electoral, o de la ciencia política ni, por lo tanto, para teorizar sobre lo observado. Ahora bien, respecto a la segunda pregunta, el autor nos dice que no existen suficientes politólogos involucrados en la observación señalada, en parte debido a que ésta no se estudia ni se fomenta desde los foros académicos.

Cabría decir, que, para nosotros no se debe perder de vista que la viabilidad de la observación directa del actuar de los políticos difiere necesariamente entre sociedades, y que como resulta claro los **políticos que estudian sistemas políticos clasificados como "democráticos", tienen más posibilidades de realizar exitosamente la penetración de las esferas internas del poder político [pléñese en cómo los medios y la sociedad norteamericanos penetraron "con lupa" en la vida íntima de William Clinton, a raíz de sus escándalos personales] que sus equivalentes en sociedades fuertemente autocráticas, en las que los escándalos como Watergate son materialmente imposibles.** En este sentido, cabe resaltar que para quien esto escribe, algunos de los escándalos políticos recientes en México –FOBAPROA, IPAB, el "toallagate de Fox"- y su divulgación y debate público (su ventilación) constituyen un hecho positivo que permite establecer que México está ya transitando por la vía de la democracia, y que los acontecimientos que han cimbrado a la sociedad mexicana después de los casi 70 años de estabilidad política parecen anunciar la consolidación viable de la ansiada madurez democrática y política mexicana. Hecho este comentario, nos parece que la implementación de la observación directa antes referida, proporciona ricos beneficios a las ciencias sociales, entre ellas al derecho, porque brinda la posibilidad de alcanzar conclusiones legítimas sobre fenómenos y patologías políticos que están íntimamente vinculados con la elaboración de una teoría general de los partidos políticos.

A manera de conclusión sobre el tema de la teoría general de los partidos políticos, podemos establecer que, no obstante todos los factores, condiciones y problemas que dificultan la labor de los científicos sociales en este campo, hoy más que nunca, es necesario que éstos trabajen arduamente para elaborar una teoría operativa y justa. Porque de lo contrario, muchas de las patologías de los sistemas político-electorales contemporáneos, como son los golpes de estado crónicos, los gobiernos totalitarios e ineficientes, el uso ilegal de dineros sucios en la política, las devaluaciones cíclicas y las recesiones económicas, serán casi imposibles de remediar. Las revoluciones y los derrocamientos de gobiernos, tanto democráticos como totalitarios, se vuelven cada vez más traumáticos y costosos porque hoy día los gobernantes, a diferencia de antaño, cuentan con un poder político apuntalado por complejos medios de comunicación, por información financiera y política inaccesible para el pueblo y por aparatos militares de una potencia destructora inimaginable hasta hace unas cuantas décadas. De ahí, que la democratización de los sistemas políticos, a la que indudablemente puede contribuir ampliamente una teoría general de los partidos políticos justa, práctica y versátil, deba darse antes de que se consoliden el totalitarismo y la autocracia en los más variados países del mundo.

I. Introducción

Uno de los objetivos principales que busca alcanzar una teoría general sobre los partidos políticos, es la formulación de auténticas leyes o postulados sociológicos sobre aquellos, que a su vez permitan a los juristas y a los legisladores, controlar y canalizar positivamente -en la medida de lo posible- los fenómenos políticos y sociales que surgen de la compleja interrelación entre los sistemas de partidos, los sistemas electorales y los sistemas políticos. En este sentido, para algunos teóricos, "las grandes leyes que otrora sirvieron como criterio orientador para comprender el origen, el desarrollo y la actuación de los partidos políticos, se han convertido en meras elucubraciones teóricas, cuya verificación empírica resulta cada vez más difícil, cuando se trasciende el marco histórico y geográfico desde el cual fueron pensadas".¹

Por otro lado, si bien algunas de las "leyes" sociológicas referentes a la dinámica de los partidos políticos, han sido rebatidas y, en ocasiones, rebasadas por la realidad política, diferimos con los que opinan que no existe ni una sola ley sociológica sobre los partidos políticos, que pueda tener aplicación general tanto en el tiempo como en el espacio. Por ello; a continuación analizaremos algunas de las principales leyes sociológicas sobre los partidos políticos, así como también algunos enunciados que son susceptibles de convertirse en tales leyes.

II. La Ley de la Desintegración de los Partidos en el Poder

La ley de la desintegración de los partidos políticos en el poder, formulada por Hatschek a principios del Siglo XX, establece que "el triunfo político de un partido político, como consecuencia de los compromisos y componendas que el poder impone, termina corroyendo su estructura."² Sin embargo, según Pedro de Vega esta ley es hoy obsoleta, y sólo tuvo vigencia cuando los partidos políticos existentes eran partidos de notables, puesto que al surgir el partido de cuadros, la marginación y no el triunfo es lo que ocasiona la descomposición del partido.³

Ahora bien, nosotros diferimos respecto al anterior punto puesto que opinamos que la idea de Hatschek sigue plenamente vigente como se puede apreciar en los Estados Unidos de Norteamérica (ejemplo elocuente es la impugnada elección presidencial norteamericana de noviembre de 2000) en que el triunfo de un candidato político depende, en gran medida de los compromisos que tanto su

¹ Cfr. Vega, Pedro de. (Ed.) *Teoría y Práctica de los Partidos (Presentación)*, Editorial Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 8.

² *Idem*, p. 9.

³ *Ibidem*.

partido como el propio candidato están dispuestos a celebrar con las grandes fuentes de financiación y los grupos de interés.⁴ De esta manera, por ejemplo, un partido político sólo triunfa en los Estados Unidos de Norteamérica, si cuenta con un gran apoyo económico que se le otorga a cambio de posteriores concesiones políticas. De la misma forma, en México, el PRI tradicionalmente repartía escaños legislativos entre los líderes de los sectores que lo integraban (no queda claro cómo dicha integración se verá afectada con el desmantelamiento del citado sistema clientelar a partir de los resultados del 2 de julio de 2000) a cambio del apoyo que éstos brindaban al partido.⁵ Los anteriores ejemplos demuestran que en la actualidad, como antaño, el triunfo electoral y político implica necesariamente concesiones, compromisos y prácticas que en última instancia corrompen la estructura de un partido.

Por otro lado, es importante hacer notar que la Ley de Hatschek tiene una segunda cara. Ya nos hemos referido a la primera, en la cual, la estructura de un partido político se corrompe con las prácticas que aquél realiza para alcanzar el triunfo. La segunda faceta, se configura cuando un partido político triunfador, una vez en el poder, desvía su energía y la orienta hacia su perpetuación en el poder, en lugar de canalizarla en beneficio del bien común de la sociedad que lo eligió, usando para ello recursos financieros escandalosamente elevados, y violando abiertamente los topes y prohibiciones sobre financiamiento de partidos legalmente establecidos. Ambos fenómenos son contemporáneos y confirman la idea nuclear que sustenta el enunciado de Hatschek.

III. La Ley de la Tendencia Oligárquica de las Organizaciones

La "ley de la tendencia oligárquica de las organizaciones", conocida también como la "Ley de Hierro de las Oligarquías", fue formulada por Roberto Michels, quien sostuvo que:

las formas de cristalización de todo movimiento social joven muestran un rostro democrático. Antes de iniciar su marcha hacia la conquista del poder, todos los partidos "de clase" con nuevos afanes dan a conocer al mundo la solemne declaración de que quieren sustituir al régimen injusto por otro justo, y liberar, no ya a sí mismos, sino a toda la humanidad de la opresión de una minoría tiránica... pero la especialización técnica, que surge necesariamente al ampliarse la organización, crea la necesidad de una dirección normalizada y traslada al dirigente como cualidades específicamente suyas, todas las facultades decisorias de las masas. Los dirigentes, que al principio son tan sólo ejecutores de la

⁴ Cfr. Montero Gibert, José R. "La financiación de los partidos Políticos en los Estados Unidos", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 393.

⁵ Cfr. Furtak, Robert K, *El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México*, UNAM, México, 1978, pp. 43-45.

voluntad de las masas, se hacen ahora autónomos al independizarse de ellas. La organización consume definitivamente la división de todo partido en una minoría directora y una mayoría dirigida... el principio de la división del trabajo avanza, y las competencias se dividen una y otra vez. Se forma, así, una oligarquía claramente diferenciada y con múltiples instancias.⁶

Ahora bien, a la especialización técnica originada por la ampliación de la organización partidaria -arriba mencionada- el célebre Roberto Michels, añadió el elemento psicológico, que consiste en la tendencia del ser humano a fortalecer y extender el poder alcanzados para satisfacer un apetito egoísta y patológico de dominio. Actualmente, no cabe duda de que tanto la necesidad de una especialización técnica, como el hambre congénita del ser humano por acumular poder, siguen vigentes tanto en la vida de todo partido político como en la de la gran mayoría de los políticos profesionales, siendo la **ineficaz regulación jurídica del financiamiento -tanto público como privado- de los propios partidos uno de los factores que auspicia la vigencia de la citada hambre insaciable de poder.**

Respecto al primer punto arriba citado -la especialización técnica causada por una organización compleja y ampliada de los partidos- es evidente que no sólo se ve confirmado hoy día, sino que, además, el acelerado desarrollo económico y tecnológico de las últimas décadas ha propiciado una gestión gubernamental complicada crecientemente por elementos socioeconómicos inexistentes hace digamos tan sólo 80 años, y que hacen que la toma de decisiones políticas requiera, por parte de los gobernantes, de un bagaje de conocimientos técnicos y políticos que sólo una élite de individuos posee.

Ahora bien, respecto al segundo punto -el hambre de poder del ser humano- es indudable que continúa y continuará estando vigente mientras el ser humano siga siendo esa fascinante e inescrutable mezcla de razón y de emoción.

IV. Las Leyes de Duverger sobre las Relaciones entre los Sistemas Electorales y los Sistemas de Partidos

1. El Sistema Electoral de Representación Proporcional y el Multipartidismo

En tratándose de las relaciones entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos, nos parece oportuno plantear así sea brevemente, las tres proposiciones pioneras de M. Duverger -que algunos teóricos todavía consideran leyes- sobre la influencia general que tienen los sistemas electorales sobre los partidos políticos.

⁶ Cfr. Michels, Robert, "Democracia Formal y Realidad Oligárquica", en *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Ed. Anagrama, 1980, pp. 242 y ss.

La primera proposición de Duverger establece que, "la representación proporcional tiende a configurar un sistema de partidos múltiples, rígidos, independientes y estables."⁷ La representación proporcional tiene como una de sus características principales la de que "los escaños parlamentarios se distribuyen entre los contendientes en una elección, en proporción al número de los votos obtenidos por cada una de sus candidaturas o partidos."⁸ en esa elección. De esta manera, el sistema de representación proporcional, busca que cualquier corriente política de importancia esté representada en las asambleas políticas. Esto implica que una gran diversidad de partidos, tanto pequeños como medianos, tendrán acceso al poder, conformándose así un sistema político plural. Las características de la estabilidad e independencia de los partidos, bajo un sistema electoral de representación proporcional, surgen porque los múltiples partidos que funcionan bajo ese sistema, no obtienen ninguna ventaja electoral al aliarse con otros partidos de corriente política similar.

2. El Sistema Electoral Mayoritario de Dos Vueltas y el Multipartidismo

La segunda ley de Maurice Duverger sobre los partidos políticos y los sistemas electorales, establece que "el escrutinio mayoritario de dos vueltas, tiende a crear un sistema de partidos múltiples, flexibles, dependientes y relativamente estables."⁹ La anterior afirmación queda demostrada con la implementación de una segunda vuelta electoral a nivel municipal en el Estado mexicano de San Luis Potosí, que de hecho ha desterrado la perniciosa inestabilidad y atomización partidaria en dicho Estado cuando el citado sistema electoral carecía de una segunda vuelta.¹⁰

A. Características del Sistema Electoral Mayoritario

Para la mejor comprensión de este enunciado, recordaremos cuáles son las características del sistema mayoritario, y bajo éste, las de la variante a dos vueltas. "La fórmula mayoritaria, históricamente más antigua (que la de la representación proporcional), resuelve de forma aparentemente sencilla, el problema de traducir votos en distribución de escaños: el candidato o lista de candidatos que, de entre todos los contendientes, consigue la mayoría de los votos emitidos, se hace con la victoria y, por lo tanto, con el escaño a proveer."¹¹

⁷ Cfr. Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 232.

⁸ Cfr. Carreras, Francesc y Valles, Josep, *Las Elecciones*, Ed. Blume, Barcelona, 1977, p. 63.

⁹ Cfr. Duverger, *op. cit.*, *supra* nota 7, p. 232.

¹⁰ De Andrea Sánchez, Francisco José, *Derecho Constitucional Estatal*, Introducción, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001, p. XXI.

¹¹ Cfr. Carreras, *op. cit.*, *supra* nota 8, p. 62.

La finalidad del sistema mayoritario, en general, es reforzar la presencia parlamentaria del grupo que se manifieste mayoritariamente, sin consideración alguna para el peso específico que puedan representar -en el conjunto del electorado- las tendencias o grupos minoritarios.¹² El sistema mayoritario tiende, así, a configurar una clara y bien definida mayoría que brindará la estabilidad política necesaria para que un gobierno dado pueda ser conducido sin el obstáculo paralizador que significa la atomización política del mismo.

B. Modalidades del Sistema Electoral de Mayoría

Ahora bien, el sistema de mayoría tiene dos modalidades principales. La primera variante, es la de la mayoría simple ó relativa. En esta modalidad gana el candidato que obtiene un voto más que el candidato inmediatamente más próximo, con independencia de la cantidad de votos obtenida por los otros candidatos. Como es evidente, esta variante provoca los peligrosos fenómenos electorales distorsionadores, conocidos como la hiperrepresentación y la hiporrepresentación. Asimismo, bajo esta modalidad, los votos de los perdedores son "desperdiciados" porque no tienen incidencia alguna en la repartición de curules, aunque sí la tienen en la distribución del financiamiento público de los partidos, de estar contemplado éste en un sistema electoral dado, puesto que la mayoría de los sistemas electorales contemporáneos exigen a los partidos políticos un porcentaje mínimo de la votación efectiva, para tener derecho a obtener financiamiento para sus actividades

La segunda modalidad del sistema mayoritario es la de la mayoría absoluta. Bajo ésta, los efectos distorsionadores de la hiporrepresentación y de la hiperrepresentación, son reducidos ostensiblemente, puesto que para que haya un candidato ganador, éste debe obtener, al menos, la mitad más uno de los votos válidamente emitidos. Ahora bien, uno de los procedimientos para determinar que partido o candidato tiene la mayoría absoluta, es mediante el uso de la fórmula mayoritaria a dos vueltas. En ésta los comicios deben decidirse, en un principio, por mayoría absoluta. Pero:

En el caso de que ésta (la mayoría absoluta), no sea alcanzada por ninguno de los candidatos, se celebra una segunda vuelta o votación en la que basta la mayoría relativa. Generalmente, la participación de candidatos en la segunda vuelta queda restringida a los que hubieran superado cierta cuota de sufragio -como en el actual sistema francés- o, incluso, se reserva para los dos candidatos mejor situados en la primera vuelta o votación, como sucedía en Alemania antes de 1914, o en el Perú.¹³

¹² *Idem*, p. 63.

¹³ *Idem*, p. 65.

C. Análisis del Contenido de la Ley de Duverger

Ahora bien, una vez referido el mecanismo del sistema mayoritario a dos vueltas, pasaremos a examinar el contenido de la "ley" de Duverger. A diferencia de la representación proporcional, que según Duverger propicia el multipartidismo, el sistema mayoritario a dos vueltas también produce el multipartidismo, pero con partidos flexibles, dependientes y relativamente estables. Estas características, opuestas a las del multipartidismo producido por la representación proporcional se dan porque en la segunda vuelta del sistema mayoritario, los partidos y los candidatos que se retiran, negocian su fuerza electoral con los partidos sobrevivientes para formar alianzas, de ahí la flexibilidad y dependencia de los partidos.

Por otro lado, "los fenómenos de polarización y de sobrerrepresentación no funcionan en el sistema mayoritario de dos vueltas o funcionan solamente en la segunda vuelta, conservando cada partido sus oportunidades en la primera vuelta."¹⁴

3. El Sistema Electoral Mayoritario a una Vuelta y el Bipartidismo

La tercera ley de Duverger establece que "el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende a crear un sistema dualista."¹⁵ Según Duverger, esta ley es la más próxima a configurar una auténtica ley sociológica.¹⁶ Confrontado con un sistema mayoritario a una vuelta, "el elector poco dispuesto a desperdiciar su voto dudará en decirse por un partido menor que posee escasas posibilidades de victoria frente a los grandes competidores."¹⁷ Este fenómeno se presentó en México en la elección del 2 de julio de 2000, en la que tanto en la vertiente legislativa, como en la ejecutiva, un segmento del electorado que inicialmente pensaba votar por el PRD -en ambas vertientes- utilizó el llamado "voto útil" y trasladó su sufragio a la Alianza por el Cambio; así el efecto de las encuestas realizadas en los meses previos a la citada elección, que indicaban probabilidades muy lejanas para el PRD y C. Cárdenas, le restaron votos a la Alianza por México y favorecieron la victoria de Vicente Fox, así como la de otros candidatos del PAN y del PVEM. Aunque es materia de otro trabajo, vale destacar aquí que las encuestas electorales tienen efectos distorsionadores poco difundidos en México que afectan la dinámica natural de los procesos electorales, por lo que convendría reconsiderar el andamiaje legislativo mexicano que regula la materia.

¹⁴ Cfr. Duverger, *op. cit.*, *supra* nota 7, p. 267.

¹⁵ *Idem*, p. 232.

¹⁶ *Idem*, p. 245.

¹⁷ Cfr. Cameros, *op. cit.*, *supra* nota 8, p. 63.

Por otro lado, el sistema mayoritario a una vuelta da por resultado la polarización de las corrientes en torno a los grandes ejes conflictivos de toda comunidad.¹⁸ Así, la dualidad mayoría-minoría, conduce a la adopción de dos grandes posiciones antagónicas entre sí, tales como las conservadoras y las liberales, o los socialistas y los capitalistas.¹⁹ Asimismo, un régimen mayoritario de una sola vuelta, promueve que los dos partidos más fuertes sigan siéndolo, a la vez que se vuelve muy difícil el surgimiento de alternativas, en especial cuando dicho régimen se combina con un sistema de financiamiento partidario con un porcentaje mínimo para acceder al mismo, demasiado alto para ser alcanzado por partidos pequeños incipientes, lo que facilita la perpetuación en el poder de los dos partidos más fuertes.

V. Las Leyes sobre los Partidos Políticos de Douglas W. Rae

1. La Rectificación de las "leyes" de Duverger

Las tres leyes sociológicas sobre la relación entre los partidos políticos y los sistemas electorales formuladas por Maurice Duverger, fueron consideradas durante muchos años como virtualmente incontrovertibles. El prestigio y la difusión de las ideas de Duverger fueron de tal magnitud, que aún hoy día existen estudiosos del tema de los partidos políticos y del derecho electoral que sostienen la vigencia del contenido de las tres leyes.²⁰ Sin embargo, desde el ya lejano 1967, Douglas W. Rae realizó minuciosas y bien fundamentadas investigaciones que le permitieron probar que las conclusiones de Maurice Duverger debían ser, cuando menos, rectificadas.

El denominador común de las proposiciones de Rae, que rectifican las ideas de Duverger, es la afirmación de que todos los sistemas electorales, ya sean de mayoría o bien de representación proporcional, operan en forma tal que benefician a los partidos políticos fuertes y perjudican a los débiles.²¹ De esta manera, según Rae los sistemas electorales sólo varían en el grado en que benefician o perjudican a los partidos políticos, pero no en cuanto a la dirección de la influencia, como lo estableció en su tiempo Maurice Duverger.²² Así, para Rae, la representación proporcional tan sólo mitiga la parcialidad de los sistemas electorales de mayoría respecto a los partidos fuertes, pero no la elimina ni la invierte puesto que todos los sistemas electorales, incluido el de representación proporcional, desatomizan a los sistemas de partidos políticos legislativos.²³ Esta

¹⁸ *Idem*, p. 189.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Cfr.*, entre otros: Enrique Sema Elizondo. "Un sistema de partidos semicompetitivo, el caso de México", en *Anuario Jurídico IX*, 1982, México D.F., p. 246.

²¹ *Cfr.* Rae, Douglas, W. *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967, p. 70.

²² *Idem*, p. 86.

²³ *Idem*, p. 88.

afirmación brinda mayor contundencia a la consideración, ya señalada por nosotros anteriormente en este capítulo, de que un sistema de financiamiento público y privado de los partidos políticos y de sus actividades inteligentemente diseñado puede servir como una herramienta de ingeniería jurídica-electoral para equilibrar la parcialidad a que muestran *todos* los sistemas electorales a favor de los partidos políticos fuertes y consolidados.

Por otro lado, es importante señalar que la investigación de Douglas Rae, se caracterizó por proponer conclusiones que han sido comprobadas sistemática y empíricamente mediante el cotejo de una gran cantidad de estadísticas electorales.

Ahora bien, de las más de veinte proposiciones que condensan las conclusiones obtenidas por Douglas Rae sobre las consecuencias políticas de las leyes electorales, hay seis que nos reportan interés, por estar vinculadas a los partidos políticos y a la rectificación de las ideas de Duverger.

2. Los Sistemas Electorales y los Partidos Políticos Fuertes y Débiles

La primera proposición de Rae que nos interesa considerar, establece que los sistemas electorales tienden a otorgar una cantidad de escaños más que proporcional, a aquellos partidos con porcentajes altos de voto y a otorgar una cantidad de escaños menos que proporcional a los partidos con porcentajes bajos del voto.²⁴ Esta proposición de Rae es comprobada al examinarse la relación existente entre los votos y los escaños obtenidos por 664 partidos políticos que en 115 elecciones, obtuvieron cuando menos el 2% de la votación.²⁵ Al plasmarse estos datos en una gráfica, se observa que los partidos políticos fuertes obtienen un porcentaje de escaños por arriba del que les corresponde proporcionalmente, mientras que los partidos políticos débiles obtienen un porcentaje por abajo de las cantidades de por sí pequeñas, que les corresponden.²⁶ Así, según Rae, los partidos políticos pequeños que están en mayor desventaja, son aquellos -con menos del 20% de la votación y los partidos políticos grandes más favorecidos son los que obtienen más del 20% de la votación.²⁷ De esta manera, mientras más se aleja el porcentaje de votos obtenido por un partido, de las anteriores cifras, mayor será la "penalización" o bien el "excedente" o "bono" de escaños obtenido. Prudentemente, Rae advierte -con respecto a su primera conclusión- que no constituye una ley propiamente dicha, sino más bien una generalización sobre lo que acontece en casi todas las elecciones.²⁸

²⁴ *Idem*, p. 70.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Idem*, p. 72.

²⁸ *Ibidem*.

De la primera proposición de Rae arriba analizada, se concluye que **ningún sistema electoral fomenta el desarrollo de partidos pequeños, pero hay algunos que actúan como frenos más débiles contra su desarrollo que otros.**

3. Los Sistemas Electorales y las Mayorías Parlamentarias Unipartidistas

La segunda proposición de Rae que nos interesa, establece que casi todas las mayorías parlamentarias unipartidistas son manufacturadas por los sistemas electorales.²⁹

Ahora bien, con respecto a esta proposición y en vista de la importancia política y jurídica que tiene la obtención de una mayoría en las legislaturas -piénsese en el caso de la reciente y trascendental LVII Legislatura, instalada en septiembre de 1997- es de gran interés analizar cómo se forman las mayorías parlamentarias. Estas, se obtienen mediante alguna de las dos formas siguientes: Logrando la mayoría del voto popular para recibir la cantidad proporcional de los escaños, o bien sin obtener la mayoría de los votos, pero recibiendo un excedente de escaños que permita producir una mayoría.³⁰ El primer tipo referido constituye una mayoría ganada en forma natural, en cambio la segunda, es manufacturada "artificialmente" a través del derecho electoral; un buen ejemplo de este fenómeno, ha sido la aplicación en México de la llamada "Cláusula de Gobernabilidad" que ha operado a nivel legislativo federal en México en las últimas décadas del Siglo XX.

Ahorá bien, volviendo al estudio de Rae, arriba citado, resultó que de 43 mayorías parlamentarias examinadas, 27 fueron manufacturadas artificialmente por el derecho electoral respectivo.³¹ Para los juristas y los legisladores, la anterior conclusión tiene una gran importancia, ya que constituye una evidencia clara de que a través del derecho electoral, se pueden manipular los resultados de las elecciones con independencia de los fraudes o manipulaciones que se puedan realizar en las diversas etapas de un proceso electoral.

Ahora bien, por otro lado, y sin tenerse a la mano suficientes datos estadísticos necesarios y definitivos para poder comprobarlo, pensamos que si se estudiase el origen y la confección de un derecho electoral que crea artificialmente una mayoría donde no la hay en forma natural, encontraríamos, probablemente, que el partido beneficiado por ese sistema tuvo, a través de sus representantes políticos (legisladores), una intervención definitiva en la redacción de ese cuerpo normativo electoral.

4. Los Sistemas Electorales como Limitantes del Número de Partidos Políticos Legislativos

²⁹ *Idem*, p. 74.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Idem*, p. 75.

La tercera proposición de Rae, de relevancia para nosotros, establece que las leyes electorales frecuentemente limitan el número de los partidos políticos "legislativos" (aquellos partidos con presencia en las asambleas legislativas) al no otorgarles escaños a los partidos pequeños, en especial a aquellos que obtuvieron el porcentaje más bajo de votos.³²

Ahora bien, los partidos políticos examinados por Rae para poder formular la anterior proposición, son aquellos que obtuvieron porcentajes de la votación no mayores al 0.5%.³³ Así, según las estadísticas de Rae, en 115 elecciones, el partido más débil, en términos electorales, fue privado de representación en 74 ocasiones.³⁴

En este sentido, y respecto al anterior punto, surge la pregunta en relación con la ley de Duverger, sobre la representación proporcional, de si la "eliminación" de los partidos políticos débiles es o no es un rasgo exclusivo de los sistemas electorales mayoritarios. Los resultados de Rae apuntan a una respuesta negativa, puesto que de 74 elecciones en que se privó de representación al partido político más débil, 32 se efectuaron bajo alguna variante del sistema de representación proporcional. Cabe aclarar, sin embargo, que en virtud de que los porcentajes establecidos por los sistemas de representación proporcional son menores que los que fijan los sistemas mayoritarios, el número de partidos políticos débiles eliminados del panorama legislativo por los primeros, es bastante menor al de los segundos.³⁵

Ahora bien, la tercera proposición de Rae tiene también serias repercusiones con respecto al tema medular de nuestra tesis, el financiamiento de los partidos y las actividades políticas, puesto que de hecho establece que los obstáculos que los sistemas electorales crean para limitar la cantidad de partidos políticos legislativos, impiden, a la vez, que los partidos pequeños puedan tener éxito en proponer, debatir y aprobar legislación en materia de financiamiento partidario que les fuere favorable, con el objeto de fortalecerse mediante el acceso a éste, puesto que quedan fuera de las asambleas legislativas en las que podrían luchar por su causa en esta materia.

5. Los Sistemas Electorales y la Desatomización de los Sistemas de Partidos Legislativos

La cuarta proposición de Rae que nos interesa destacar establece que los sistemas electorales "desatomizan" a los sistemas de partidos legislativos.³⁶ Esta proposición es resultado de las tres

³² *Idem*, p. 77.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Idem*, p. 78.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Idem*, p. 79.

anteriores proposiciones, puesto que si un derecho electoral dado tiende a otorgar ventajas a los partidos políticos fuertes, en especial a aquellos con un respaldo mayoritario o casi mayoritario, y a colocar en posición desventajosa a los partidos más débiles, privándolos de representación, podremos, concluir por consiguiente, que el número total de partidos políticos presentes en el foro legislativo, será siempre menor que el número de partidos existentes formalmente fuera de la asamblea legislativa de que se trate. De esta manera, sin importar que la competencia electoral esté altamente pulverizada, las leyes electorales *per se* propiciarán que los sistemas de partidos parlamentarios estén menos atomizados que sus contrapartes electorales. Las leyes electorales, por lo tanto, actúan como fuerzas desatomizadoras, otorgando ventajas a los partidos fuertes y sólidamente establecidos, y penalizando a los partidos más pequeños y débiles.³⁷

6. Los Sistemas Electorales y el Bipartidismo

La quinta proposición de Rae rectifica la "ley" de Duverger que establece que los sistemas de mayoría relativa a una vuelta, propician el dualismo partidario. En vista de que Duverger afirma que de todas las leyes ésta es la que más cerca está de la universalidad, son de gran relevancia las investigaciones de Rae al respecto. Así pues, para que la "ley" de Duverger fuera tal, sería necesario que todos los sistemas electorales bipartidistas estuvieran vinculados con sistemas electorales de mayoría relativa a una vuelta y que todo sistema electoral de mayoría relativa a una vuelta, estuviera asociado con un sistema bipartidista.³⁸ Sin embargo, las investigaciones de Rae mostraron que, en 107 elecciones sólo el 89.7% de éstas, encuadran dentro de la categoría establecida por el enunciado de Duverger.³⁹ Esto significa, que si bien existe una fuerte relación entre el sistema mayoritario a una vuelta y el bipartidismo, no es posible hablar en este caso de una ley sociológica en el sentido absoluto del término.

Así, de los 107 casos examinados por Rae, hubo 7 elecciones que se realizaron bajo el sistema de mayoría simple a una vuelta, que no produjeron un sistema bipartidista legislativo.⁴⁰ Curiosamente, las 7 elecciones se efectuaron en el Canadá. En seis, los dos partidos más fuertes obtuvieron menos del 90% de los escaños. En las restantes, el primer partido en fuerza electoral obtuvo el 78% de los escaños. La explicación del caso canadiense radica en la intensa hostilidad tradicionalmente existente entre grupos regionales, culturales y lingüísticos sobrepuestos, lo que produce un sólido apoyo para

³⁷ *Idem*, p. 83.

³⁸ *Idem*, p. 93.

³⁹ *Idem*, p. 94.

⁴⁰ *ibidem*.

los partidos políticos minoritarios que son muy fuertes a nivel local.⁴¹ Del caso canadiense -por lo pronto- surge la necesidad de modificar la citada "ley" de Duverger.

La fortaleza de los partidos políticos a nivel local en el Canadá, también se refleja en normas electorales locales en materia de financiamiento que se caracterizan por contener disposiciones más rigurosas que la propia normativa federal —ésto, se analiza en el capítulo 11 de esta tesis— como las que establecen prohibiciones a las contribuciones corporativas directas, o las que prohíben contribuciones directas a los partidos y candidatos por parte de sindicatos de trabajadores, o la restricción que sólo permite contribuciones a partidos y candidatos que provengan de personas capacitadas para votar según la Ley Electoral Estatal. Cabe señalar, por último, que en el caso particular de Québec, las razones que explican la severidad de las prohibiciones citadas, así como la excepcionalidad de su dinámica electoral, se encuentran en el ánimo separatista franco-canadiense que busca filtrar influencias externas que quieran debilitar dicho ánimo independentista.

Por otro lado, las investigaciones de Rae también arrojaron otras 4 excepciones a la referida "ley" de Duverger, pero estas últimas surgieron, a diferencia del caso canadiense, cuando bajo el sistema de representación proporcional austriaco, se configuró un sistema bipartidista legislativo.⁴²

Como conclusión, respecto a la "ley" de Duverger que establece que los sistemas mayoritarios a una vuelta propician el dualismo partidario, Rae sugiere que, si bien la ley de Duverger describe una relación muy fuerte, las excepciones canadienses y austriacas, demuestran que es necesario rectificarla. De esta manera, para Rae una redacción más precisa de la citada "ley" de Duverger, establecería que los sistemas electorales de mayoría relativa de una vuelta siempre están vinculados al bipartidismo excepto cuando existen partidos políticos minoritarios fuertes a nivel local, y que otros sistemas electorales están vinculados con el bipartidismo sólo cuando los partidos electorales son muy débiles.⁴³

7. Los Sistemas Electorales y la Atomización de los Sistemas de Partidos Electorales y Legislativos

Por último, la sexta proposición de Rae que debe destacarse, establece que los sistemas electorales de representación proporcional tienden a estar vinculados con sistemas de partidos, tanto electorales como legislativos, más atomizados que los sistemas electorales mayoritarios.⁴⁴ Cabe aclarar respecto a esta proposición, que la existencia de sistemas de mayoría que están vinculados con

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*, p. 95.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 98.

la atomización de sistemas de partidos, no nos permite afirmar que únicamente los sistemas de representación proporcional provocan el multipartidismo. Lo más que se puede llegar a afirmar es que existe una mayor correspondencia entre la representación proporcional y el multipartidismo, que entre los sistemas de mayoría y el multipartidismo.⁴⁵

8. La Validez de las Investigaciones de Rae

En otro orden de ideas, cabe apuntar que las investigaciones de Douglas Rae se fincaron en material proveniente de las elecciones legislativas de veinte democracias liberales y cubrieron un lapso que va de desde 1945 hasta 1965. ⁴⁶ Es importante tener en mente estos datos, debido a que si las conclusiones de Rae tienen alguna validez científica, ésta surge precisamente de la estabilidad política imperante durante los citados veinte años en los veinte países que analizó. En forma conjunta, los anteriores datos permitieron desechar la información accidental para aislar, identificar y analizar las constantes.

9. Las Dificultades Existentes para la Realización de Investigaciones Similares a las de Rae en América Latina

Para realizar un estudio parecido al de Douglas Rae en América Latina, que tuviera cierta validez, sería necesaria una estabilidad política generalizada en el área, que, además, fuera relativamente prolongada. Y por si estos obstáculos no bastasen, existe una tercera condición para que un estudio como el de Rae sea científicamente valedero. **Esta condición es la inexistencia del factor corrupción en las diversas temáticas y etapas de los procesos electorales, incluyendo la del financiamiento legítimo y legal de los partidos políticos.** El propio Rae asienta que su análisis ignora el dato de la corrupción bajo la premisa de que en elecciones generales, aquélla es muy rara. ⁴⁷ Es por ello que, de ser la corrupción un dato importante en algún sistema político electoral que sea objeto de un estudio como el de Rae, cualquier conclusión con pretensiones de científicidad y de generalidad, se vería invalidada con el agravante de que la corrupción y el fraude electorales son muy difíciles de probar estadísticamente, incluso hasta cuando se tienen pruebas documentales como las que logró reunir Andrés Manuel López Obrador respecto al **financiamiento ilegal** de la campaña de Roberto Madrazo Pintado en Tabasco, en las elecciones para gobernador celebradas en 1994.

Para quien esto escribe, las anteriores consideraciones entrañan graves consecuencias, puesto que una región del mundo que no goce de estabilidad política "permanente", no sólo padece los

⁴⁵ *Idem*, pp. 98-103.

⁴⁶ *Idem*, p. 7.

⁴⁷ *Idem*, p. 68.

innumerables problemas sociales que ello acarrea y que es lo más grave, sino que esa misma inestabilidad hace casi imposible la labor de los juristas, los politólogos y los sociólogos que buscan entender, controlar y conducir la realidad política a través de su observación fáctica. Por ello, la tarea de formar un cuerpo sistemático de conocimientos sobre un sistema político electoral dado, es imposible mientras el objeto de estudio lo constituyan sociedades en constante efervescencia política descontrolada.

En América Latina, por ejemplo, de los aproximadamente veinte sistemas políticos que pudieran ser objeto de un estudio similar al de Rae, sólo un puñado de países han conseguido una estabilidad política-electoral y económica relativamente prolongada y no exenta de cuestionamientos.

VI. La Rectificación de las Leyes de Douglas W. Rae Propuesta por Arend Lijphart

A principios de la década de los noventas del Siglo XX, el prestigiado politólogo Arend Lijphart, en un artículo seminal intitulado *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85*, publicado en la Revista *American Political Science Review*, Vol. 84, No. 2 junio, 1990, pp. 481-496, realizó un análisis sistemático de las relaciones entre las principales variables del derecho y los sistemas electorales (fórmula electoral, magnitud del distrito, estructura y resultados electorales, los grados de desproporcionalidad y el multipartidismo) en 20 democracias occidentales de 1945 a 1985 - representando 32 sistemas electorales diferentes (se define a un sistema electoral como un conjunto de elecciones desarrolladas bajo reglas básicamente estables) que demuestra que los efectos tanto de fórmula como de magnitud sobre la proporcionalidad son muy fuertes, mucho más fuertes de lo que consideraba el propio Douglas W. Rae en sus investigaciones rectificadoras de los trabajos pioneros de Duverger antes citados, y subsecuentes investigadores; que, por otro lado, sus efectos sobre el número de partidos que participan en elecciones es sorprendentemente débil; y que el sistema electoral afecta el grado de multipartidismo tan sólo en sistemas de distrito uninominal. Estos resultados sugieren que las conductas "estratégicas" por parte de políticos y votantes juegan un papel menos importante en la reducción del multipartidismo de lo que usualmente se pensaba.

Como se recordará, cuando apareció la primera edición del libro de Douglas W. Rae *The Political Consequences of Electoral Laws*, en 1967, el trabajo fue reconocido inmediatamente como un gran logro académico pionero. Una segunda edición fue publicada en 1971, y ha sostenido su gran reputación como el libro más importante en el campo de los sistemas electorales comparados. Desde entonces, libros recientes más innovadores lo han usado como un modelo y como un punto de partida (Katz 1980, ; Nohlen 1978, y autores contemporáneos que escriben sobre sistemas electorales y partidos aún lo citan).

Ahora bien, como el primer estudio amplio y sistemático comparativo de sistemas electorales y como un poderoso estímulo a la investigación subsecuente, la obra de Rae claramente merece su reputación como un clásico del campo. Por otro lado, se la ha dado dicho estatus sin suficiente crítica

sería. En su prefacio a la segunda edición, el propio Rae escribe sobre la "gentileza" de los colegas que reseñaron la edición original. A mayor abundamiento, algunas de sus conclusiones son tan sorprendentes -especialmente las que se refieren a que las diferencias entre los sistemas de representación proporcional tienen tan sólo efectos mínimos en la configuración de la representación política, y que ni los sistemas mixtos ni la estructura de dos vueltas tienen efecto alguno en aquélla- que requieren de una nueva revaloración crítica según Lijphart.

En vista de lo anterior, la meta del trabajo de Lijphart es revalorizar el estudio clásico de Rae, con datos más precisos, hipótesis más fuertes, mejores métodos y demostrar una vez más que ningún estudio electoral es "definitivo".

Ahora bien, para los estudiosos del derecho electoral en el mundo, y en especial en los regímenes de "consolidación electoral", el trabajo de Lijphart es de vital importancia para reconsiderar el cuerpo de conclusiones de Rae, que a su vez habían revalorizado las conclusiones del trabajo pionero de Duverger. Las conclusiones de Lijphart implican, pues, una reconsideración global para legisladores y académicos especialistas en el diseño y redacción de textos legislativos sobre sistemas electorales, aunque cabe señalar que tampoco el trabajo de Lijphart es "definitivo", puesto que -y aquí nos aventuramos a criticarlo- **sus investigaciones no consideran al subsistema de financiamiento de partidos políticos dentro de los sistemas electorales, como un elemento de vital trascendencia en el estudio de las consecuencias políticas de las leyes electorales**, con lo que Lijphart también denota debilidades conceptuales, metodológicas, y empíricas en su trabajo que "obscurecen" sin duda sus conclusiones.

PARTE III
EL MARCO TEORICO GENERAL:
Temas Novedosos en el Estudio de los Partidos Políticos
Capítulo 11
EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción

En el presente capítulo, se harán una serie de consideraciones esenciales sobre el tema del financiamiento de los partidos políticos -privado y público- tema medular de la presente tesis y cuyo fin es contextualizar la materia en el ámbito histórico, social, político, económico y jurídico generales en que se presenta el fenómeno. La importancia y la novedad del tema, como ya lo hemos señalado anteriormente a lo largo de este trabajo, agudizan la necesidad de su ubicación conceptual y estructural. Ahora bien, a diferencia de los 10 capítulos precedentes en que se revelaron las variadas y a veces inesperadas interconexiones del tema-eje que es el del financiamiento de los partidos con otros temas de gran importancia en el estudio de los propios partidos, en el presente capítulo, abordaremos dicha temática como objeto directo de análisis refiriéndonos sistemáticamente a los rubros fundamentales de la materia, y destacando las inevitables referencias cruzadas a muchos de los temas estudiados en los diez capítulos previos, tales como la teoría general de los partidos, la organización de los partidos, etc.

Debemos señalar de inmediato, que el tema del financiamiento de los partidos políticos es -bajo nuestro punto de vista- uno de los tópicos más importantes, sino el más significativo, dentro del derecho partidario y electoral contemporáneos. La presencia, el uso y el abuso del "dinero" en la política es un tema tan viejo como la humanidad misma. El fenómeno social, político y económico que implica el financiamiento de los partidos políticos, no es pues un dato nuevo, lo que sí es relativamente nuevo, es el estudio científico y la regulación jurídica del fenómeno. Para ser más precisos, los primeros intentos de regulación jurídica del financiamiento de los partidos se pueden rastrear a finales del Siglo XIX en Inglaterra con leyes que buscaban atacar actividades o prácticas corruptas en el escenario político-electoral. Por otro lado, en los Estados Unidos, también desde principios de siglo, en 1907, se legisló para frenar la influencia de los grandes conglomerados económicos en la política. Sin embargo, en ambos casos la legislación elaborada resultó ser ineficaz ante una realidad política harto huidiza y compleja, lo que dio como resultado su nula, o en el mejor de los casos, deficiente observancia, situación que aún prevalece en la gran mayoría de los países del mundo. Estos primeros antecedentes legislativos, nunca observados, pero nunca abrogados tampoco, constituyen el inicio primitivo y rudimentario de la regulación jurídica del fenómeno del financiamiento de los partidos políticos, y se consigna como tal, como un antecedente, pero que no llega a configurar un cuerpo normativo elaborado científicamente sobre la base de una teoría general

de los partidos, como la descrita en el capítulo 9 de esta tesis, y que permita contar con un marco legislativo sobre el financiamiento de partidos que se caracterice por ser coherente, equitativo y eficiente.

Para apreciar la novedad del tema del financiamiento de los partidos políticos, basta con recordar que el tema mismo de la regulación jurídica general de los partidos políticos en el mundo es también un tema de muy reciente aparición legislativa debido a múltiples razones teóricas, estructurales, y hasta de cierto "rechazo profesional" de constitucionalistas en el mundo entero. De lo anteriormente expuesto, se desprende la novedad del tema del financiamiento, que, como subtema del también relativamente nuevo derecho de los partidos políticos, es quizá el tópico menos explorado del campo junto con el de la participación de los partidos en los medios masivos de comunicación, otro tema de nuestro tiempo que se analizará en el capítulo 12 de esta tesis.

1. La Teoría General de los Partidos Políticos, el Financiamiento de los Partidos y su Regulación Jurídica

La formulación de una verdadera teoría general de los partidos políticos debe abarcar ineludiblemente el financiamiento de los mismos, explicando su (a) origen, (b) su dinámica, y (c) su control, que son los prerequisites más importantes para formular a su vez, un marco electoral jurídico del fenómeno que sea funcional y aceptable éticamente, puesto que, en general, en el mundo actual el régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos se ha visto rebasado en gran parte de los países -democráticos o no- debido al embate de la realidad política y económica, y por ende, se ha visto imposibilitado para confeccionar esquemas jurídicos que regulen eficaz y equitativamente, el fenómeno. Las normas jurídicas electorales -en especial las relativas a la democracia interna y al financiamiento de los partidos- se han visto desbordadas por la dinámica social, porque no se ha confeccionado aún, un cuerpo de conocimientos teóricos generales lo suficientemente profundo, extenso y sistematizado sobre los partidos políticos, como para poder estructurar una normatividad efectiva, además de justa. Por otro lado, en la actualidad, en las democracias nacientes o en estado de consolidación de las más variadas regiones del mundo, se presenta ante los legisladores, académicos y juristas en general que participan en la formación de legislación sobre financiamiento de los partidos **la oportunidad histórica de evitar los errores legislativos, y por ende, las consecuencias sociales negativas, que se cometieron en otros países.**

En relación con el anterior punto es necesario contrastar los distintos contextos bajo los cuales surge el régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos en Europa Occidental y en Estados Unidos, por un lado, y en México, por el otro.

En Europa Occidental, y en los Estados Unidos, la estructuración de normas sobre financiamiento de los partidos políticos implicó el reconocimiento impostergable por parte del Estado, de un complejo fenómeno político y social de tal magnitud que de hecho amenazaba con

controlar al gobierno mismo. Ahora bien, en su momento, los legisladores en Europa Occidental y en los Estados Unidos, no contaban en realidad ni con los elementos teóricos ni con los antecedentes legislativos que inspiraran la creación de una normativa sobre financiamiento de los partidos políticos. Enfrentaron, pues, dicho problema con un vacío conceptual y jurídico que explica, en parte, los errores y los constantes ajustes realizados en la búsqueda de una legislación equitativa y a la vez eficaz, puesto que, como se verá más adelante, el fenómeno del dinero en la política es de tal complejidad, que incluso las legislaciones más avanzadas y los mejores propósitos aún siguen siendo insuficientes, aunque en mucho menor medida que antaño.

Por lo que respecta a México, el panorama ha sido totalmente distinto al observado en Europa y en los Estados Unidos. En México, la normación del financiamiento de los partidos no se ha llevado a cabo ante el vacío de herramientas conceptuales y jurídicas antes citado, sino que comienza en una época -1987- en que en el ámbito de derecho comparado se cuenta ya con un andamiaje electoral teórico y práctico legislativo sobre el tema que es el resultado de las más variadas condiciones políticas, sociales y económicas, todo lo cual, en apariencia facilita en cierta forma la labor de los legisladores y los juristas en México.

La anterior afirmación, la puedo respaldar personalmente, porque me tocó participar junto con un equipo de trabajo multidisciplinario en la propuesta y la configuración del primer esquema integral de financiamiento público de los partidos políticos en México, en noviembre de 1986, como consta en la publicación de la ponencia de quien esto escribe, en *Renovación Política: Renovación Política Electoral*, Tomo 1, Audiencias Públicas de Consulta, pp. 567-571, Secretaría de Gobernación, México, septiembre de 1986. Bajo las anteriores circunstancias, sería un grave error ignorar en México las experiencias de otros países en materia de regulación del financiamiento de partidos y actividades políticas, independientemente de que la idiosincrasia mexicana requeriría importar del derecho comparado sobre la materia sólo aquellas figuras e instituciones adaptables al contexto mexicano.

2. Las Características Esenciales de un Régimen Jurídico del Financiamiento de los Partidos Políticos "Ideal" y la Teoría General de los Partidos Políticos

Para nosotros, un régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos ideal, debe reunir los siguientes requisitos: (1) permitirá el libre juego democrático entre los diversos partidos y candidatos sin consideración a su ideología, fuerza económica y/o electoral; (2) evitará la formación de monopolios de poder político; (3) auspiciará la participación ciudadana en las organizaciones políticas; (4) desarrollará los sistemas de democracia participativa del sistema político, y (5) propiciará, asimismo, la formación de una tradición política nacional duradera.

Ahora bien, para que las normas jurídicas que regulan el financiamiento de los partidos políticos además de eficaces sean justas deberán basarse necesariamente, en una **teoría general de los**

partidos, que ofrezca los elementos necesarios para estructurar un esquema normativo de financiamiento comprobado científicamente.

Por otro lado, cuando las normas de financiamiento de los partidos políticos son violadas constantemente en la realidad, entonces es necesario adecuar sus disposiciones a dicha realidad política para que sean operativas. Asimismo, si un régimen jurídico de financiamiento beneficia a determinado partido o partidos, aquél deberá ser reformado para que dicho sistema político colabore en la configuración de un Estado de justicia social. Sin embargo, para poder realizar los ajustes necesarios en una legislación dada, hace falta contar primero con una teoría general de los partidos que incluya el tema-eje del financiamiento de los mismos.

Por lo anterior, en el presente estudio se presentara un análisis de material teórico general y legislativo comparado sobre el financiamiento de partidos políticos, candidatos, y grupos paralelos de acción política, en las democracias occidentales que puede servir -entre otras cosas- de base, junto con otros estudios, para la posterior elaboración de un esquema normativo más eficaz y equitativo sobre la materia en México, como parte del proceso de modernización del sistema electoral y político del Estado mexicano y que constituye un corolario al proceso de reforma económica y financiera que se puso en marcha a principios de la década de los años noventa del Siglo XX. En este sentido, cabe expresar de entrada que analizando el perfil actual del sistema político mexicano, es claramente observable la urgencia de dicha modernización política-electoral, sin la cual la propia reforma económica, de por sí tambaleante, no podrá fructificar plenamente, afirmación que hicimos varios años antes de la crisis de diciembre de 1994, el 16 de octubre de 1991, en Ottawa, Canadá, en la conferencia intitulada "*Protecting Strategic and Economic Sectors: Petroleum and Energy in México*", publicada después, en junio de 1993, en *Doing Business in México: The Free Trade Challenge (Legal and Trade Aspects)*, University of Ottawa, pp. 59-77, cuando afirmamos que:

"...the third important reform phase is the legal reform, the overhauling of the entire Mexican legal system to accomodate it to a new economic world order where competition and quality in the production of goods and services will be the only avenue available to achieve prosperity in Mexico. However, for this prosperity to become a reality, it is my view that economic and legal reforms are not sufficient. They must be coupled with a full fledged effort on the part of the PRI and governmental structure, as well as by opposition parties, in order to respond to the social dynamics unfolding currently in Mexico. The political and economic modernization of Mexico will enable the country to achieve a real and genuine multiparty system with a healthy alternance in power. It would be unwise for the Mexican political elite to believe theta a probable second Mexican "economic miracle" would make it unnecessary to open up the "grip" on the political system, thus returning again to the almost "historical" period of the one-

party system. The real Mexican miracle will occur if the State-PRI musters the political will necessary to carry out a true political modernization that accompanies the economic modernization already in process."

3. Relación entre el Financiamiento de los Partidos Políticos y su Organización

Existe una relación vital entre el tema del financiamiento de los partidos políticos y el de la organización de éstos, ya que cualquier esfuerzo de reforma político-electoral que se refiera al financiamiento de los partidos afectará por necesidad tanto a los partidos políticos individualmente considerados, como al sistema de partidos a nivel *macro*. De ahí que cualquier esfuerzo de ingeniería electoral legislativa sobre la materia deba tener identificado con precisión qué sistema de partidos se desea promover.

En la Gran Bretaña, por ejemplo, los añejos límites legales establecidos, en cuanto a los gastos distritales de campaña, durante el período oficial de la misma, fomentaron en alguna época actividades fuera de esos límites: gastos entre elecciones dentro de un distrito dado, y gastos de las organizaciones centrales durante y entre campañas electorales. Por otro lado, en el pasado reciente, los límites legislativos establecidos en Estados Unidos sobre el financiamiento de partidos, han favorecido de manera eficaz a las organizaciones políticas que no son partidos políticos y que no tienen dichas limitaciones.

A la inversa, los partidos y sus líderes, más que los candidatos parlamentarios individuales y otros grupos políticos, se han beneficiado de los requerimientos legales, establecidos claramente en Gran Bretaña y en otras naciones europeas en cuanto al uso gratuito de tiempo de radio y televisión por parte de los partidos políticos nacionales.

Así pues, el financiamiento público directo de las actividades políticas, aunque de reciente adopción a gran escala en el mundo tiene importantes consecuencias para la organización de los partidos, tema analizado en detalle en el capítulo 5 de esta tesis, por lo que tanto el monto como la forma de su distribución son cruciales. En este sentido, hasta el momento, en aquellos países en donde el financiamiento público de las elecciones nacionales está más desarrollado -fuera de los Estados Unidos-, el dinero ha sido dirigido principalmente hacia los propios partidos políticos. Alemania, Italia e Israel son casos ejemplificativos de lo anterior.

Los partidos políticos existentes en los anteriores países, al ver que sus fuentes privadas eran insuficientes, fueron lo suficientemente fuertes como para requerir y obtener del gobierno financiamiento público. Como ejemplo, están los partidos políticos de Alemania que recibieron aproximadamente la mitad de su financiamiento de la hacienda pública y, gozando de lo mejor de dos mundos, no tienen límites legislativos sobre el total de financiamiento que podían continuar recibiendo de contribuciones y donaciones privadas. El monto total de dinero público que cada partido político recibe está determinado por el número de votos obtenidos en las elecciones en turno, por su lista de

candidatos, con un ajuste definitivo de cuentas después del recuento final. Una fórmula similar es usada en otras naciones que contemplan a los partidos políticos como los beneficiarios del financiamiento público, aunque fuera de Alemania las cantidades están relacionadas en parte al desempeño electoral previo, medido ya sea en votos totales o por el número de representantes elegidos y, por lo tanto, la distribución favorece a los partidos ya establecidos y bien cimentados,¹ tendencia ya destacada en el capítulo 10 de esta tesis, en que analizamos la inclinación de todos los sistemas electorales -de mayoría o de representación proporcional- a beneficiar a los partidos fuertes y penalizar a los pequeños.

Ahora bien, aun en los casos en los que los fondos públicos se otorgan directamente a los candidatos políticos, los partidos también pueden ser subsidiados directamente tal como sucede en el Canadá. Además, los partidos se pueden beneficiar también del financiamiento directo de candidatos, siempre y cuando éstos sean los seleccionados por la organización partidista. Sin embargo, la situación cambia en aquellos países, como Estados Unidos, en que los que los candidatos no deben sus membretes políticos al proceso de selección de la organización partidista y, por lo tanto, mantienen sus propias organizaciones de campaña fuera del partido político.

De esta manera, el financiamiento público directo de candidatos confirmaría o promovería la debilidad de los partidos políticos en tanto instituciones. Así, en los Estados Unidos, es de vital importancia el que los fondos se otorguen a los candidatos o a los partidos. Juzgando por las campañas presidenciales norteamericanas -hasta el momento la única elección nacional apoyada por el financiamiento público en Estados Unidos-, los candidatos han sido los principales beneficiarios del financiamiento público.²

De las anteriores consideraciones, se desprende que la estructuración de un marco normativo para regular el financiamiento de las actividades políticas de los partidos políticos es una labor de gran delicadeza que encuadra dentro de la llamada "ingeniería social y política" en tanto que el derecho electoral -teniendo como subsistema al conjunto normativo que contempla el financiamiento de los partidos- es usado para configurar el sistema de partidos políticos existente en un país dado, de acuerdo con las fuerzas políticas vivas. Por esto, debemos enfatizar una vez más, es de vital importancia conocer las experiencias que nos ofrece el derecho electoral comparado en el tema del financiamiento de los partidos políticos, para poder evaluar y seleccionar el sistema normativo que más le convenga a la idiosincrasia política mexicana.

II. Las Fuentes Tradicionales del Financiamiento de los Partidos

1. Concepto

¹ Epstein, Leon D. *Parties: Organization* Washington, D.C. American Enterprise Institute, 1982, pp. 171-200.

² *Idem*, p. 174.

Existen a nivel comparativo mundial, tres fuentes básicas del financiamiento de los partidos políticos llamadas "ancestrales", en tanto que son los sistemas que fueron usados durante décadas -aún vigentes en ciertos países- y que precedieron a los actuales esquemas legislativos contemporáneos de financiamiento público y privado que se analizarán posteriormente en este capítulo. Ahora bien, cabe hacer una referencia a dichas fuentes tradicionales, en tanto que dan precisión a la razón de ser y a la motivación de los actuales esquemas legislativos, que en gran medida están diseñados para combatir las citadas fuentes tradicionales que se caracterizan por su elevado grado de corrupción. Dos de los tres sistemas - las contribuciones políticas forzosas de burócratas, y los pagos de peaje político - están íntimamente vinculados con el concepto sajón del "*patronage*" (clientelismo político). El tercero, es más reciente, y surge de la introducción de y el incremento en los emolumentos de los legisladores.

2. Las Contribuciones Políticas Forzosas de Burócratas

El hostigamiento sistemático de los servidores públicos para la obtención de contribuciones para campañas y partidos por parte de candidatos políticos constituyó un fenómeno común durante el período de las designaciones de funcionarios públicos bajo el sistema del clientelismo político, antes de que se dieran las reformas del servicio civil y la introducción del principio del mérito en Canadá, los Estados Unidos, y otros países.

Actualmente, el sistema subsiste en algunas partes del mundo de habla inglesa, e incluso florece en aquellas áreas del Sur de Europa en donde las relaciones políticas "patrón-cliente" son fuertes, así como en algunas democracias nacientes del tercer mundo.

Sin embargo, la eliminación de este sistema, generalmente, se considera como un paso esencial para la creación de un sistema de servicio público neutral y eficiente, y para la democratización integral de la sociedad.

3. La Iguala, Gravamen o Contribución de Representantes Electos a su Partido

La "iguala" a la que se pueden ver obligados los representantes políticos elegidos, difiere del sistema de contribución forzosa, en cuanto a que los que son requeridos para "contribuir" recursos son los miembros -los representantes políticos emanadas del partido- cuyo status electoral depende y está directamente vinculado con el favor partidista. Ahora bien, la introducción de los salarios o dietas parlamentarios ha permitido a los partidos políticos otros medios de acceso al erario público. Generalmente, los miembros de los partidos contribuyen algo a las campañas de sus partidos, pero los partidos políticos de izquierda, sin embargo, usualmente exigen que sus representantes políticos contribuyan una suma fija de sus salarios o dietas al partido político. De esta manera, la "iguala" citada promueve, de hecho, la ruptura del vínculo entre la voluntad popular de un electorado y el repre-

sentante político elegido, desvirtuando el mandato dirigido del elector al candidato, que posteriormente será un representante. Para nosotros, esta práctica constituye un fraude al espíritu del sistema de democracia representativa, que en última constancia configura, en el mejor de los casos, una "partidocracia". En Alemania, por ejemplo, el SPD requiere de sus diputados que contribuyan hasta el 20% de sus salarios. En este sentido, en Italia y en Francia, algunos partidos han llegado todavía más lejos, obligando a los miembros de sus facciones parlamentarias a reintegrar totalmente sus emolumentos al partido político a cambio del equivalente del salario de un trabajador calificado de la industria metalúrgica, por ejemplo, lo que también constituye una práctica antidemocrática en cuanto que el representante elegido en realidad está otorgando un control sobre sus acciones a la maquinaria externa de un partido.³

4. El Peaje Político (Mordida)

La "mordida" en el contexto político-electoral es el sistema mediante el cual los detentadores de permisos y concesiones gubernamentales son "requeridos" para hacer contribuciones regulares a las arcas de "guerra" de los partidos políticos en el poder. Por otro lado, los "kickbacks" son pagos consistentes en un porcentaje del valor de los contratos públicos otorgados, al partido en el poder. En la actualidad, desafortunadamente, diversas variaciones del anterior esquema son, probablemente, el medio más común, tradicional y extendido usado por los representantes políticos para reforzar sus posiciones financieras, como lo demuestran los más de 100 millones de dólares reunidos en cuentas europeas por Raúl Salinas de Gortari. Cientos de comisiones reales y públicas, investigaciones parlamentarias, y judiciales, han detallado éstos procesos en diferentes jurisdicciones, y precisamente en reacción a los escándalos que surgen del uso extendido de éstos sistemas es que muchas de las reformas legislativas discutidas en los próximos rubros de este Capítulo fueron promulgadas.

III. El Régimen Jurídico del Financiamiento de los Partidos Políticos y las Actividades Políticas

A continuación, se hará una presentación de los problemas que han promovido el desarrollo y la promulgación de la regulación jurídica del financiamiento de los partidos políticos en el mundo democrático contemporáneo. Este rubro III, estará dividido, a su vez, en seis grandes secciones.

En la primera sección, se abordarán los problemas generales que han hecho necesario el surgimiento de la regulación jurídica del financiamiento de los partidos, así como los controles que

³ Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, FCE, 1980, p.93.

han sido introducidos para enfrentarlos. En una segunda sección, se hará una referencia sumaria a los principales rubros temáticos que abarca la legislación comparada sobre el financiamiento de los partidos y las actividades políticas. En la tercera sección, se hará un análisis de la primera gran categoría de disposiciones sobre financiación, que es la referida a la presentación de informes financieros y la publicidad o divulgación posterior de éstos. La cuarta sección abordará el tema de los límites a las contribuciones a los partidos y candidatos. La quinta sección tratará sobre los límites a los gastos de los partidos y candidatos, y la sexta sección abordará el tema de la aplicación y eficacia de la normatividad sobre el financiamiento multicitado. Cabe hacer dos aclaraciones a esta altura. En primer lugar, el presente rubro III, abordará el tema del financiamiento desde una perspectiva amplia que incluye esquemas **fundamentalmente de financiamiento "privado"**, si bien algunos esquemas invaden, como se verá posteriormente, el campo del financiamiento público. Por otro lado, la regulación del financiamiento público propiamente dicho se analizará en el rubro IV de este capítulo, y en éste nos referiremos, en primer lugar, a las tres grandes categorías del apoyo público a los partidos que son las subvenciones directas, los servicios o prerrogativas específicas y los subsidios indirectos.

1. Los Problemas Sociales y Políticos Generales que Motivan la Regulación del Financiamiento de los Partidos y sus Controles

Existen tres problemas fundamentales, entre otros, que provocan el surgimiento y la posterior evolución de los esquemas de regulación jurídica de los partidos políticos en los países democráticos contemporáneos. Estos problemas son: los escándalos políticos, una preocupación por el valor de la equidad en el campo de la política, y los crecientes gastos de las campañas políticas necesarias para acceder a los cargos electorales en un mundo de también creciente complejidad tecnológica. De esta manera, los mecanismos jurídicos de "control" que han surgido recientemente, buscan:

1. La limpieza del proceso político-electoral
2. Frenar la escalada de gastos
3. Reducir la competencia "desleal" o injusta entre partidos
4. Disminuir cualquier influencia excesiva de los contribuyentes sobre los políticos.

Ahora bien, las subvenciones públicas, que se analizarán en el rubro IV de este capítulo, están dirigidas, pues, a proveer una fuente alternativa de fondos que disminuya la dependencia de los partidos y de los candidatos respecto de fondos de origen cuestionable, y permitir que participantes "pobres", económicamente, pero que pueden representar intereses sociales dignos de consideración tengan acceso a la contienda electoral, que de otra manera estaría peligrosamente dominada por billonarios como Rockefeller, Ross Perrot o más recientemente, aunque con poca fortuna después de

gastar más de 20 millones de dólares en su campaña de 1996, Steve Forbes el heredero de la fortuna Forbes. En este sentido, cabría hablar de una muy saludable posibilidad de "movilidad política" realizable fundamentalmente a través del financiamiento público de los partidos y de las actividades políticas.

2. Los Principales Rubros Temáticos de la Regulación Jurídica

La regulación jurídica del financiamiento de los partidos y las actividades políticas en las democracias contemporáneas abarca variados y complejos temas. Sin embargo, es factible mediante una decantación temática, enfatizar los siguientes grandes temas:

1. Presentación de informes sobre finanzas partidarias
2. Auditorías respecto a informes financieros
3. Publicidad o divulgación de las finanzas de un partido y de candidatos
4. "Techos" sobre gastos
5. Límites a las contribuciones por encima de ciertos montos
6. Prohibición de donaciones o regalos provenientes de ciertas fuentes
7. Restricción sobre cierto tipo de actividades de campaña
8. Incentivos a contribuciones políticas mediante disposiciones fiscales
9. Frenos a ciertas contribuciones mediante disposiciones que establezcan categorías de "prácticas corruptas" en la arena política
10. Financiamiento público (se tocará en el rubro IV, en sus diversas modalidades)

A) Los Acuerdos entre Partidos

Antes de comenzar nuestro análisis de los rubros principales del financiamiento de los partidos políticos contemporáneos, a través de su regulación jurídica, debe señalarse que no obstante que la fuente principal del derecho sobre el financiamiento de las actividades políticas es la legislación electoral, existen por otro lado, diversos países y ejemplos en donde se ha preferido, respecto a ciertos temas muy delicados, la figura de los **acuerdos voluntarios entre partidos**, lo que permite regular ciertos temas vinculados a la actividad partidaria, que de regularse a través de legislación general constituiría una afrenta y una intervención inaceptables para la integridad interna y la autonomía de los partidos, como ya asentamos en el capítulo 5 de esta tesis. De esta manera, la discrecionalidad, la libertad, y la autonomía de la voluntad de los partidos para celebrar acuerdos voluntarios con otros partidos, a veces logran obtener el mismo resultado final que una disposición legislativa, que, por su carácter netamente impositivo sería inaceptable para ciertos partidos, que alegarían la existencia de la intromisión estatal en su vida interna.

Por otro lado, la figura del **acuerdo voluntario** entre partidos, bien manejado, coloca una responsabilidad "activa" sobre los propios partidos políticos, que se ven ante una opinión pública vigilante de su "voluntad" partidaria para facilitar la vida política, por lo que un partido que no coopere será visto como renuente a colaborar en el perfeccionamiento de la democracia.

3. Los Informes Financieros de los Partidos y su Divulgación

A) Concepto

Un sistema de presentación de "informes financieros" -el requisito de que los partidos y/o candidatos políticos hagan y presenten informes financieros periódicos a funcionarios públicos- se considera generalmente, y, ante todo, como una necesidad administrativa indispensable para la aplicación de los "techos" sobre gastos, limitaciones sobre contribuciones de individuos y grupos designados, y la distribución de subsidios públicos. En segundo lugar, e independientemente de la urgencia administrativa, existen razones de índole preventiva e inhibitoria que hacen de los informes y de su divulgación, herramientas altamente efectivas en el proceso de "purificación" de los procesos electorales mediante la eliminación de algunas prácticas corruptas que florecen en la tierra fértil del anonimato y la secrecía, pero que tienden a desaparecer bajo esquemas eficientes de requisitos informativos y de divulgación.

La divulgación de informes financieros permite no sólo controlar montos y fuentes de financiamiento, sino que proporciona al elector la posibilidad de votar más inteligentemente al tener más información detallada que pone al descubierto lazos entre intereses y partidos o candidatos que si bien no son ilícitos, sí son "cuestionables" moralmente. **Los informes financieros y su divulgación auspician de esta manera, lo que en esta tesis llamamos "la racionalización del sufragio". Haciendo un símil, resulta claro que nadie pensaría en comprar una "acción" bursátil en un mercado de valores sin tener la información financiera suficiente que le permita reducir riesgos y asegurar una buena selección. Igualmente, en el campo electoral "votar a ciegas", constituiría un error mayúsculo en las sociedades contemporáneas. En resumen, el requisito de la presentación de informes y su divulgación, bien aplicados, es casi un requisito "sine qua non" en las democracias representativas contemporáneas.**

Por último, cabe anotar que el contemplar legislativamente los dos requisitos arriba citados usualmente es más exitoso cuando la iniciativa proviene de la fuerza de una opinión pública vigilante, más, que cuando surge del propio gobierno, puesto que en éste último caso, la oposición política de un país dado usualmente argumenta un ánimo intervencionista y persecutor del gobierno que busca sofocar a la oposición.

Por otro lado, muchos países, además, requieren la "publicidad o revelación" de los informes, que usualmente consiste en la revelación o divulgación sistemática de los detalles de las finanzas de

un partido o de un candidato, que se ponen a disposición del público, incluyendo a los periodistas y rivales políticos. El requisito de la publicación de informes financieros en la prensa nacional merece que nos detengamos un momento en su análisis. Si bien es cierto que el requisito de presentación de informes y su divulgación son deseables, cabe apuntar que una regulación más amplia que obligue a su publicación en diarios de circulación nacional, es quizá sólo recomendable para ciertos países en los que la evolución de las garantías individuales y las tradiciones políticas, permiten prever una aplicación normativa libre de conflictos desestabilizadores innecesarios entre los partidos y el gobierno; de ahí quizá, que la Secretaría de Hacienda en México decline entregar documentación crucial respecto al financiamiento de la campaña presidencial de Vicente Fox, en el año 2000.

Esto es, debe calcularse con gran cuidado si el requisito de la publicación de informes financieros de los partidos políticos puede convertirse en una especie de "Espada de Damocles" usada con criterios de "revanchismo", de persecución política, o de búsqueda de una desestabilización frívola de un sistema político en vías de transición.

B) El Reino Unido

En el Reino Unido, y en algunos países miembros de la *Commonwealth* (con excepción del Canadá), gran parte de los procesos para la presentación de informes financieros contemplados se restringen al período de la campaña oficial. En estos países, generalmente se ignora la existencia de los partidos políticos en tanto instituciones, y, se coloca la carga jurídica sólo sobre los candidatos en el nivel local.⁴

C) El Canadá

El derecho electoral canadiense, por otro lado, requiere que todos los candidatos y partidos registrados sometan informes auditados después de cada campaña (anualmente en el caso de los partidos) a funcionarios electorales distritales, así como al funcionario electoral en jefe, detallando sus gastos e identificando todas las contribuciones de más de 100\$ por nombre, cantidad, y clase de contribuyente.⁵

D) Los Estados Unidos

⁴ Mackenzie, W.J.M, *Free Elections*, George Allen & Unwin LTD, London, 1958, p. 113.

⁵ *Reforming Electoral Democracy*, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Vol. 1. 1991, p.2.

El derecho electoral norteamericano, coloca gran énfasis sobre el valor inhibitorio de la publicidad, y por ello, establece procedimientos para la presentación de informes a nivel federal y estatal muy minuciosos y complejos. Así, según el *Federal Election Campaign Act* (FECA), los candidatos deben constituir un comité central de campaña a través del cual se informa sobre todas las contribuciones hechas a su favor.

Se establecen cuentas especiales en las que se depositan, y de las que se retiran, todos los fondos. Asimismo, se presentan declaraciones detalladas y completas de las contribuciones y gastos a la Comisión Federal Electoral, trimestralmente, y 10 días previos a y 30 después de cada elección, excepto si se ha gastado o recibido menos de \$ 1,000 en dicho período; los reportes anuales son requeridos en años no-electorales.

Por otro lado, las donaciones de \$1,000 o más, obtenidas dentro de los 15 días previos a la jornada electoral deben ser divulgados a la CFE dentro de 48 horas.

Por último, las personas que gasten o contribuyan más de \$100, sin vínculos de coordinación o comunicación con un candidato o comité, también deben presentar informes.⁶

4. Los Límites a las Contribuciones

A) Concepto

En muchos países, la supuesta "pureza" química del proceso electoral, más que la preocupación responsable por los costos de campañas políticas ha sido el motor principal detrás del establecimiento de muchas de las restricciones sobre las fuentes de ingreso de los partidos y de los candidatos políticos. Por otro lado, los techos sobre el monto de las contribuciones han sido adoptados con la idea de lograr dos objetivos, a saber: (a) ampliar la base del apoyo financiero y, (b) en segundo lugar, disminuir la dependencia respecto de individuos y de grupos de "ricos".

Los "techos" a las cantidades de las contribuciones a los partidos y candidatos políticos no han sido adoptados en forma generalizada, pero se ha legislado al respecto en los Estados Unidos a nivel federal y estatal, en Puerto Rico, en la provincia canadiense de Ontario, en Nueva Zelanda, y en Japón. Esto obedece a la dificultad que surge en la realidad política y económica cuando se intenta regular jurídicamente el fenómeno de las contribuciones políticas, en especial en países en que las libertades públicas tienen gran una protección judicial real que anularía los citados "techos".

B) Las Prohibiciones sobre Contribuciones Corporativas

⁶ *Federal Election Campaign Laws*, FEC, 1986.

En los Estados Unidos y en las provincias canadienses de Québec y Manitoba, se establecen prohibiciones a las contribuciones corporativas directas (factibles mediante Comités de Acción Política (CAPS) y sujetas a limitaciones). Por otro lado, Austria ha limitado las donaciones de organizaciones industriales de manera indirecta mediante el establecimiento de una tasa impositiva del 35%, lo que impone un costo considerable a la decisión corporativa de apoyar a algún partido o candidato, ⁷ amen de que crea una fuente original de recursos para un gobierno.

5. Los Límites a los Gastos

A) Concepto

Las limitaciones sobre los gastos electorales son más comunes que las restricciones sobre las cantidades y fuentes de ingreso, y generalmente han sido adoptadas en un intento por conservar los gastos en niveles bajos. Cabe anotar que la en mayor parte de los países del mundo, los techos sobre los gastos de partidos y candidatos se aplican tan sólo durante el período de campaña electoral propiamente dicho.

Por otro lado, existen los llamados límites segmentales, que pueden ser impuestos a partidos y candidatos a través de restricciones sobre actividades muy específicas. Como resulta claro, estas últimas difieren de las prohibiciones pensadas, dirigidas a la eliminación de ciertas prácticas "nocivas" electorales, que constituyen la meta de la legislación que busca evitar los actos de corrupción en la arena político-electoral.

El Reino Unido, Canadá a nivel federal (y muchas de sus provincias), Australia, Nueva Zelanda y Japón contemplan en sus legislaciones techos en las leyes electorales sobre las cantidades erogables por los candidatos en los períodos electorales.

B) Los Estados Unidos

En los Estados Unidos, la actividad de la Suprema Corte, desde 1976, ha confinado los techos a los gastos al caso excepcional de aquellos candidatos presidenciales que opten por acogerse y disfrutar de la vía del financiamiento público.

C) Australia y N. Zelanda

⁷Idem, 49-53.

Australia y Nueva Zelanda, han seguido el modelo británico en este rubro. Sin embargo, la triste realidad es que en éstos países, los sistemas de limitación legislativa sobre gastos adoptados han dado como resultado una evasión creciente por la falta de realismo en la fijación de las cantidades legalmente gastables y en segundo lugar, por la negativa anacrónica de reconocer jurídicamente el papel fundamental de los partidos políticos en la formación de la voluntad popular a través del proceso electoral.

D) El Canadá

El derecho electoral canadiense federal, y el de varias de sus provincias, impone "techos" globales a los gastos de los partidos y a los candidatos durante el período de campaña electoral.⁸

A nivel distrital, el gasto permitido es determinado mediante una escala fija o flexible, de acuerdo al número de votantes en ejercicio de su derecho en el distrito respectivo.

Las erogaciones partidarias durante las campañas nacionales o provinciales se fijan según una cantidad específica o tantos centavos multiplicados por el número total de votos en la suma agregada de curules en las que el partido presente candidatos.⁹

Debe señalarse que sólo los partidos y los candidatos pueden efectuar gastos electorales durante el período formal electoral, a diferencia de los Estados Unidos y otros países que permiten gastos de grupos paralelos de acción política y de los ciudadanos en general.

Quizá una de las limitaciones segmentales más significativas sobre los gastos electorales son las restricciones sobre el uso de los medios masivos de comunicación-difusión por radio, televisión, e impresos, tema que se analizará en detalle en el capítulo 12 de esta tesis.

En el Canadá por ejemplo, la legislación federal restringe todo tipo de publicidad electoral y limita el número total de horas de que disponen todos los partidos registrados para comprar en cualquier estación de radio o televisión a seis y media horas durante las últimas cuatro semanas de la campaña. Este esquema busca lograr dos objetivos fundamentales que a continuación analizaremos.¹⁰

En primer lugar, se busca reducir el "bombardeo" incesante de publicidad electoral que -como lo han demostrado encuestas e investigaciones de derecho comparado- resulta contraproducente puesto que la ciudadanía lo considera como un verdadero obstáculo para el disfrute de la televisión y radio como medios fundamentalmente destinados para el esparcimiento y el entretenimiento, por lo que el uso excesivo de dichos medios para difundir plataformas electorales en realidad reduce el interés del electorado en el acontecer político creándole de hecho un rechazo instintivo hacia la política.

Por otro lado, está el objetivo -claramente de ingeniería electoral- de igualar la contienda electoral reduciendo la fuerza desproporcionada de los grandes capitales en la compra de tiempo o espacios en televisión y radio.

⁸ Seidle, *Provincial Party and Election Finance in Canada*, Vol 3. Research Studies, 1991.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

6. La Aplicación de la Legislación

La efectividad de las medidas de control jurídico contempladas en este capítulo, depende en última instancia de las actitudes de aquellos que aplican las leyes, sin importar cuales sean las sanciones formales existentes para el caso de su violación o inobservancia.

Un repaso breve de la experiencia de los países sujetos a revisión en este capítulo revela que, independientemente de las desviaciones, patologías, e ilícitos, incluyendo el fraude, la "mordida" y escándalos nacionales, como el asunto *Watergate* en los Estados Unidos, el soborno de funcionarios públicos por parte de funcionarios de compañías multinacionales en Italia y Japón, las violaciones de leyes electorales sobre gastos de campaña en Tabasco -desgraciadamente- ya solamente excitan o suscitan un interés episódico sin trascendencia mayor, que incluso no logran a pesar de su evidencia anular procesos electorales viciados.

El que esto sea resultado de un cinismo social o de apatía ciudadana constituye un tema para el estudio y análisis del sociólogo político. Sin embargo, sin duda la aplicación extralógica y la falta de realismo de algunas medidas contribuyen a empeorar el problema.

IV. El Financiamiento Público de las Actividades Políticas

En el rubro II de este capítulo, se presentó un análisis de los tres sistemas tradicionales de financiamiento de los partidos y de las actividades políticas usados desde antaño en el mundo, y que en gran parte funcionaban fuera del marco regulatorio del derecho, amparados en la fuerza de la costumbre y de las necesidades reales de la política, y que a veces están emparentadas con prácticas corruptas. En el rubro III de este capítulo, se analizó el tratamiento del régimen jurídico del financiamiento de actividades políticas - concepto que abarca a los partidos y asociaciones políticas, a los candidatos en tanto actores individuales (y que en algunas jurisdicciones son tanto o más importantes que los propios partidos), y a las agrupaciones de acción política paralelas, como son los Comités de Acción Política en los Estados Unidos. Ahora bien, en dicha parte de nuestro trabajo se analizaron los esquemas jurídicos que regulan fundamentalmente el **financiamiento privado** de la política.

En el rubro IV, que a continuación se presentará, se analizará el tema del **financiamiento público de los partidos y las actividades políticas**.

1. Causas de la Adopción del Financiamiento Público

Existen una serie de factores que hicieron que se difundiera entre legisladores en general la idea de que el Estado contemporáneo debía contribuir económicamente al sostenimiento de las organizaciones políticas.

Obviamente, existen causas variables que explican en los distintos países del mundo el porqué se han incorporado sistemas de financiamiento público a la legislación electoral. Pero independientemente de las particularidades que aparecen en cada sistema político, cabe identificar ciertos problemas comunes en todos ellos a los que el financiamiento público de partidos y candidatos trata de dar solución, y que ha continuación referiremos.

A) Igualdad de Oportunidades

Ni en la Gran Bretaña ni en los Estados Unidos, es factible establecer que la igualdad de oportunidades entre los distintos partidos políticos ha quedado satisfactoriamente garantizada por la limitación de los gastos electorales de los candidatos o bien por la prohibición de que éstos recibieran determinados tipos de contribuciones privadas.

La primera de las medidas arriba citadas tiene su origen en la legislación electoral británica de fines del siglo XIX y la segunda figura fue adoptada en los albores del siglo XX por la legislación electoral norteamericana. La constatación del fracaso citado llevó a que tanto en estos dos países, como en otros sistemas democráticos se contemplara la canalización de fondos públicos a los diversos partidos y candidatos como un instrumento más eficaz para democratizar su financiamiento.

B) Medios de Comunicación e Incremento de Gastos Electorales

Por otro lado, a finales de los años cincuenta y comienzo de los años sesenta se dio un notorio aumento de los gastos electorales debido al uso inevitable de técnicas publicitarias y de medios de comunicación cada vez más sofisticados en la difusión de propaganda electoral, como se verá en detalle en el capítulo 12 de esta tesis. Dichas demandas económicas llevan a que muchas organizaciones políticas recopilen activamente, y cada vez con mayor frecuencia, fondos provenientes de grupos de interés, lo que desgraciadamente en algunos casos conducirá a que los partidos políticos presten una atención preferente, en su actuación parlamentaria o de gobierno, a las necesidades de tales grupos, que por otra parte, casi nunca coinciden en los intereses del pueblo.

C) Los Escándalos Políticos

Los ya numerosos y universales escándalos político-financieros surgidos en todo el mundo, en ciertos casos han sido provocados por la utilización ilegal de fondos públicos con fines partidistas llevada a cabo por parte de algunos partidos en el gobierno. Los problemas de este tipo se han

suscitado con frecuencia en la mayoría de los países analizados en este trabajo pero fueron particularmente importantes entre los precedentes que llevaron a los Estados Unidos e Italia al financiamiento público de los candidatos presidenciales, en el primero de los casos, y a la de los partidos, en el segundo.

D) La Constitucionalización de los Partidos Políticos

Otro factor que brinda fundamento lógico a la idea de que el Estado contemporáneo cubra parcialmente los gastos de los partidos políticos fue el reconocimiento a nivel de norma constitucional del papel vital que éstos desempeñan en el proceso de formación de la voluntad popular en un sistema democrático de gobierno. Cabe recordar, aquí, que algunas constituciones europeas que fueron promulgadas después de la Segunda Guerra Mundial, como la alemana y la de Italia, admitieron la posición clave que los partidos desempeñan en la articulación y el funcionamiento del sistema democrático de representación política.

A partir de la constitucionalización de los partidos políticos de la II Posguerra se considera que el establecimiento del financiamiento público de los partidos políticos es una garantía de que estas entidades cumplan con las funciones que les son reconocidas en las Leyes Fundamentales.

2. Las Ventajas del Establecimiento del Financiamiento Público de los Partidos y las Actividades Políticas

La doctrina contemporánea ha establecido una serie de consideraciones acerca de las ventajas que tiene el establecimiento de un sistema de financiamiento público de los partidos políticos. De esta manera, las ventajas fundamentales sobre las que existe consenso son tres.

En primer término, se ha establecido que para obtener una razonable igualdad de oportunidades entre los contendientes en una elección dada, la única forma de paliar las ventajas de partidos o candidatos apoyados por fuerzas económicas poderosas en relación con partidos desprovistos de dicho apoyo es el equilibrio controlado de las fuerzas políticas mediante el uso planeado de fondos estatales.

En segundo término, el financiamiento público de los partidos ayuda a permear de prestigio y credibilidad al sistema electoral que lo utiliza y, por ende, a los resultados comiciales que se deriven de un proceso electoral, puesto que se reduce el escepticismo ciudadano que inevitablemente surge cuando una sociedad duda en forma generalizada de la independencia de los elegidos con respecto a los grandes capitales.

Por último, el financiamiento público promueve la integración de los sistemas políticos, porque al estar regulado el aspecto económico de los procesos electorales, los partidos se consolidan e integran a la lucha electoral con mayor firmeza.

De esta manera, resulta claro que en el mundo contemporáneo las contribuciones particulares son tan sólo una de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos, y usualmente han sido insuficientes para sufragar las campañas electorales, aún en aquellos lugares en los que los miembros (véase el capítulo 6 de esta tesis) de los partidos eran lo suficientemente numerosos en el pasado como para apoyar la existencia de equipos de trabajo permanentes.

De esta forma, no sólo en los Estados Unidos, donde los partidos y los candidatos siempre han dependido de individuos no miembros para apoyo económico, es que aquellos que buscan votos buscan también apoyo de diversas fuentes. La mayor parte de los partidos -por largo tiempo- ha buscado contribuciones para sus campañas tanto del exterior como del interior de sus propias organizaciones, pero su incentivo -de hecho su necesidad- para hacerlo se ha incrementado en una época en que los gastos de la comunicación política han ido en aumento. Uno de los resultados de la anterior situación ha sido la mayor participación de los gobiernos, tanto como reguladores de las contribuciones y gastos privados, como en el papel de proveedores de fondos del erario público, en los procesos electorales.

3. Categorías Contemporáneas Fundamentales del Financiamiento Público

A) Subsidios Directos

Los subsidios directos constituyen la categoría más importante y socorrida de asistencia económica pública brindada a los partidos y a los candidatos políticos. Consisten en sumas de dinero canalizadas a los actores de la escena política citados, a través de distintos sistemas y para distintas actividades. De esta manera, los subsidios directos pueden, a su vez, subdividirse en cuatro grandes tipos:

1. Fondos para los grupos parlamentarios de los partidos políticos.
2. Fondos para el sostenimiento de partidos en períodos interelectorales
3. Fondos para subsidiar las campañas políticas de los partidos políticos.
4. Fondos para el sostenimiento de Fundaciones, y Escuelas de cuadros.

En la mayor parte de los países del mundo democrático la asistencia económica se canaliza directamente a los partidos políticos, excepto en aquellos casos en los que las elecciones son de candidatos locales o en el caso de la elección directa de los jefes del ejecutivo, o en el caso de las llamadas candidaturas independientes.

El Canadá y sus provincias, por lo general, llevan a cabo devoluciones a los candidatos que logran obtener un porcentaje mínimo del voto popular dentro de sus demarcaciones electorales.

Los pagos se distribuyen a lo largo del período interelectoral con el fin de contribuir al sostenimiento partidario, si bien el Tribunal Constitucional Alemán ha resuelto en el pasado que el financiamiento permanente es inconstitucional.

Algunos otros países distribuyen los fondos según el número de curules obtenidas en una legislatura por el país respectivo.

En los EE.UU., el gobierno federal no subsidia las campañas legislativas, pero sí contempla un sistema para apoyar el financiamiento de las elecciones presidenciales primarias y generales.

Bajo el sistema de "*matching grants*" (igualación de contribuciones), los candidatos en las elecciones primarias norteamericanas que satisfagan ciertos requisitos reciben un subsidio igual a la suma que han logrado recaudar en forma privada, hasta un tope de \$250 por contribución.

Por otro lado, el gobierno norteamericano canaliza sumas fijas, establecidas en la ley e indexadas al costo de la vida, a los partidos principales para costear sus convenciones nacionales y a los candidatos presidenciales que satisfagan los requisitos legales para sus campañas.

La suma total disponible para los subsidios citados es determinada por los contribuyentes, cada uno de los cuales tiene la opción de poder destinar \$1 de sus impuestos federales para este fin.

B) Prerrogativas y Servicios Específicos

En contraste con los subsidios generales directos, los subsidios específicos o prerrogativas según la terminología mexicana, se establecen para satisfacer necesidades y costos particulares, tales como:

1. Difusión de campañas a través de Radio y TV.
2. Franquicias y privilegios postales
3. Apoyo de Telecomunicaciones
4. Anuncios, posters, carteles
5. Papelería en general
6. Foros y audiencias públicas de reunión
7. Oficinas de prensa e información
8. Nominaciones
9. Grupos juveniles, de mujeres y de otros grupos
10. Fundaciones para la investigación y educación
11. Registro de electores (mayoritariamente costado por el Estado)

a) Medios Masivos de Comunicación

En muchos de los países en donde los medios de comunicación constituyen un servicio público o un monopolio estatal, los partidos y/o los candidatos disponen de tiempo igual, o bien

proporcional, al aire como forma de paliar las ventajas disfrutadas por ciertos partidos en países en donde los medios están totalmente en manos privadas.

En el Canadá, en el nivel federal, el Estado reembolsa la mitad de los costos del tiempo de difusión que se les permite comprar a los partidos registrados durante el período de campaña electoral tanto en las estaciones privadas como en las públicas, configurándose en el caso canadiense un sistema dual - privado y público - de participación en los medios de comunicación.

b) Asistencia a Organos Partidarios

En Europa un número importante de países contempla apoyos a los órganos o secciones de los partidos políticos establecidos relacionados con los asuntos de:

1. Prensa
2. Publicaciones periódicas y monográficas
3. Educación y difusión cultural política
4. Información
5. Movimientos de mujeres
6. Movimientos juveniles
7. Movimientos de homosexuales y lesbianas

c) Fundaciones Afiliadas a Partidos

Los ejemplos más significativos de la asistencia a los partidos son las grandes sumas de dinero canalizadas por varias secretarías de estado alemanas a las 4 fundaciones afiliadas a los principales partidos alemanes, sumas que son usadas para realizar trabajo partidario doméstico e internacional. Cabe destacar que en el contexto internacional se han dado acusaciones de intervencionismo por parte de dichas fundaciones en los asuntos políticos soberanos de otros países.

Originalmente establecidas para perpetuar y honrar la memoria y las enseñanzas de líderes socialistas, liberales y conservadores -Friedrich Ebert (SPD), Friedrich Naumann (FDP), Konrad Adenauer (CDU), y Hans Seidel (CSU)- las fundaciones alemanas se transformaron a raíz de la decisión de la Suprema Corte Alemana en 1966, que limitó el funcionamiento público de los partidos políticos a las épocas de campaña solamente.¹¹

De esta forma, los *Stiftungen* se consolidaron como un canal legalmente aceptable a través del cual podrían continuar fluyendo los recursos gubernamentales hacia los partidos en apoyo de actividades de investigación, información, y educación cívica.

¹¹ Von Arnim, Herbert Hans, *Die Partei der Abgeordnete und das Geld*, V. Hase & Koehler, 1991, pp. 100-116.

La mayoría de los fondos canalizados a las fundaciones alemanas provienen de los presupuestos del Centro Federal para la Educación Política, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Ministerio para la Cooperación Económica.

La distribución de los fondos se hace mediante acuerdos entre los partidos en proporción al número y porción del voto popular obtenido por sus partidos correspondientes en la elección federal previa.¹²

Resaltamos el surgimiento y las características generales de las fundaciones alemanas, por considerar que el tema es de interés para fundaciones mexicanas de reciente creación, y por ser en Alemania precisamente donde estas entidades han florecido y demostrado su utilidad, en contraposición con los esquemas norteamericanos donde existe un vacío institucional respecto a las funciones realizadas por las fundaciones alemanas, y que en parte explica la declinación de los partidos políticos norteamericanos, y el fortalecimiento de la figura del candidato político como actor central del escenario político.

En este sentido, cabe plantearse qué rumbo le conviene seguir a México, el de un fortalecimiento de los líderes políticos en tanto individuos, o el camino institucional, por necesidad más equilibrado de las instituciones como son los partidos políticos. Los acontecimientos recientes en el mundo, como son los casos de escándalo de Hart y Clinton, muestran una faceta de los inconvenientes de la política excesivamente personalizada, en que se debate y se discuten los pecados personales de un candidato, cuando los temas a tratar deberían ser los que se refieran al bienestar de la colectividad.

C) Subsidios Indirectos

Muchos de los sistemas de financiamiento público de los partidos políticos contemporáneos contemplan disposiciones de orden fiscal vinculadas al subsidio de actividades políticas. De esta manera, en Canadá, Alemania, y los Estados Unidos, entre otros países, se establecen dos vías para ello:

1. Los créditos fiscales
2. Las deducciones fiscales

Las ventajas de estos esquemas son: que se pone en manos directas de la ciudadanía la selección y responsabilidad en la asignación de fondos para:

1. Las actividades políticas en general (sin destinatario específico)
2. Los partidos políticos en particular

¹² *ibidem*.

3. Los candidatos

Por otro lado, se integra al ciudadano al proceso político, haciéndolo un protagonista directo en la asignación de fondos, por lo que se alienta la actividad y la participación en asuntos públicos, creándose -donde no la hay- y fortaleciéndose -donde sí la hay- una tradición política nacional.

Por otro lado, se reduce el cuestionamiento sobre la imparcialidad e intervención del estado en los procesos políticos, puesto que es el ciudadano mismo el que determina qué montos se canalizarán para apoyar las actividades políticas y a quien se destinarán.

Por último, se establece una suerte de "puente vinculatorio" entre ciudadanos, partidos y candidatos, que hace al político más receptivo a las necesidades sociales de quienes le dan o quitan apoyo -económico y electoral.

Cabe aclarar, que los sistemas de subsidio indirecto deben adoptarse de acuerdo a la idiosincrasia de cada país, por lo que en algunos países, los créditos canalizados hacia un fondo neutral común, pueden asegurar el flujo de recursos que se verían inhibidos de establecerse un sistema de crédito o deducción en que se descubre la inclinación partidaria o la preferencia ideológica.

5. Consecuencias de los Controles y Sistemas de Financiamiento

El derecho en general, y en el trabajo que nos ocupa, la rama electoral, son herramientas usadas en un proceso de ingeniería social, que idealmente busca construir un mejor país con un sistema político democrático.

Sin embargo, para que dicho ideal sea una realidad palpable, debe conocerse bien el carácter de la sociedad a la que se le diseña un cuerpo normativo que rija su actividad.

De no haber armonía entre norma jurídica y sociedad receptora, el resultado será una norma inoperante u obsoleta. Ahora bien, en el campo del régimen jurídico del financiamiento de las actividades políticas, el terreno está "minado" por doquier, pero esto, no debe ser obstáculo para resignarse al vacío jurídico, puesto que actualmente México se encuentra en el umbral de grandes cambios, como los que está ocasionando el Tratado de Libre Comercio para Norteamérica, y la alternancia electoral y política gestada en el 2000, que nos obliga a "hacer camino al andar" adoptando lo positivo y lo probado en otros países y rechazando lo que va en contra de nuestra naturaleza política, o bien ha fracasado en otros países. En vista de las anteriores consideraciones, a continuación se hará un breve balance analítico de las consecuencias generales y específicas que han tenido los sistemas de financiamiento de los partidos y de las actividades políticas expuestos a lo largo de este trabajo, con el objeto de alertar al lector sobre los peligros latentes en la implementación de las medidas usadas en la mayor parte de los países del mundo democrático.

A) Justificaciones para la Adopción de Sistemas de Control y de Financiamiento Público de las Actividades Políticas

La regulación jurídica del financiamiento de las actividades políticas encuentra tres justificaciones torales:

1. La corrupción en la arena política ataca la estabilidad, la integridad, y la legitimidad de cualquier régimen político.
2. El acceso desigual a los fondos para campañas, y la dependencia de fuentes clandestinas y de intereses especiales, constituyen una amenaza para los valores democráticos de todo país.
3. Los elevados costos deben ser contenidos o subsidiados puesto que impiden una participación efectiva en el proceso electoral.

B) Consecuencias Generales de la Implementación de la Normatividad

Gran parte de las reformas repasadas en las secciones anteriores de este Capítulo medular de nuestra tesis, han ayudado a despejar el misterio que rodea los aspectos monetarios de la política. Sin embargo, no hay evidencia clara general de que los costos se hayan reducido o hayan sido restringidos.

Por otro lado, tampoco parece que los esquemas de subsidio público hayan promovido una más amplia participación popular o facilitado la entrada de nuevos grupos a la arena política, de manera permanente.

C) Consecuencias Específicas de la Implementación de la Normatividad

a) La Burocratización

Los hechos electorales demuestran que en Canadá, Alemania, Suecia, Finlandia, Austria e Italia, se ha dado un incremento considerable en el personal asalariado de las organizaciones partidarias ante la adopción de esquemas del financiamiento de los partidos políticos.

Las técnicas usadas para las campañas políticas se han vuelto más y más sofisticadas, pero la creciente dependencia de los partidos y los políticos respecto de los expertos profesionales ha hecho decaer la importancia de los líderes (véase el capítulo 7 de esta tesis) partidarios de nivel medio y confinado a los militantes a tareas rutinarias.

En conclusión, la variedad y la complejidad de los procedimientos requeridos para cumplir con los controles ha ampliado el papel de los funcionarios asalariados y reforzado la tendencia a la burocratización.

b) Centralización

La experiencia en Finlandia, Italia, Alemania, y Canadá generalmente ha demostrado que los controles y subsidios fortalecen a las organizaciones centrales de los partidos *vis a vis* los partidos locales y refuerzan la posición de los grupos dominantes dentro del liderazgo respecto de facciones minoritarias y sus líderes.

Esta tendencia ha sido revertida sólo en aquellos países en los que los órganos partidarios locales y regionales han tenido acceso directo e independiente a las fuentes de financiamiento público, como en el caso de Suecia, o en donde los candidatos a nivel nacional o local reciben apoyo directo independientemente de los canales centrales de los partidos.

c) Federalismo

El sistema federal también juega un papel importante en la reducción de la dependencia de las regiones de un país del centro del mismo, al establecer una fuente alternativa de apoyo de las tesorerías estatales. Un caso digno de estudio en este sentido es el del financiamiento de la campaña política de Roberto Madrazo Pintado en Tabasco en 1994, y la acusación que se le hace de violar los topes a los gastos establecidos en la legislación electoral y su defensa en base la reforma constitucional en materia de controversias constitucionales que involucran conflictos Federación-Estados.

Por otro lado, la autonomía provincial o local de los partidos también puede ser promovida a través de regulaciones como las promulgadas en algunas provincias canadienses, que prohíben o restringen severamente las transferencias entre partidos del nivel federal al provincial, o entre provincias.

En los Estados Unidos el énfasis puesto sobre los candidatos individuales ha ayudado a erosionar la cohesión partidaria interna, mientras que el crecimiento de esquemas provinciales de control y subsidio en el Canadá ha debilitado los de por sí frágiles lazos entre los partidos federales y los provinciales.

Capítulo 12

LA PARTICIPACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION

I. Introducción

En el pasado reciente, los políticos se comunicaban directamente con sus electores, pronunciando discursos dirigidos a aquellos a quienes gobernaban y haciendo giras de campaña por los rincones más apartados de sus demarcaciones electorales. Asimismo, comunicaban sus mensajes personalmente a través de periódicos controlados por sus partidos políticos o de panfletos y folletería repartidos por sus simpatizantes. Los políticos, todavía en la década de los años sesentas del Siglo XX, se reunían y hablaban directa y personalmente con los ciudadanos a quienes representaban. Por otro lado, en vista de que en muchos países los políticos controlaban directa o indirectamente los medios fundamentales de comunicación, tenían la seguridad de que el electorado escucharía sin adulteración lo que ellos querían que escucharan.

En la actualidad, sin embargo, la anterior situación "ideal" para los políticos de la vieja guardia, en la mayoría de los países occidentales contemporáneos, ya no existe. En general, los políticos actuales -aunque aún pronuncian discursos- en realidad son escuchados directa y físicamente por muy pocos ciudadanos. Por otra parte, los miembros de las asambleas legislativas aún envían cantidades inmensas de información a expensas de los contribuyentes mediante las exenciones postales pero muy pocos electores se toman el tiempo para leer cuidadosamente esa avalancha de información. Los representantes electos aún visitan sus distritos correspondientes, pero son contados los ciudadanos que los conocen en persona. Finalmente, y debido a una variedad de motivos que después se examinarán, los partidos políticos tienen menos control sobre lo que los funcionarios y representantes surgidos de sus filas dicen y lo que los medios masivos informan, en comparación con décadas pasadas.

En el inicio del Siglo XXI, y ya no sólo en el mundo occidental, los líderes políticos se comunican con el público elector fundamentalmente a través de medios masivos de comunicación que no siempre controlan. De esta manera, los medios masivos funcionan a manera de intermediarios entre los políticos y sus electores. Los políticos se dirigen a los medios y éstos, posteriormente, se dirigen a los electores, salvo en las contadas ocasiones en que lo hacen a través de transmisiones en vivo. Bajo este escenario los medios pueden filtrar, alterar, distorsionar o ignorar completamente lo que digan los políticos, en favor de intereses propios, o de grupos económicamente fuertes, y en contra de grupos, políticas, o ideas que no tienen acceso a los medios, pero que representan a porciones importantes de una sociedad dada. Asimismo, la precipitación mediática puede llevar anuncios prematuros sobre resultados electorales como aconteció recientemente en la última elección presidencial norteamericana de noviembre de 2000.

La consolidación del anterior esquema de comunicación en el mundo contemporáneo ha alterado radicalmente el comportamiento de los políticos y también ha afectado dramáticamente la relación de los ciudadanos -en tanto individuos- con respecto al proceso político-electoral. Bajo el anterior contexto, la televisión se ha consolidado como un intermediario crucial entre el individuo y la sociedad. Las noticias que se escuchan y que se ven por televisión proveen la mayor parte de la información sobre la cual los electores basan sus juicios políticos y sus selecciones electorales. De esta manera, ser noticia, o bien aparecer en los noticieros puede constituir una ventaja definitiva o bien una desventaja fundamental irreparable para los funcionarios públicos y políticos, puesto que al dar forma al contenido de las noticias televisadas, en última instancia terminan por influir subliminal o abiertamente en las actitudes de los individuos de una sociedad respecto al quehacer político. En este sentido, resulta de gran interés la retroalimentación que llevó a cabo el Republicano Pat Buchanan, en la lucha por obtener la candidatura de su partido a la Presidencia de los Estados Unidos en la elección presidencial de 1996. **El conservador a ultranza Buchanan sostuvo puntos de vista tan reaccionarios y descabellados que su plataforma política se vendía por sí misma sin necesidad de financiamientos excesivos como los de su contrincante Steve Forbes.** En otras palabras, la naturaleza altamente polémica de las ideas y posiciones de Buchanan fueron difundidas por los medios sin que le costase un centavo al propio Buchanan, porque eran consideradas como una noticia de gran interés, y no como propaganda política, aunque de hecho, era eso, precisamente, lo que era. Por otro lado, el extremismo de las posiciones de Buchanan encuentra terreno fértil en el trabajador norteamericano blanco anglosajón promedio al que le resulta muy fácil estar de acuerdo con culpar a los inmigrantes mexicanos por la pérdida de su trabajo, antes que reconocer las debilidades estructurales de la propia sociedad norteamericana.

Ahora bien, en el relativamente novedoso contexto de los medios masivos de comunicación y la política, tiene vigencia el principio Darwiniano de la "supervivencia del más apto": aquellos quienes mejor se adaptan al nuevo ambiente de la televisión interactiva, el Internet, el correo electrónico, y otros medios de comunicación modernos, sobrevivirán; aquellos que no se adapten quedaran fuera de la competencia político-electoral; en parte, derrotas electorales como la de Cuauhtémoc Cárdenas en la elección presidencial de 1994, o la de Francisco Labastida Ochoa en la elección presidencial del año 2000, se debieron -en un porcentaje nada despreciable- a su pésima presentación mediática, en especial durante los debates sostenidos con los restantes candidatos a la presidencia de la República.

Antes del advenimiento y consolidación de los medios masivos de comunicación electrónicos, el debate político y la comunicación política eran controlados por las organizaciones de los partidos políticos y los políticos debían irremediable y forzosamente plegarse a las opiniones expresadas por los líderes de un partido político. (véanse los capítulos 5, 6 y 7 de esta tesis)

En la actualidad, la influencia de los líderes de los partidos políticos en el mundo occidental ha sido ostensiblemente reducida y los medios masivos electrónicos manejan a los candidatos políticos más como individuos y no como miembros de partidos. Bajo este escenario, los candidatos políticos

atienden más a sus propias inclinaciones e instintos personales, que a líneas y disciplina partidarias inflexibles, y ha quedado demostrado que sobreviven aquellos políticos que más efectivamente pueden crear una identidad y personalidad "televisivos" y adecuados a los medios. En este sentido, cabe recordar como en México, el incorrecto manejo de los medios de C. Cárdenas Solórzano en su campaña presidencial de 1994 en la que -independientemente de la animadversión que en esa elección le tenían los propietarios de los propios medios electrónicos- la imagen acartonada, hierática, e inflexible -que en otros contextos o épocas le dio buenos resultados electorales- perjudicó sin duda -como ya adelantamos arriba- sus posibilidades de éxito electoral. La "suerte electoral" electoral de Cárdenas en la elección de 1994 se selló irremediamente cuando apareció nervioso, y faltó de elocuencia y agresividad en el debate televisado con Diego Fernández de Cevallos y Ernesto Zedillo. Acostumbrado por generaciones a presenciar combates de box, luchas, y demás competencias deportivas en la Televisión, era esperable que el pueblo mexicano también anticipara con ansiedad el "gran combate" entre quienes deseaban convertirse en el jefe político máximo del país, y en dicho escenario, quien no apabullara visualmente a sus contrincantes perdía imagen instantáneamente ante el teleauditorio elector, independientemente de la coherencia de su plataforma electoral o de sus cualidades morales personales.

Ahora bien, como consecuencia de esta nueva época política dominada por los medios masivos de comunicación, los políticos exitosos han sido obligados a adoptar nuevos estilos de retórica política y de liderazgo, que muchas veces están, por desgracia, más emparentados con la demagogia que con el arte de hacer política de un estadista. De esta manera, la administración de los medios electrónicos, la construcción y falsificación de imágenes y personalidades, el evitar responsabilidades, y el manejo profesional de las relaciones públicas, junto con cualidades de manejo de la "química" de las relaciones interpersonales se han convertido en factores más importantes para el proceso y el éxito electoral que el conocimiento de las políticas, el arraigo geográfico y regional, las cualidades morales, la capacidad para la resolución de problemas o la habilidad para forjar coaliciones y promulgar legislación en los foros parlamentarios.

En la actualidad, en materia de política y elecciones, la apariencia personal y la imagen televisiva se han convertido en consideraciones fundamentales. Los funcionarios públicos, bajo este escenario, pueden ser retirados de sus puestos simplemente porque proyecten -o no reúnan- las características particulares de personalidad necesarias para sobrevivir en la actualidad.

El resquebrajamiento de las coaliciones basadas en los sistemas de partidos políticos y el surgimiento de la importancia de las reputaciones individuales de los políticos ha disminuido su motivación para atender la solución de problemas sociales difíciles. En este sentido, vale recordar que hace treinta años en México, por ejemplo, a nadie le hubiera importado que un político tuviera o no tuviera un doctorado genuino, pero en la década de los noventas del Siglo XX, esta carencia implicó la renuncia, en 1994, a la Secretaría de Educación Pública en México, de Fausto Alzati.

Ahora bien, la legislación electoral comparada permite el acceso de los partidos y de los candidatos políticos a los medios masivos de comunicación electrónicos bajo distintos tipos de sistemas. Así, en la mayor parte de los países del mundo occidental se permite el acceso a la televisión estatal y, en contados casos, se autoriza, simultáneamente, el acceso a la televisión privada. Por otro lado, en gran parte del mundo democrático, el acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación opera sólo durante los procesos electorales. Ahora bien, en cuanto al financiamiento de la programación política, cabe apuntar que en la mayoría de los países democráticos, el Estado subsidia sólo de manera parcial el acceso a los medios masivos de comunicación social, cubriendo los gastos de difusión, pero no así los de producción. En relación a la cantidad de tiempo de que disponen los partidos políticos en los medios masivos de comunicación social, debe señalarse que en el derecho electoral comparado, éste, generalmente es proporcional a la votación obtenida en las últimas elecciones, o bien al número de curules con que cuenta cada partido político en el Congreso. De esta forma, son pocos los sistemas electorales que otorgan un acceso igualitario de los partidos políticos a los medios de comunicación, independientemente de la fuerza electoral de cada partido.

Respecto a la igualdad en la distribución de tiempo, debe adelantarse, que un régimen de acceso igualitario a los medios de comunicación y un subsidio de los costos de producción se justifican -a nuestro parecer- en un sistema político sólo como una medida temporal utilizada en una primera etapa de consolidación de los partidos políticos, cuando éstos son relativamente débiles en términos económicos y de fuerza electoral y se desca mediante dichos apoyos promover el desarrollo y presencia de los partidos dentro de un sistema político. Sin embargo, cuando un sistema de partidos se ha consolidado en términos estructurales, reflejándose ésto en la cantidad de votos obtenidos, cesa la necesidad inicial de apoyarlos en forma igualitaria.

Ahora bien, ubicándonos en el contexto mexicano y en base a los resultados electorales federales de 1988, de 1994, de 1997, y de 2000, es posible decir que la intención de fortalecer irreversiblemente el sistema de partidos políticos en México aún no ha sido realizada y que el sistema político mexicano todavía no ha entrado en la etapa de desarrollo, en que el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación debe estar vinculado únicamente en forma proporcional a su respectiva fuerza electoral y en donde se estaría obstaculizando el desarrollo natural del sistema de partidos al brindar apoyos no ganados en la contienda electoral, como sucede todavía en México en pleno año 2001, por motivos de la estructura del sistema de financiamiento de partidos, en los casos del PSN y en menor medida del PVEM.

II. El Declive de los Partidos Políticos en la Era de los Medios Masivos de Comunicación

Como ya se adelantó en el rubro anterior, la creciente influencia de los medios masivos de comunicación sobre las sociedades, en especial de la televisión, ha alterado de manera fundamental la

manera en que se desarrolla la política en las sociedades contemporáneas. La influencia de los partidos políticos ha disminuido considerablemente. Por ejemplo, en los E. U., el país paradigmático en materia de televisión y política, los políticos se apoyan ya no en funcionarios de partido locales, o en las bases activistas del partido, sino en asesores en materia de medios, fuentes de financiamiento, derecho electoral comparado, encuestadores, y todo un ejército de expertos administradores de la política que trabajan profesionalmente para los políticos como individuos, más que como integrantes de organizaciones partidarias.

Ahora bien, el avance y la consolidación de la tecnología en el campo de los medios masivos no es la única razón que justifica los cambios fundamentales en la política de buena parte de los países democráticos occidentales. Así, fuera de los Estados Unidos de Norteamérica, en otras sociedades altamente industrializadas, la televisión ha alcanzado un grado de desarrollo similar, pero ejerce mucho menos poder político. Por ejemplo, en la Gran Bretaña, los electores pueden ver a sus representantes en acción en el Parlamento tan fácilmente como lo pueden hacer los norteamericanos respecto a sus representantes políticos en el Congreso a través de los canales de televisión por cable *C-Span*. Sin embargo, la televisión es mucho menos importante para las carreras de los políticos británicos, debido a la estructura partidaria existente en Gran Bretaña, en la que los partidos políticos aún constituyen la liga que une a los electores con los representantes políticos. En los Estados Unidos de Norteamérica, en cambio, los políticos se han convertido en verdaderos "agentes libres" para utilizar el lenguaje beisbolero, lo cual tiene consecuencias fundamentales para el sistema político en su totalidad.

En los EE.UU., los partidos políticos en épocas pasadas desempeñaron un papel mucho más importante en la política que en la actualidad. A lo largo del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, los representantes políticos y los funcionarios públicos elegidos eran reclutados precisamente por los partidos políticos. Los líderes de los partidos, las elites partidarias, eran quienes decidían quienes serían candidatos en qué puestos de elección popular. Sin embargo, a principios del presente siglo, una serie de reformas verdaderamente revolucionarias paulatinamente comenzaron a debilitar la influencia de los partidos políticos. La utilización del voto secreto, por ejemplo, implicó que quienes abandonaban al partido político o le eran desleales no podían ser detectados. Igualmente, la eliminación de fórmulas de listas electorales de partidos implicó que en lugar de estar limitados a seleccionar entre una fórmula partidaria y otra, los electores podían seleccionar a un candidato específico para cada puesto en disputa.

Por otro lado, la adopción de la llamada primaria abierta, en los años sesentas y setentas del Siglo XX, virtualmente eliminó el tradicional control que ejercían los líderes de los partidos políticos sobre las nominaciones. Lo único que tenía que hacer un candidato para poder participar en una contienda electoral era obtener un equis número de firmas requerido en una petición. Por otro lado, tienen vigencia a nivel comparativo diversas decisiones judiciales que requieren que los distritos legislativos sean reconfirmados de acuerdo a los cambios de población, lo cual debilitó aún más a los

partidos políticos al reducir su posibilidad para crear o manipular o los distritos electorales que proveían a sus candidatos con ventajas electorales. Por último, la relativamente reciente adopción de regulaciones jurídicas en materia de financiamiento de campañas debilitó aún más la influencia de los partidos políticos al eliminar algunas de sus fuentes de financiamiento principales, y al considerar al candidato político y no al partido -en tanto organización- como el beneficiario de financiamiento.

Aparentemente, todas las anteriores reformas fueron adoptadas con la "intención" de hacer que la política fuera más humana, más democrática, y menos centralizada y más alejada de las perniciosas elites partidarias. Así, el poder político fue transferido exitosamente de los líderes de los partidos políticos a los candidatos políticos considerados éstos más como individuos, que como soldados de un "ejército" político. De esta forma, los políticos en la actualidad escogen personalmente participar en una contienda electoral, obtener fondos, contratar asesores y formular estrategias electorales, todo ello con extrema independencia de las burocracias y elites de sus partidos políticos respectivos. Paralelamente, sus mensajes de campaña son dirigidos a un electorado que se encuentra mucho menos comprometido con los miembros de los partidos políticos. De esta forma, cada candidato desarrolla su propia estrategia y mensaje político y su éxito electoral depende de la efectividad con la que los medios puedan ser controlados para cubrir y transmitir la candidatura individual, más que de la plataforma electoral que le presente a los electores.

Como cabría esperar, la estructura y el funcionamiento interno de las propias instituciones gubernamentales también ha sido afectado por las innovaciones en materia de medios masivos de comunicación y política. A la vez que los políticos -en tanto que individuos- se han hecho más autónomos e independientes se ha incrementado casi proporcionalmente su influencia en las ramas locales, estatales y nacionales de gobierno. Los beneficios existentes al ocupar un puesto de elección popular han mejorado. Así, los salarios, los equipos de trabajo, e incluso la duración de las sesiones legislativas se han incrementado, a la vez que los políticos se han convertido en más profesionales y más independientes de las organizaciones de los partidos políticos, lo cual no siempre es conveniente, en especial en tratándose de políticos "inescrupulosos". Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos muy pocos legisladores votan internamente en las tareas parlamentarias respetando una línea partidaria rígida, la mayoría prefiere emitir sus votos en concordancia con los intereses de sus electores y distritos para maximizar sus posibilidades de reelección.

Simultáneamente con el declive de los partidos políticos en los Estados Unidos de Norteamérica, los candidatos y los funcionarios elegidos popularmente se han apoyado cada vez más en los medios masivos para alcanzar sus objetivos. Existen académicos que han condenado el nuevo estilo de hacer campañas políticas a través de los medios, como negativo para el concepto "puro" de democracia. Sostienen de manera añorante que en épocas anteriores cuando las campañas políticas eran dominadas por los partidos políticos fuertes las cosas funcionaban mejor. Sin embargo, tampoco queda muy claro que la "época dorada" de las instituciones partidarias todopoderosas fuese deseable.

Por ejemplo, el sistema de nominaciones prevaleciente en el siglo XIX, en los Estados Unidos, colocaba en una posición de poder extremo a los líderes de los partidos políticos cuyas preferencias eran impuestas a veces arbitrariamente obligando a los candidatos a cultivar relaciones con un número muy reducido de individuos pertenecientes a las élites. Queda claro que bajo dicho sistema los beneficios eran para aquellos candidatos que se encontraban en una posición cercana a dichas élites. De esta manera, **el énfasis sobre la posición social y los contactos políticos no necesariamente producía mejores estadistas que los sistemas actuales en que el énfasis se coloca sobre la capacidad de financiamiento y los talentos personales que en materia de medios masivos de comunicación tenga un político.** Por otro lado, algunas disposiciones jurídicas contemporáneas en materia de radio y televisión, tales como la que requiere a los medios masivos el proveer cobertura libre para las declaraciones políticas de candidatos beneficia a los candidatos políticos con buenos asesores en materia de redacción de discursos y capacidades oratorias sobresalientes. Asimismo, debemos resaltar que las anteriores habilidades tampoco son esenciales o indispensables para contar con un buen servidor público. **Si bien los regímenes jurídicos actuales en materia de medios de comunicación favorecen a los candidatos que son más aptos para obtener financiamiento y para administrar dichos medios, tampoco queda muy claro que los sistemas alternativos antiguos producían mejores candidatos o un mejor gobierno.**

III. Propaganda Política y Cobertura Noticiosa

La importancia de la propaganda política pagada y de la cobertura noticiosa gratuita varía en relación a las circunstancias de una elección en particular y al contexto del sistema político en que se da. En países en que no existe un monopolio sobre los medios masivos de comunicación (ya sean estatales o privados) el factor más importante en relación al uso de la cobertura noticiosa política como una forma de propaganda depende de que tan interesados estén los medios en cubrir la contienda y por lo tanto cuanto tiempo les será otorgado. El nivel de interés de los medios masivos en una contienda electoral en particular depende de la percepción que se tenga de la importancia de dicha contienda electoral en relación con otros eventos políticos, sociales, económicos y hasta deportivos que compiten por la cobertura. Por ejemplo, una campaña presidencial a menudo despierta el interés de todo un país, a nivel tanto local como nacional. Asimismo, como se ha visto durante el periodo 2000-2001, en México, la mayoría de las contiendas electorales para gobernadores obtienen tiempo local y nacional sustancial. Las contiendas para elegir representantes políticos a nivel legislativo en una área escasamente poblada pueden atraer la atención de los medios, aunque una contienda similar en áreas metropolitanas es frecuentemente ignorada, hecho este último, que sucedió en México, Distrito Federal, en el año de 1995 con motivo de la elección de los llamados "consejeros ciudadanos".

En general, la cobertura noticiosa gratuita de cuestiones políticas tiende a ser más importante cuando la notoriedad de la elección supera la habilidad de los propios candidatos para comprar tiempo de televisión. En sentido contrario, los anuncios pagados son mucho más importantes en contiendas electorales bien financiadas que por una multiplicidad de razones atraerán muy poca cobertura noticiosa gratuita. Acudiendo al ejemplo norteamericano vemos que en la mayoría de las campañas políticas desarrolladas para alcanzar posiciones electorales importantes, la propaganda política pagada constituye el primer o segundo medio de comunicar un mensaje después de la cobertura noticiosa. Pero a diferencia de esta última, la propaganda política pagada permite al candidato político comunicarse inadulteradamente con los votantes sin filtros ideológicos o censuras.

Los primeros comerciales políticos televisivos fueron difundidos con motivo de la elección presidencial de 1952 en durante la campaña de Dwight Eisenhower. Estos consistían en propaganda política en la cual el candidato contestaba preguntas de ciudadanos comunes y corrientes sobre asuntos de interés general. Para el televidente contemporáneo estos primeros esfuerzos vistos hoy día aparecen muy rudimentarios en especial cuando se comparan con las campañas políticas altamente sofisticadas producidas a partir de los años ochentas.¹

Entre 1956 y 1964 el uso de la propaganda política televisada se amplió dramáticamente en los Estados Unidos de Norteamérica en parte como consecuencia del ataque al corazón sufrido por el General Eisenhower en 1956, y que evitó que éste pudiera trasladarse por el país, obligando el Comité Nacional del Partido Republicano a lanzar una campaña televisiva muy ambiciosa.

En 1964, fecha clave en materia de medios de comunicación el equipo de campaña de Lyndon B. Johnson difundió un ya clásico comercial político en el cual el teleauditorio veía a una pequeña niña que deshojaba una margarita a la vez que -como fondo- una voz adulta en tono grave hacía un conteo regresivo hacia una explosión nuclear. Posteriormente la imagen de la niña se disolvía para dar paso a la conocida nube nuclear en forma de hongo escuchándose la voz alertante de Johnson diciendo: esto es lo que está en juego, el conformar un mundo en que todos los niños de Dios puedan vivir, o el entrar en la oscuridad.²

El anterior comercial pagado que fue difundido tan sólo una vez buscaba impugnar las políticas del candidato de oposición B. Goldwater. El comercial captó poderosamente la atención de la sociedad norteamericana y constituyó el cimiento para el uso generalizado de los llamados "comerciales de ataque" en los años setentas, ochentas y noventas del Siglo XX en los Estados Unidos de Norteamérica, y que comenzaron a ser utilizados en México en forma seria y generalizada solamente hasta la elección presidencial del año 2000, destacándose los ataques que intercambiaron Roberto Madrazo y Francisco Labastida en la elección primaria interna del PRI en 1999, y

¹ Trent, Judith S. & Robert V. Friedenberg. *Political Campaign Communication*, Praeger, 1984, pp.120-125.

² *Ibidem*.

posteriormente, los enfrentamientos cruzados entre Cuauhtémoc Cárdenas, Francisco Labastida, y Vicente Fox en el año 2000.

En los Estados Unidos la propaganda política pagada se ha convertido en un elemento tan importante de los procesos electorales que en sí misma constituye materia de cobertura noticiosa por parte de las principales cadenas de televisión. Hay tanto interés en los comerciales político-electorales que uno de los momentos culminantes de toda campaña política norteamericana de importancia se da precisamente cuando se convoca a una magna conferencia de prensa para presentar los distintos comerciales políticos de una campaña política próxima a comenzar.

En conclusión, en la actualidad la propaganda política pagada aún constituye la mejor forma en que los candidatos pueden comunicar un mensaje no adulterado directamente a los votantes. El único factor que limita las posibilidades de una campaña política para comunicar sus mensajes a través de propaganda pagada es la disponibilidad de dinero. Por ello los candidatos se ven obligados a obtener grandes cantidades de dinero lo que en no pocas ocasiones compromete la moralidad de los procesos político electorales contemporáneos, tanto en el caso en que el financiamiento proviene de fuentes externas, por obvias razones, como cuando los fondos millonarios provienen del propio peculio de un candidato como en el caso del archimillonario Steve Forbes en la lucha por obtener la candidatura del Partido Republicano a la Presidencia en 1996.

IV. Los debates políticos

A partir de la campaña presidencial de 1960 en los Estados Unidos, los debates políticos entre candidatos a puestos de elección popular han crecido en importancia en las elecciones primarias y en las generales de tipo local o federal. Las organizaciones de campaña, con la cooperación de grupos de interés de ciudadanos, entre otros, han convencido a las grandes cadenas de televisión norteamericanas para cubrir estas confrontaciones entre los candidatos presidenciales desde 1960 hasta 2000. Ahora bien, no debe causar sorpresa que las organizaciones de campaña invariablemente busquen controlar todos los aspectos de dicho evento desde las temáticas a discutir hasta las preguntas de los paneles de entrevistadores, como aconteció también en México, en 1994 con motivo del debate entre Ernesto Zedillo, Cárdenas y Diego Fernández de Cevallos, y en el cual Esteban Moctezuma Barragán, Adolfo Aguilar Zinser y el propio Cevallos negociaron hasta el cansancio todos los detalles del histórico evento. Como resultado, en lugar de proveer al público elector con una oportunidad de presenciar un intercambio relativamente espontáneo entre los candidatos, como se dio quizá por única ocasión en 1960 entre Kennedy y Nixon, en la actualidad los debates tienden a funcionar más como conferencias de prensa planeadas y actuadas cuidadosamente, o monólogos mecánicos y carentes de sinceridad. Así, la meta estratégica más importante de un debate político en la era de la televisión es evitar errores o equivocaciones fundamentales o garrafales que puedan hundir irremediablemente a un político. Por

otro lado, además de evitar situaciones embarazosas los candidatos deben de buscar presentar información sobre sus cualidades y virtudes personales.

Ahora bien, no fue sino hasta 1976, que los debates televisados se convirtieron en los Estados Unidos en eventos de campaña regulares. Desde entonces, con frecuencia son difundidos en los mejores horarios, y vistos por millones de electores potenciales. Como ejemplo clásico de los yerros que deben evitarse en un debate de trascendencia nacional está el caso más célebre de 1976, en el que en su debate con Jimmy Carter, ¡ el entonces Presidente Gerald Ford contestó una pregunta sobre política exterior declarando que los países de Europa Oriental se encontraban libres del dominio soviético ! Sorprendido por la dimensión de la ignorancia patente en la respuesta, el reportero del panel repitió la pregunta y Ford repitió su misma respuesta una vez más. El Presidente Ford cometió así, un error garrafal. Al demostrar su falta de familiaridad con cuestiones de política exterior, de hecho neutralizó el punto más débil de Jimmy Carter, su contendiente, que era su supuesta completa falta de experiencia en materia de relaciones exteriores. Ahora bien, a pesar del error de Ford, las encuestas conducidas inmediatamente después del debate demostraron que el apoyo de los electores por los candidatos había permanecido estable. Por amplio margen los demócratas respondieron que Carter había ganado el debate. Igualmente lo hicieron los republicanos concediéndole la victoria a Ford. Ahora bien, durante los días posteriores al debate la prensa nacional de los Estados Unidos se vio saturada con ensayos, artículos y entrevistas sobre el error garrafal de Ford y su impacto sobre su campaña. Una semana después del debate hubo una nueva encuesta, apareciendo un significativo aumento en la proporción de televidentes que pensaban que Carter había tenido una mejor presentación en el debate que Ford. Así, Carter incrementó su ventaja sobre Ford en las encuestas, y si bien el debate repercutió sólo ligeramente en las impresiones de los electores sobre los candidatos, la cobertura noticiosa y el análisis subsecuentes y su intensidad le produjeron una ventaja considerable a la imagen de Carter. ³

El anterior ejemplo puede ser aplicado en general a todos los debates políticos televisados. Típicamente los televidentes evalúan el desempeño de los candidatos políticos de acuerdo a sus orientaciones partidarias. Sin embargo, si un incidente o respuesta en particular generan cobertura noticiosa considerable y ella es parcial en su impacto se presentan cambios significativos en las evaluaciones de los votantes respecto a los candidatos. Al menos en el contexto norteamericano, parece ser que los debates en sí mismos no impactan significativamente en los votantes. Sin embargo, cuando la cobertura noticiosa denota lo que los académicos norteamericanos llaman "el *spin*" esto es, el sesgo hacia una u otra de las partes contendientes, entonces sí, los debates se convierten en eventos realmente significativos para el destino de las campañas políticas. Tal parecería ser el caso en los debates entre los candidatos del Partido Republicano a la Presidencia de los Estados Unidos en 1996, en donde varios de los debates dieron como vencedor al reaccionario Pat Buchanan, pero el "énfasis"

³ *Ibidem.*

posterior de comentaristas, editorialistas y hasta cómicos connotados sobre la admiración de Buchanan de Hitler revirtieron en parte lo que en primera instancia había sido una victoria clara de Buchanan en los debates.

V. La propaganda política negativa y la propaganda política positiva

La propaganda política es, hasta cierto punto, un arte. Es difícil establecer su naturaleza precisa puesto que se encuentra en constante evolución para corresponder a los siempre cambiantes estados de ánimo del público televidente y las oscilaciones de liberales a conservadoras que demuestran las sociedades. De esta forma, no existe un consenso amplio sobre lo que constituye una propaganda política buena o una mala, o sobre lo que son las tácticas propagandísticas efectivas o ineficaces. Existen dos tipos de propaganda política que los estrategas de campaña usaran para impulsar a los políticos contemporáneos en los países occidentales democráticos, ambos diseñados para obtener mayores votos que sus oponentes. La primera, es la llamada propaganda política **positiva**, con la cual se intenta comunicar mensajes políticos positivos sobre un candidato político. La segunda estrategia comunica mensajes **negativos** sobre la oposición política, ya sea como institución o en la persona de sus candidatos.

Ahora bien, para muchos electores, la popularidad o el reconocimiento de nombre de un candidato equis puede ser base suficiente para votar en favor de dicho candidato. Pero, por otro lado, en tiempos en que el público se encuentra a disgusto con un sistema política en general o con el estado que guarda una nación y, por lo tanto en busca de un cambio, la familiaridad y el reconocimiento de nombres pueden ser razones para no votar por un equis candidato. En general, en la mayoría de los países occidentales democráticos, el grueso del electorado debe de ser convencido con elementos serios para votar en favor de uno u otro candidato. Esta meta de convencimiento puede lograrse a través de comerciales políticos positivos o bien negativos, o de una mezcla de éstos. De esta forma, a través de "*spots*" promocionales los candidatos intentan fortalecer su imagen personal o asociarse con políticas populares o con resultados y/o logros positivos, como fue el caso de Vicente Fox Quezada, que durante 1999 y el año 2000, se refería frecuentemente a sus experiencias de gobierno exitosas en el Estado de Guanajuato como antecedente positivo para justificar su pretensión de ser presidente de la República mexicana.

Ahora bien, a través de comerciales políticos de ataque, los candidatos políticos intentan propagar una imagen personal negativa de sus oponentes, o asociarlos con políticas fracasadas o impopulares. Los *spots* promocionales o de ataque usualmente se enfocan sobre las posiciones de los candidatos respecto a las **plataformas electorales**, (véase capítulo 8 de esta tesis) sus características personales y sus antecedentes en puestos de elección popular o de gobierno. En tratándose de propaganda política, en muchos países del mundo es aceptable que los candidatos políticos magnifiquen sus propias fortalezas y logros, así como las debilidades de los opositores. Un candidato

que es considerado competente debe de resaltar esta característica de su personalidad. Por último, un candidato cuyo contendiente tenga significativas debilidades en sus antecedentes personales debe enfatizar su propio compromiso con los valores familiares y morales altos. En México, si bien la política tiene aspectos tanto positivos como negativos como en cualquier parte del mundo, las particularidades del sistema político mexicano y de la propiedad de los medios masivos de comunicación, han retardado el uso de la propaganda política negativa, y aunque este atraso en parte es debido a la existencia de monopolios políticos y económicos, quizá ha sido para bien de la sociedad mexicana, que como queda claro no necesita de más agresiones, violencia y conflictos políticos de los ya se han dado en el lapso de marzo de 1994 a la actualidad.

VI. Los Grupos Focales y su Uso para la Utilización de Propaganda Política Positiva o Negativa

Es usual en los países democráticos occidentales que las organizaciones de campaña modernas y sofisticadas, lleven a cabo investigaciones extensas y complejas para determinar cuál de los enfoques generales analizados en el rubro anterior -positivo o negativo- será el más efectivo en un contexto electoral determinado. En este sentido es que se reúne a un pequeño grupo de electores al que se le muestran comerciales políticos que han sido desarrollados en favor de un candidato dado. Posteriormente, se le pregunta al grupo de electores que expresen su reacción a los comerciales. Asimismo, se les hacen diversas pruebas para reconocer cambios en sus actitudes hacia los candidatos. Estos estudios sobre los llamados "grupos focales" han demostrado que los electores son particularmente sensibles a la propaganda política negativa.

Ahora bien, en general, las investigaciones llevadas a cabo por despachos profesionales de consultoría sobre campañas políticas han descubierto que el público tiene en muy baja estima a la mayoría de los políticos, y que por lo tanto están más dispuestos a creer información negativa sobre los candidatos en particular que información positiva sobre los mismos. Asimismo, y desafortunadamente, las investigaciones y estudios sobre los grupos focales ha demostrado que la propaganda negativa es la que se retiene más en la memoria de los televidentes-electores que los mensajes positivos, tendencia por lo demás natural en el ser humano desde siglos atrás. Por lo anterior, los despachos de consultoría especializados consideran que los comerciales políticos de ataque son más efectivos y económicos que los promocionales o positivos, y por lo tanto su uso se ha venido intensificando considerablemente, enrareciendo el de por sí pestilente ambiente de la política.⁴

Cabe resaltar que el estilo norteamericano netamente agresivo y hostil de llevar a cabo campañas políticas a través de los medios masivos de comunicación ha intensificado las críticas del proceso político norteamericano. Los estudiosos de la comunicación política sugieren que la

⁴Idem, pp. 207-236.

publicidad negativa incrementa la posibilidad de manipulación de electores, y contribuye a un hartazgo, desencanto y rechazo generalizado de la ciudadanía hacia los procesos político-electorales como tales, independientemente de que polariza a los elementos radicales de una sociedad, cosa que nunca beneficia el bien común al que todo sistema político debería aspirar bajo un escenario ideal.

VII. Desventajas de los sistemas que establecen una igualdad artificial de los partidos políticos en el acceso a los medios masivos de comunicación

Existen argumentos sólidos en contra de una legislación electoral que contemplase una igualdad en el otorgamiento de tiempo de difusión ampliada a los medios de comunicación comerciales. En gran parte de los países democráticos del mundo donde además -como en México- existen regímenes de economía todavía mixta, hay tanto periódicos como canales y frecuencias de televisión y de radio abiertamente partidarios. Tal es el caso de Italia, por ejemplo, donde al abrirse el monopolio estatal sobre medios de comunicación en 1975, surgieron múltiples opciones privadas que se constituyeron en voceros de las más diversas corrientes y partidos políticos. A mayor abundamiento, el tratar artificialmente de imponer una igualdad de acceso de partidos a medios comerciales privados sería antinatural en tanto se está tratando de imponer a particulares concesionarios opiniones y posiciones contrarias muchas veces a lo que dentro de su ejercicio de libertades públicas consagradas constitucionalmente, piensan y sostienen. De esta manera, se está ante una disyuntiva clara, si se desea legislar para que los medios comerciales observen la citada igualdad de acceso, se tendría primero que estatizar completamente la industria. De otra forma, no es factible sostener inteligentemente -bajo un Estado de Derecho congruente- una igualdad de programación política a concesionarios de la iniciativa privada que gozan de una libertad constitucionalmente consagrada para expresar su pensamiento libremente. Ahora bien, por otro lado, se podría pensar en prohibir la programación política en los medios masivos que promoviera intereses partidarios y sectarios aliados a los grandes capitales en detrimento del bien común. En conclusión, no se puede dentro de un régimen de libertades constitucionales, imponer artificialmente una igualdad de acceso a concesionarios privados, pero sí sería quizá factible prohibir ciertos tipos de propaganda política especialmente cuando ésta es disfrazada como una noticia o como un supuesto comentario político.

VIII. Restricción de la difusión de los programas de los partidos políticos a períodos electorales

La restricción de la difusión de los programas de los partidos políticos exclusivamente a épocas de proceso electoral implica diversas consideraciones de fondo que a continuación abordaremos.

La transmisión indiscriminada de programación política fuera de los tiempos propiamente de campaña o proceso electoral, tiende a polarizar peligrosamente a una sociedad en perjuicio de un estado de tranquilidad social que se hace necesario para el desarrollo y progreso económicos de un país. **Por otro lado, la difusión excesiva -sin restricciones temporales- de programas con contenido de propaganda política y partidaria operan a favor de aquellos partidos políticos que cuentan con más recursos financieros, y en contra de aquellos institutos políticos con recursos limitados.**

Se ha visto que en aquellos sistemas políticos en donde la cobertura de programación política es excesiva, el electorado reacciona negativamente ante dicha situación evadiendo la programación política, lo que redunde en la apatía y el abstencionismo político, cuando lo que en realidad se desea es promover la participación política voluntaria y consciente.

Asimismo, no debe olvidarse que los medios masivos de comunicación tienen como tarea fundamental proveer entretenimiento y esparcimiento en sociedades donde la carga de trabajo excesiva, monótona y mal pagada de la mayoría de la población hace prioritaria dichas funciones vía la televisión como único medio al alcance de las grandes masas.

IX. El Derecho a la información y la participación de los partidos políticos en los medios masivos de comunicación

En pleno umbral del siglo XXI es fundamental darle vigencia al derecho a la información, mediante un régimen jurídico de la participación de los partidos en los medios que posibilite el acceso de todos los partidos políticos importantes y representativos a dichos medios masivos de comunicación.

Así, por ejemplo, el reclamo de legislar en México una regulación constitucional y ordinaria detallada y de vanguardia del derecho a la información ha sido una petición largamente pospuesta, en parte por la complejidad técnica del tema que está vinculado con el régimen de libertades públicas, partidos políticos, etc., así como por su delicadeza política.

Es claro que la mayoría de los partidos políticos en México están de acuerdo en que se dé plena vigencia al derecho a la información y en que todos los partidos tengan acceso a los medios masivos de comunicación. Sin embargo, debe apuntarse que para que dicha vigencia se dé plenamente, sería necesario, primeramente convocar a una magna consulta pública dedicada exclusivamente al tema del derecho a la información.

Ahora bien, debido a la ya mencionada complejidad técnica de la materia, sería altamente riesgoso para el estado de derecho y para un sistema político como el mexicano legislar al vapor en esta materia, pues se podrían desatar problemas de anticonstitucionalidad y enfrentamientos entre sectores de la sociedad. De esta manera, cualquier legislación vinculada con el derecho a la información, en la vertiente de la participación de los partidos políticos en los medios masivos de

comunicación, deberá necesariamente de estar sujeta a una previa regulación integral de dicho derecho que haya sido cuidadosamente ponderada.

X. El Derecho Comparado

1. Los Estados Unidos de Norteamérica

En los Estados Unidos, la televisión ha reforzado los aspectos competitivos de las contiendas electorales, tal fue el caso desde los debates ya clásicos entre Nixon y Kennedy. Cabe destacar que en los debates presidenciales, el sistema de televisión norteamericano ha dado prioridad a sus propias necesidades, preferencias y perspectivas respecto del teleauditorio por sobre las del sistema político. El combate mortal que implican los debates "a la norteamericana", requieren por parte de los candidatos políticos de un tremendo esfuerzo de humildad respecto del juicio del auditorio; y en forma más clara que cualquier otro sistema de televisión, refuerza la idea del electorado libre, soberano, e independiente.⁵

El encanto del debate, que excluye a los candidatos menores, ha sido lo suficientemente fuerte como para que el Congreso Norteamericano mismo haya estado dispuesto a suspender las disposiciones de tiempo equitativo, establecidas por la Ley Federal de Comunicaciones, para poder legalizar los debates..⁶

2. La Gran Bretaña

En la Gran Bretaña, la televisión también ha introducido una novedad institucional: el Comité de Transmisiones de los Partidos Políticos, sin la sanción formal del parlamento, del público o de las redes. Así, desde la Segunda Guerra Mundial, los representantes de los partidos políticos se han reunido periódicamente con representantes de las dos redes nacionales, la BBC y la IABA, y bajo las órdenes del presidente del consejo -un ministro de los más antiguos- para acordar sobre la distribución de las transmisiones de los partidos políticos entre elecciones. Estas transmisiones se llevan a cabo además de las que tienen lugar durante las campañas propiamente dichas y que también son programadas por el mismo comité.⁷

Como resulta claro, **la prohibición de la compra de tiempo tiene como finalidad igualar las posibilidades de todos los partidos políticos durante la contienda electoral, de forma tal que el gran capital no influya desproporcionadamente en el apoyo de determinado partido o partidos.**

⁵ Smith, Anthony, *Mass Communications*, American Enterprise Institute, Washington, D.C. 1981, p. 187.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Idem*; p. 188.

Las políticas del Comité citado varían según las circunstancias siendo su esfera de acción inmensa. Las transmisiones que autoriza se ven simultáneamente en los tres canales nacionales, de forma tal que los telespectadores no tienen escapatoria alguna. Las propias redes participan en las discusiones y en ocasiones las inician, pero sus representantes son superados en número en el Comité, cuyos miembros incluyen Ministros de Estado de gran peso, así como a los líderes de los principales partidos. El Comité, debe aclararse, no supervisa la cobertura televisiva de las campañas. Sin embargo, su control sobre las transmisiones especiales en períodos de elecciones, significa que las elecciones por televisión se resuelven en el terreno de los propios partidos políticos.⁸

3. El Canadá

El Canadá es otro país en el que existe tiempo oficialmente concedido y tiempo gratuito por televisión para los partidos. Además, la televisión comercial ha acogido voluntariamente la práctica de la *Canadian Broadcasting Corporation* (CBC) y otorga tiempo gratuito a todos los partidos en contiendas electorales, según el número de asientos para los que postulan candidatos en la Cámara de los Comunes. Las estaciones comerciales, sin embargo, también aceptan publicidad política. El Canadá, de esta manera, ha incorporado a su régimen jurídico sobre los partidos políticos, dos formas de hacer campaña por televisión; una en el tiempo libre de la CBC y otra en el equivalente de las estaciones comerciales. De esta forma, uno ve pronunciamientos rígidos y severos de los líderes partidistas bajo la primera modalidad, mientras que en los comerciales políticos más pulidos uno percibe la utilización de técnicas de presentación visual más costosas y sofisticadas. Bajo el sistema canadiense, pues los líderes políticos deben ser tanto los predicadores y maestros al estilo "europeo", así como los políticos "*showmen*" norteamericanos.⁹

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

PARTE IV

EL MARCO LEGISLATIVO GENERAL:

El Derecho ante los Partidos Políticos

Capítulo 13

ETAPAS HISTÓRICAS DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

I. Introducción

Actualmente, México se encuentra viviendo una etapa de transición de vital importancia para su futuro. Han pasado ya 22 años desde que se llevó a cabo la constitucionalización integral de los partidos políticos en México, y aún no es posible considerar que existe un sistema de partidos políticos plenamente democrático. Por las anteriores razones, entre otras, es que nos es de gran utilidad recordar y examinar las experiencias que en materia de regulación jurídica de los partidos políticos han tenido otros países -en las últimas décadas- en su afán por alcanzar una democracia integral. El análisis de la evolución del régimen jurídico electoral de los partidos políticos en el mundo -y dentro del mismo el de su financiamiento- entre otras reflexiones, nos ayudara a conocer que debemos quitar y que nos conviene incorporar a nuestro régimen jurídico partidario, según le convenga a nuestra particular idiosincrasia nacional.

II. Las actitudes de los juristas y de los legisladores ante los partidos políticos

Antes de repasar brevemente la postura de los juristas y de los legisladores en el mundo hacia los partidos políticos -principalmente en el marco de las democracias occidentales- es importante señalar que si bien la aversión inicial sentida hacia los partidos políticos por los propios juristas y por los legisladores ha disminuido ostensiblemente en nuestros días, esto no obsta para que persista aún entre estos una actitud que cuestiona la conveniencia y beneficios de su regulación jurídica. Así, existen fundamentalmente dos grandes corrientes opuestas entre sí en relación a este tema. Una considera que el derecho no debe de intentar regular la vida de los partidos políticos puesto que el tema rebasa el campo de lo jurídico. Bajo esta primera tendencia, se inscriben los excandidatos presidenciales y senadores Humberto Roque Villanueva y Manuel Bartlett quienes rechazaron el 3 de octubre del año 2001, que sea el IFE el que organice las elecciones internas del PRI, como propuso el gobernador de Veracruz, Miguel Alemán. En este sentido, los citados personajes políticos argumentaron que la legislación vigente no contempla entre las funciones o facultades del IFE la organización de comicios internos para elegir a los dirigentes de los partidos, por lo que rechazan

cualquier modificación de la actual legislación que ampliara las facultades del Consejo General del IFE, de tal forma que este cuerpo colegiado pudiese intervenir en las actividades internas de los partidos políticos en México.¹ Por otro lado, están quienes piensan que es necesaria una mejor y más amplia normación jurídica de los mismos.

Respecto a la primera corriente, ésta, contiene diversas tendencias según sean los motivos que fundamentan su respectiva actitud. Así, hay quienes consideran que "no sólo la legislación sobre los partidos políticos no va a servir para controlarlos, sino que de hecho consagrara jurídicamente la invasión de éstos a la órbita estatal, lo que en efecto ha sucedido en especial en tratándose de los espinosos vericuetos técnicos del financiamiento estatal de los partidos y las actividades políticas que promueven una compleja y a veces peligrosa simbiosis entre la dinámica partidaria y la estatal. Y ello, por la sencilla razón de que los partidos no toleran tan fácilmente ser controlados, máxime cuando los titulares de los órganos del Estado encargados de cumplir esta función son por lo común hombres de partido".² Ahora bien, respecto a esta aseveración hecha por Triepel, pensamos que en sus grandes rasgos es infundada porque establece que los partidos son entes desvinculados del Estado cuando - como vimos antes (véase el capítulo 2 de esta tesis) en tratándose de la definición, característica y funciones del partido - un partido es político es una entidad que realiza algunas actividades propiamente estatales.

Ahora bien, en cuanto a los gobernantes y legisladores que siendo a la vez miembros de un partido político, dificultan por ello la reglamentación jurídica de los partidos, que les sea inconveniente concordamos con Triepel, en que significan un gran obstáculo para la adecuada regulación de los mismos, pero precisamente por los graves peligros que entraña esta situación, es que se debe buscar a toda costa su efectiva reglamentación jurídica. Para nosotros el problema planteado por los gobernantes y legisladores que son miembros de partidos e impiden la normación adecuada de los partidos, es a su vez un problema que cae dentro del universo de lo que debe ser la regulación jurídica de los partidos. El planteamiento anterior parece ser claro en el plano teórico: la solución al problema sería establecer con precisión -en la regulación constitucional de los partidos- que un candidato, una vez electo, debe desvincularse de sus intereses partidarios y relacionarse con los de su distrito, estado y país, y sólo después con los intereses más reducidos y menos justificables de su partido político. Sin embargo, la realidad nos demuestra que la relación entre un partido y sus miembros -elegidos para algún puesto público- perdura no obstante las buenas intenciones del derecho, y es que -en definitiva- el representante político aunque lo es del pueblo en general, también, y en forma más directa e inescapable, lo es de su propio partido político. Ahora bien, para que los funcionarios públicos no obstaculicen la regulación jurídica efectiva de los partidos políticos es necesaria una ciudadanía vigilante que cuente con un mínimo de cultura política que le permita

¹ Periódico Reforma, 4 de octubre del año 2001, pág. 10 a.

² Cf. Vega, Pedro de, (Ed.) *Teoría y Práctica de Los Partidos Políticos*, (Presentación), Edit. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 25.

participar activamente en la "cosa pública" a través de la multiforme opinión pública para evitar los excesos de una partidocracia desbocada, patología a la que nos referimos varias secciones de esta tesis.

Por otro lado, dentro de la corriente de los que sustentan la limitación de la "tentación jurizante" están también quienes sostienen que es necesario:

reducir el control jurídico sobre los partidos políticos a sus exactos términos, partiendo de la convicción de que, si bien la norma es un instrumento prudencialmente utilizable en esta tarea, no toda disfunción es corregible a través del Derecho. Y algo más, que esas disfunciones que hoy pudieran estar provocando tales tentaciones de control y corrección a través del Derecho ni siquiera nos son lo suficientemente bien conocidas -debido a un inadecuado planteamiento metodológico en el análisis de los partidos- como para cimentar con seriedad esta inquietante operación de terapéutica jurídica.³

Por nuestra parte, concordamos sólo parcialmente con esta contundente afirmación en lo que respecta al insuficiente conocimiento del fenómeno partidario, pero diferimos con la idea de que no toda disfunción es corregible por el derecho. Es nuestro parecer, que el problema de la ineficacia del régimen jurídico en la regulación de los partidos políticos, incluyendo al financiamiento de éstos, surge no porque el fenómeno partidario escape a la regulación jurídica, *per se*, sino porque no existe -como lo expresamos en el capítulo 9 sobre la Teoría General de los Partidos, un cuerpo de conocimientos sistematizado y empíricamente comprobado que nos permita modelar un régimen jurídico eficaz y equitativo. Para aclarar este punto nos apoyamos en la siguiente metáfora. Queda claro para cualquier persona que un médico no podrá realizar una operación quirúrgica complicada exitosamente si no cuenta con los suficientes conocimientos teóricos y prácticos. De igual forma, en el campo jurídico, un legislador -en cualquier parte del mundo- no podrá estructurar un orden electoral jurídico sobre los partidos políticos que sea operativo y justo, si no tiene a su disposición un marco teórico adecuado. Así, pasó mucho tiempo para que la humanidad encontrara la cura de múltiples enfermedades que hasta hace poco eran fatales para el hombre. La cura de esas enfermedades la encontró el hombre después de siglos de investigaciones e hipótesis y no es hasta que se logra conformar un conjunto de conocimientos teórico-prácticos avanzado que se llega a la ansiada solución. De igual manera, los sistemas políticos y de partidos padecen diversas patologías políticas y sociales y en muchas de éstas, encuentranse implicados los partidos políticos. Es de esperarse por el bien de la humanidad, que el día llegue en que se logre estructurar un orden jurídico sobre los partidos políticos y su variada y compleja temática -organización, miembros, líderes, plataformas y financiamiento- que consiga su regulación eficaz y equitativa.

³ Cfr. Garrorena Morales, Ángel, "Hacia un análisis democrático de las disfunciones de los partidos políticos", en *Teoría y Práctica de los partidos políticos*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 71.

En este trabajo, nosotros nos adherimos a quienes consideran que el derecho debe regular ampliamente a los partidos políticos pero, sin sofocarlos. "Porque, lo que en ningún caso sería admisible, es que los partidos se convirtieran en caballos de Troya y asaltantes desde dentro de la propia legalidad democrática".⁴

III. Las Etapas Históricas del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos

Ahora bien, el régimen jurídico de los partidos políticos ha pasado por diversas etapas históricas claramente diferenciadas. Así, existen diversas clasificaciones de la postura del derecho con respecto a los partidos políticos. Para nosotros hacer una mención breve sobre estas clasificaciones nos es de gran utilidad pues nos permite apreciar las diferencias profundas que existen entre la evolución del régimen jurídico sobre los partidos políticos en las democracias europeo-occidentales, por un lado, y en México por el otro.

1. La clasificación de Triepel

La clasificación de las etapas del régimen jurídico de los partidos políticos más conocida es la que con gran visión elaboró Triepel en 1928, según la cual existen cuatro fases en este proceso que son "*Bekämpfung, Ignorierung, legalisierung und Inkorporierung*".⁵ La primera etapa se caracteriza por una franca hostilidad hacia los partidos políticos que son proscritos junto con otro tipo de agrupaciones como los sindicatos obreros. (resulta interesante, que el tratamiento de los partidos políticos como entidades de interés público contemplado en el artículo 41 de la Constitución mexicana vigente los equipara, precisamente, entre otras entidades, a los sindicatos) La segunda etapa se caracteriza por una posición agnóstica, de indiferencia hacia los partidos. En un tercer momento, los partidos son regulados jurídicamente a través de los reglamentos de los congresos y también de las leyes electorales, pero, en ambos casos sin mencionarse a los partidos políticos directamente. La cuarta etapa, según la clasificación de los partidos de Triepel, es la de la plena incorporación a nivel constitucional.⁶

2. La Clasificación de Biscaretti

Paolo Biscaretti di Ruffia también ha elaborado una clasificación sobre las etapas del régimen jurídico de los partidos políticos. Para Biscaretti:

⁴ Cfr. Vega, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 25.

⁵ Cfr. Lucas Verdú, Pablo, "La relativización constitucional a los partidos políticos", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1976, p. 376.

⁶ *Ibidem*.

Después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del Estado Policia y aún en aquélla, extremadamente individualista, del Estado surgido de la Revolución Francesa) y después de otra de absoluto agnosticismo al respecto (propia del Estado moderno, de orientación liberal, en el curso del siglo XIX), se ha pasado últimamente a la fase de su progresiva disciplina iuspublicista (culminada, luego, a veces -sobre todo en los Estados autoritarios y de democracia marxista- en una incorporación integral, mediante la concesión a las mismas del status de personas jurídicas públicas con relieve constitucional).⁷

3. La Clasificación de J. Ferrando Badía

Una clasificación más simplificada es la que nos ofrece el constitucionalista español J. Ferrando Badía, para quien "las relaciones del Estado ante el fenómeno de los partidos se dan en 3 etapas que son:

- 1.- Oposición (Estado policía y en los primeros años del Estado liberal).
- 2.- Agnosticismo (siglo XIX. Estado liberal)
- 3.- Progresiva regulación jurídico-constitucional, y en algunos casos integral incorporación, considerándolos como personas jurídicas publicas: regímenes de democracia marxista y regímenes autoritarios".⁸

4. Una Propuesta de Clasificación

Una vez consideradas las anteriores clasificaciones sobre la actitud del Estado (y por tanto del legislador) hacia los partidos políticos, pensamos que ninguna de ellas nos presenta con claridad suficiente las sub-fases de la regulación jurídica de los partidos. Las grandes etapas están bien definidas pero es necesario establecer con mayor precisión las sub-fases que, en el proceso de reglamentación jurídica de los partidos, hacen posible el tránsito de una etapa a otra y que pasarían desapercibidos de limitarnos a las etapas sugeridas por los autores vistos. A continuación propondremos una clasificación de las etapas más detallada y la enriqueceremos con las ideas de pensadores correspondientes a cada etapa. Las etapas de nuestra propuesta de clasificación son:

- I. Prohibición
- II. Tolerancia
- III. Reconocimiento indirecto a nivel ley ordinaria

⁷ Cfr. García La Guardia, Jorge Mario, "Subversión, contra insurgencia, pluralismo restringido", en *Anuario Jurídico IX*, 1982, México, D.F., p. 103.

⁸ Cfr. Ferrando Badía, Juan, "Regulación Jurídico-Constitucional de los Partidos en los Regímenes De Democracia Clásica", pp. 299-300.

IV. Constitucionalización

a) Indirecta

1) A través del Derecho de Asociación

b) Directa

1) Racionalización del poder (primera posguerra)

2) Incorporación del PCUS. (1936)

3) Genérica (segunda posguerra)

4) Integral (Constitución Portuguesa de 1979)

V. Ley Reglamentaria de la Constitución sobre partidos políticos

A) Aclaraciones terminológicas de la clasificación propuesta

Antes de analizar nuestra propuesta de clasificación, haremos algunas aclaraciones sobre su terminología. La palabra prohibición, que utilizo para identificar a la primera etapa de nuestra clasificación nos parece más pertinente -tratándose de una clasificación sobre el tratamiento del derecho de un fenómeno social- que las palabras oposición u hostilidad que son las idóneas para describir la postura de la sociedad en general o de pensadores políticos, mas no para describir la posición del derecho hacia un fenómeno social. El derecho no hostilizaba ni se oponía, el Estado **prohibía** jurídicamente la existencia de los partidos políticos.

Respecto al término tolerancia, este nos parece más apropiado a la situación, pues si bien el derecho no mencionaba a los partidos políticos, la omisión no era por olvido o por indiferencia sino porque el fenómeno de los partidos se iba imponiendo gradual e inconteniblemente al derecho. Ahora bien, como en el caso de otros fenómenos sociales, el derecho se veía impotente ante el novedoso y complejo fenómeno de los partidos políticos, y antes que seguir respaldando una normativa inoperante en la realidad, tuvo que tolerar a los partidos políticos.

Ahora bien, antes de comenzar el análisis de nuestra clasificación, es importante aclarar que todas las clasificaciones sobre las diversas etapas de la evolución del régimen jurídico de los partidos políticos sufren variaciones en cuanto a su división y orden según sea el sistema político de que se trate. Sin embargo, esto no obsta para que la generalidad de los países observen una evolución del régimen jurídico similar en lo general a la que proponemos en esta tesis. Por otro lado, también cabe decir que como es lógico las diferentes etapas propuestas tienen muy diversos orígenes y consecuencias según el país en cuestión.

B) La prohibición de los partidos políticos

Las causas por las cuales los partidos políticos fueron prohibidos durante el siglo XVIII son múltiples. Una de las principales, fue la opinión que de los partidos políticos tenía Juan Jacobo

Rousseau y que influyó no sólo en las revoluciones francesa y norteamericana sino que se propagó rápidamente contagiando a pensadores políticos, hombres de Estado y legisladores de todo el mundo.

Las ideas de Rousseau sobre la voluntad general del pueblo -que resolvía una antigua antinomia política- eran incompatibles con el fenómeno de los partidos políticos. Para Rousseau el partido era un ente intermedio entre el pueblo y el gobierno, que interfería con la cabal proyección de la voluntad general.⁹ Además, el pluralismo político que implicaban los partidos, acarrea el surgimiento de intereses particulares que buscaban anteponerse al interés general.¹⁰ Es por esto que Rousseau decía que:

*il importe pour avoir bien l'enonce de la volonte generale, qu'il n'y ait pas de societe partielle dans l'Etat et que chaque citoyen n'opine que d'apres lui"... mais quand le noeud social commence a se relacher et l'Etat a s' affaiblir, quand les interets particuliers commencent a se faire sentir et les petites societes a influer sur la grand, l'interet commun s' altere et trouve des opposantes: l'unanimité ne regne plus dans les voix, la volonte generale n'est plus la volante de tous; et le meilleur avis ne passe point sans disputes.*¹¹

Una de las consecuencias de las antipatías de Rousseau, Montesquieu y otros pensadores, fue sin duda, la promulgación de la Ley *Le Chapallier*, cumbre jurídica de la etapa de la prohibición de los partidos, que proscribía "toda clase de corporaciones de ciudadanos (sindicatos, partidos políticos, etc.) porque limitaban la libertad de los individuos".¹²

Por otro lado, en Norte América, George Washington, en su ya célebre *Farewell Address*, escribió:

cuando se piensa en lo que podría destruir la Unión, no se puede olvidar ni dejar de estar gravemente preocupados por los inconvenientes que produce la división geográfica de los partidos: Partidos del Norte y del Sur, del Atlántico y del Oeste. División que, con ocasión de la designación de mandatarios, pueda dar lugar a que se produzca una verdadera divergencia de

⁹ Cfr. Morodo, Raúl, "Partidos y Democracia: Los Partidos Políticos en la Constitución Española", en *Los Partidos en España*, Ed. Labor, Madrid, 1979, p. 6.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Cfr. Aja, Eliseo, "Propuesta para la Constitucionalización de los Partidos Políticos", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 271.

¹² Cfr. Badía, op. cit., *supra* nota 8, p. 299.

intereses de carácter localista. La eficacia y la duración de nuestra Unión requiere de un gobierno para el todo.¹³

La aversión inicial sentida hacia los partidos políticos queda claramente plasmada en las anteriores opiniones. Pero es preciso aclarar que, para los pensadores del siglo XVIII un partido político equivalía a una facción, a "criterio parcial institucionalizado, que, en definitiva, perturbaba a la sociedad política".¹⁴ El partido político como lo conocemos hoy, es un fenómeno eminentemente contemporáneo (véase a este respecto el capítulo 4 de esta tesis) y "las incipientes formaciones partidarias, llamadas por ellos facciones, bandos y a veces también partidos" no deben ser identificadas con el actual partido político.¹⁵ James Madison, por ejemplo, definía a la facción como "cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes y conjuntos de la comunidad".¹⁶

Bolingbroke que, según Sartori, fue el primer autor que trató extensamente el tema de los partidos políticos pareció establecer una diferencia entre partido y facción cuando estableció que "*Governing by party...must always end in the government of a faction... Party is a political evil, and faction is the worst of all parties*".¹⁷ Según estas palabras, Bolingbroke parece establecer sólo una diferencia de grado entre los partidos y las facciones. Pero posteriormente precisa que los partidos políticos dividen a los individuos con base en principios, lo que implica una diferencia con las facciones que se basan en intereses.¹⁸ Ahora bien, no obstante el esfuerzo de Bolingbroke, sus ideas sobre los partidos y las facciones son ambivalentes y es que no podía ser de otra manera, puesto que el partido político como lo conocemos hoy no existía aún y por ello, el esfuerzo intelectual necesario para crearlo teóricamente, requería de más tiempo.

No es sino hasta con Edmund Burke que se tiene una clara distinción entre lo que es un partido y lo que es una facción. Al decir de Sartori, "*Burke is the turning point in the realm of intellectual history*".¹⁹ La famosa definición de Burke de lo que son los partidos políticos, largo tiempo incomprensida y anterior con mucho a los primeros partidos, dice: "*Party is a body of men united, for promoting by their joint endeavours the national interest, upon some particular principle in which they all agreed*". El propio Burke amplía el concepto al decir "*such generous contention for*

¹³ Cfr. Vega, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 13.

¹⁴ Cfr. Morodo, *op. cit.*, *supra* nota 9, p. 6.

¹⁵ Cfr. Quintero, César, "Partidos políticos y sistemas electorales" en *Anuario Jurídico IX*, 1982, México, D.F., p. 169.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Cfr. Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, 1977, p. 6.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Idem*, p. 13.

power (the party's)... will easily be distinguished from the mean and interested struggle for place and emolument". ²⁰ (En su concepto de partido, Burke menciona la lucha por las posiciones y los emolumentos como perniciosas, con lo que se adelanta premonitoriamente a la consideración de la gran capacidad corruptora del dinero -financiamiento de partidos y actividades políticas- en el campo de la política). En síntesis, Edmund Burke fue capaz intelectualmente de establecer clara y prematuramente la distinción entre partido y facción, si bien en la realidad política de la humanidad hasta la actualidad todo partido sigue teniendo rasgos de facción. Ahora bien, como podemos deducir de los comentarios de Rousseau, Washington, Madison y Bolingbroke, la definición de Burke permaneció incomprensida e inaplicada como un fenómeno intelectual surgido prematuramente.

C) La Tolerancia de los Partidos Políticos

La etapa de la tolerancia de los partidos políticos coincide con el Estado liberal del siglo XIX en el cual el lema de *laisser passer - laisser faire*, aunado a la incontenible fuerza de los partidos como fenómenos de hecho, hace que el Derecho omita referirse ya sea positiva o negativamente a los partidos políticos. La etapa de la tolerancia es pues la etapa en que nacen los partidos de masas -los partidos obreros- que siendo "socialistas por su objetivo y de masas por su estructura, aparecen fuera del Parlamento con el propósito explícito de cambiar la organización política y económica de la sociedad... no obstante la continuidad de su ausencia en las leyes y la doctrina dominantes".²¹

D) El Reconocimiento Indirecto de los Partidos Políticos

Las primeras referencias jurídicas sobre los partidos políticos, se dieron contra la voluntad del legislador quien, a los viejos temores de tipo rousseauiano, añadió nuevas fobias como por ejemplo la incompatibilidad de los partidos políticos con la pureza de ciertos principios del Derecho Constitucional clásico como la división de poderes. De esta manera, en un principio, "la incorporación legal se hizo furtivamente". ²² "Sólo cuando la situación citada empezó a hacerse insostenible para la propia coherencia interna del ordenamiento jurídico burgués", ²³ fue cuando comenzaron a aparecer, lenta e indirectamente, las primeras alusiones jurídicas que se referían sólo a ciertas facetas de la vida partidaria, omitiendo reconocer a los partidos su gran trascendencia política y social.

²⁰ *Idem*, p. 9.

²¹ Cfr. Aja, Eliseo, "Propuesta para la Constitucionalización de los Partidos Políticos", en *op. cit.*, *supra*, nota 11, p. 272.

²² Cfr. Morodo, *op. cit.*, *supra*, nota 9, pp. 8.

²³ Cfr. Vega, *op. cit.*, *supra*, nota 2, pp. 21-22.

De esta forma, las primeras menciones jurídicas sobre de los partidos, se dan al regularse los comités electorales y el funcionamiento de los grupos parlamentarios. Estas referencias reconocían a los partidos funciones de grupo electoral y parlamentario, pero su faceta de grupo social, intermediario entre gobierno y pueblo, no fue desarrollada.²⁴

Los reglamentos internos de las cámaras legislativas regularon a los grupos parlamentarios como órganos de las propias cámaras que debían constituir, en proporción a su fuerza electoral, las diversas comisiones de las mismas.²⁵ Por otro lado, la reglamentación de los procesos electorales también reconoció indirectamente a los partidos políticos a través del escrutinio de lista.²⁶ Este tipo de reconocimiento indirecto se dio en Francia en 1919 y también en Alemania, bajo la Constitución de Weimar de 1919 que establecía en su artículo 23 el sistema de representación proporcional, desarrollado en detalle por la Ley Electoral de 1921. Así, la doctrina alemana "vino a consagrar por la vía del sistema electoral" a los partidos políticos.²⁷

E) La Constitucionalización de los Partidos Políticos

a) Aclaraciones terminológicas

La etapa de la constitucionalización de los partidos políticos nosotros la dividimos en dos grandes sub-etapas que son: la constitucionalización indirecta y la directa. La primera se da cuando durante un largo período los partidos se forman al amparo del derecho de asociación consagrado en las constituciones sin que se aluda expresamente a los partidos políticos en el texto de la propia constitución.

Por otro lado, la constitucionalización directa de los partidos políticos cubre una amplia gama de niveles de normatividad que van desde la simple mención -sin un desarrollo conceptual de la palabra partido político- hasta un tratamiento detallado como es el caso de la Constitución Portuguesa de 1976. Así, la constitucionalización directa empieza cuando el vocablo partido aparece en el texto constitucional.

b) La constitucionalización de los partidos durante la primera posguerra

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Cfr. Biscaretti di Ruffia, P. *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 721 y 722.

²⁶ Cfr. Charlot, Jean, *Les Partis Politiques*, Paris, A. Colin, 1977, p. 152.

²⁷ Cfr. Lojendio, Ignacio María de, "Algunos Problemas que plantea la Constitucionalización de los Partidos Políticos", p. 356.

Así pues, en términos estrictamente semánticos, la constitucionalización de los partidos políticos comienza en la primera posguerra cuando la palabra partido hace su aparición en el texto fundamental, pero es importante destacar, por otro lado, que la relación *de facto* entre los partidos políticos y la constitución es ya centenaria. De hecho, desde finales del siglo XVIII, son los propios partidos "quienes redactaron las constituciones".²⁸ "La evolución de la Constitución inglesa desde el siglo XVII es inescindible de la historia de los partidos; su incidencia en la configuración y modelación de las instituciones es importantísima. Así, en EE.UU., el sistema constitucional es incomprensible en su despliegue histórico y en su funcionamiento contemporáneo si se ignora el papel condicionante de los partidos".²⁹

Finalmente, el empuje de los grupos políticos desbordó los diques electorales y parlamentarios a los que se habían visto limitados y penetraron en el texto de la Constitución. La primera fase de la constitucionalización directa de los partidos se inicia -como corriente general- en los textos fundamentales de la primera posguerra.

Según R. Pelloux, citado por J. Ferrando Badía, la constitucionalización de la primera posguerra obedeció a causas históricas y teóricas.³⁰ Entre las primeras, estuvo la circunstancia de que los Estados de reciente creación surgieron con una importante intervención de los partidos políticos, que en muchos casos eran las únicas organizaciones que sobrevivieron a la guerra que había deshecho a los gobiernos.³¹ Asimismo, gran parte de los redactores de los textos constitucionales, "eran hombres de partido" que por los fuertes lazos con éstos plasmaron en la Ley Fundamental la existencia de los partidos.³²

Las causas teóricas son principalmente dos. Como ya vimos, después de la primera guerra las únicas organizaciones en pie eran los partidos políticos y al existir un gran número de éstos se hizo necesario, por consiguiente, implantar el sistema electoral de representación proporcional a nivel constitucional y electoral.³³ Por otro lado, la llamada "racionalización del poder", concepto desarrollado por Mirkiné Guetzevitch para describir "la tendencia a convertir en norma o proceso jurídico lo que era proceso político",³⁴ incluyó al fenómeno de los partidos entre los temas que el Derecho debía tomar en cuenta para la configuración de una normación jurídica más acorde con la realidad social y política. En palabras del propio Guetzevitch:

²⁸ Cfr. Oehling Ruiz Hermann, "Constitucionalización y legalización de los partidos políticos", en p. 405.

²⁹ Cfr. Lucas Verdú, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 377.

³⁰ Cfr. Badía, *op. cit.*, *supra* no. 8, p. 300.

³¹ *Idem*, p. 301.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Idem*, pp. 301-302.

Un partido político, como tal partido, quedaba hasta ahora fuera de la reglamentación jurídica. El procedimiento para la institución de los Parlamentos no incluía la totalidad de los fenómenos que lo constituyen, y aun cuando en los Parlamentos estuvieron representados los partidos políticos, la ley no reconocía otra cosa que al elector y al diputado. La tendencia a introducir al partido en el Derecho público es una de las líneas características del proceso de racionalización del poder y de la reglamentación máxima de hechos políticos por el derecho.³⁵

c) La Constitucionalización del Antiguo Partido Comunista Soviético

Independientemente de la corriente general de constitucionalización directa a que se refiere R. Pelloux, existe otro tipo de constitucionalización que se dio en vísperas de la Segunda Guerra Mundial. Nos referimos al caso de la Constitución Soviética de 1936 que consagró constitucionalmente al Partido Comunista.³⁶ El artículo 126 de esta Constitución en su texto original estableció que:

El partido Comunista de la Unión Soviética es la vanguardia del proletariado en la lucha por la consolidación y desarrollo del régimen socialista y representa el núcleo dirigente de todas las organizaciones de los trabajadores, tanto sociales como estatales.

Como es evidente, la ya histórica constitucionalización del PCUS. se inscribe bajo una corriente diversa a la que originó la constitucionalización de los partidos políticos en Europa Occidental y es precisamente esa diferencia la que nos importa destacar. El caso de la Unión Soviética, y de otros países democráticos-populares es sólo un ejemplo entre muchos de que el término **constitucionalización** de los partidos tiene significados diferentes tanto en el plano meramente semántico como en la praxis. Así, la citada constitucionalización llevada a cabo en 1936, en la Unión Soviética, buscó la organización totalitaria de la sociedad bajo el imperio de un partido lo que implicó la negación categórica de un sistema plural.³⁷ En cambio, la constitucionalización en Europa Occidental tanto en la primera como en la segunda posguerras buscó lograr que ningún grupo ni organización llegase a monopolizar el poder político y para lograr esto, reconoció la existencia de partidos, ya sea dos, o más, que competían para acceder al poder.³⁸

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Cfr. García Álvarez, Manuel, *Partido y Estado en las Constituciones Socialistas*, p. 337.

³⁷ Cfr. Oehling Ruiz, Hermann, p. 408.

³⁸ *Ibidem*, p. 407.

Las anteriores consideraciones las retomaremos posteriormente en esta tesis para analizar las diferencias entre la constitucionalización de los partidos en diversos países del mundo y la constitucionalización integral mexicana de 1977.

d) La Constitucionalización de los Partidos Durante la Segunda Posguerra

Dentro de la etapa de la constitucionalización directa de los partidos políticos destacan ocho tipos de constituciones que a su vez configuran tres categorías de legislaciones distintas entre sí. La primera categoría abarca a las Constituciones de Baden, la Italiana y la de la ex-Alemania Occidental. La segunda incluye a la Constitución Francesa de 1958 que consagra a los partidos políticos. La tercera gran categoría la constituyen los textos fundamentales de Grecia, Portugal, España y México cuyos procesos de constitucionalización de los partidos políticos se caracterizan no sólo por tener un origen y consecuencias distintos al de las primeras etapas sino por su más amplio tratamiento de los partidos. La selección que dentro de cada una de estas etapas hemos hecho responde a diversos criterios. En la primera etapa, el dato que nos interesa es el cronológico. En la segunda el dato que nos interesa destacar es el motivo principal por el que se constitucionalizan los partidos. En la tercera etapa la selección del caso de Portugal obedece a la extensión inusitada con que regula a los partidos políticos. El caso mexicano, que trataremos en un rubro aparte, nos interesa por ser el objeto central de esta tesis, y por que junto con el de Portugal y España constituye un régimen que se encuentra en el umbral final de lo que parece ser una transición espontánea hacia una democracia pluripartidista auténtica.

Ahora bien, antes de examinar las constituciones de la segunda posguerra, conviene decir algo sobre la situación social y política que privaba en esa época. La traumática experiencia de la Segunda Guerra Mundial había mostrado "los peligros del partidismo radical".³⁹ "En el primer tercio de este siglo se carecía de procedimientos experimentados para defender el pluralismo democrático".⁴⁰ Fue así, como los partidos políticos fascistas y comunistas, aprovechando la coyuntura ofrecida por las libertades constitucionales y las crisis económicas, eliminaron del panorama a los restantes partidos. Pasado el holocausto era evidente que el derecho podría evitar la repetición de las condiciones que originaron el totalitarismo sólo si permitía los partidos el paso del campo de la sociología política al plano de las instituciones del derecho constitucional.⁴¹

En un principio, la incorporación constitucional de los partidos políticos buscaba más su control que su legitimación debido a la cercanía de la última conflagración. Esta incorporación, hecha

³⁹ *Idem*, p. 406.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

con tibieza y desconfianza comprensibles, fue la que llevó a cabo la Constitución de Baden de 22 de mayo de 1947, que en sus artículos 118 a 121 consagra el sistema de partidos a nivel constitucional.⁴² Así el artículo 118 dice:

Los partidos políticos pueden formarse libremente en tanto en cuanto reconozcan en su programa y su comportamiento los principios fundamentales del Estado democrático. No cabe la prohibición de un partido mientras éste no incumpla esta obligación. Los casos de duda serán dirimidos por el "Staatsgerichtshof" a instancia del gobierno del Land o del partido.

Art. 12o. Los partidos deben considerarse corresponsables en la configuración de la vida política y en la dirección del Estado, con independencia de que formen parte del gobierno o estén en oposición a él.

La actitud del legislador alemán en este caso conforma una posición maximalista puesto que establece que el programa (véase sobre este tema el capítulo 8 de esta tesis) y el comportamiento (actividades) del partido deben ser compatibles con las premisas fundamentales del Estado democrático.⁴³ Cronológicamente, una de las primeras Constituciones -a nivel general- que incorpora al partido político a su texto es la Italiana del 27 de diciembre de 1947 que establece:

Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir, según el método democrático, a determinar la política nacional"

Como se sigue de este lacónico texto, la posición de la Ley Fundamental Italiana configura una posición minimalista. ⁴⁴La normación de la Constitución de Bonn de 23 de mayo de 1949, inspirada en la del *Land* de *Baden*, establece en su artículo 21 una posición maximalista, aunque con una redacción más precisa que la italiana, al desarrollar extensamente las bases generales para determinar la anticonstitucionalidad de los partidos y señalando la **obligatoria publicidad de la financiación de los mismos.** ⁴⁵

El texto del artículo 21 establece:

Los partidos colaboran en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su estructura interna debe atenderse a los

⁴² Cfr. Schneider, H. P., "Los partidos políticos en la ordenación constitucional de la República Federal Alemana", p. 421.

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ Cfr. Pantoja, David, "La constitucionalización de los partidos políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación", en *El Régimen Constitucional de los Partidos*, UNAM, México, 1975, p. 70.

⁴⁵ Cfr. Schneider, H. P. *op. cit.*, *supra*, nota 42, p. 423.

principios democráticos. **Tienen que poder dar cuenta públicamente de la procedencia de sus medios.**

Son anticonstitucionales los partidos cuyos objetivos, o la conducta de cuyos miembros, tengan por fin dañar o eliminar los fundamentos de la democracia y la libertad, o poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana. Sobre la cuestión de la anticonstitucionalidad decide el Tribunal Constitucional Federal.

Los restantes aspectos se regularán por leyes federales.

Por su parte, el texto de la Constitución Francesa de 1958, estableció en su artículo 4, que: Los partidos y grupos políticos concurren a la expresión del sufragio. Forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia los que constituyen conceptos subjetivos y son por ende requisitos cualitativos.⁴⁶

Una vez vistos los textos de las Constituciones de Baden, de Italia, de Alemania y de Francia nos toca ahora destacar diferencias y similitudes en las causas que dieron origen a la constitucionalización en cada uno de estos sistemas. Así, "aunque en general la constitucionalización suponía un reconocimiento explícito de los partidos y de sus funciones, en algunos sistemas se procuraba con ello superar los graves efectos de su no-reconocimiento anterior".⁴⁷

En los tres países mencionados, los partidos políticos constituían sólidas fuerzas reales con arraigo popular que sobreviven al caos de la segunda conflagración y que influyen de manera determinante en la redacción de los textos constitucionales.

Ahora bien, por otro lado, mientras en "Alemania e Italia se trataba de garantizar la existencia de los partidos frente a veleidades autoritarias y a la vez precaver la existencia de la democracia constitucional, en Francia con la V. República se llegaba a ello por la conciencia de los efectos negativos que había tenido la insularidad multipartidista".⁴⁸

Por otro lado, en Italia la constitucionalización no produjo consecuencias especiales en el régimen jurídico a excepción de la controvertida Ley Piccoli de 1974, y algunas otras reglamentaciones posteriores.⁴⁹

En cambio, en Alemania Occidental, las actividades del Tribunal Federal Constitucional -que en sentencias del 23 de octubre de 1952 y de 17 de agosto de 1956, prescribió al *Sozialistische Reichspartei* y al *Kommunistische Partei Deutschland* respectivamente, y la extensa reglamentación

⁴⁶ Cfr. Pantoja, *op. cit.*, *supra* nota 44, p. 70.

⁴⁷ Cfr. Oehling, p. 407.

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ *Ibidem.*

de los partidos hecha por primera vez en el mundo, en una ley especial sobre estos últimos- son muestra de la repercusión que ha tenido la constitucionalización alemana.⁵⁰

En Francia, la constitucionalización de 1958 no produjo durante mucho tiempo la regulación jurídica ordinaria esperada por lo que los partidos siguieron siendo normados por la Ley de 1904 como asociaciones del Derecho Público.⁵¹

De esta forma, podemos ver que en Italia y en Alemania, la constitucionalización surge íntimamente vinculada con la experiencia negativa de los partidos fascistas. En Francia, en cambio, constitucionalización obedece al mal nacional del excesivo multipartidismo y la fragmentación interna de los partidos, que dio lugar a que se hablara de los partidos sin Estado, "de la neutralización de la energía política, del inmovilismo".⁵²

e) La Constitucionalización de los Partidos en los Setentas

La llamada recepción de los partidos políticos en las Constituciones italiana, alemana y francesa resultó para algunos insuficiente y fragmentaria, puesto que el lacónico tratamiento de éstos se limitó a establecer su existencia como expresión del derecho de asociación, como actores del proceso electoral y en algunos casos, a la prohibición de determinado tipo de partido. Esta reacción crítica a la constitucionalización que se llevó a cabo en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, culmina en una nueva concepción de lo que debe ser la constitucionalización.⁵³ Esta nueva concepción, sustentó que el texto fundamental no debe circunscribirse a meras declaraciones genéricas de un artículo sino que deben regularse en detalle, a nivel constitucional la consideración de los partidos políticos como elementos básicos de la vida política, su participación dentro de las instituciones políticas establecidas por la propia Constitución y el carácter de las relaciones entre los partidos políticos y los diversos individuos y grupos de la sociedad.⁵⁴

Como ejemplo destacado de las constituciones de la década de los setentas, que encuadran dentro de la nueva concepción de lo que debe ser la constitucionalización de los partidos, está la Constitución Portuguesa del 2 de abril de 1976, que dedicó 22 artículos de un total de 332, a los partidos políticos.⁵⁵

⁵⁰ Cfr. Lojendio, *op. cit.*, *supra* nota 27, p. 365.

⁵¹ Cfr. Charlot Jean, *Les Parties Politiques*, Paris, A. Colin, 1977, p. 152.

⁵² Cfr. Basave, Agustín, "Partidos Políticos y sistemas electorales", en *Anuario Jurídico IX*, 1982, México, D.F., p. 24.

⁵³ Cfr. Aguñó Lucia, Luis, "Los Partidos Políticos en la Constitución Portuguesa de 2 de Abril de 1976", p. 292.

⁵⁴ *Idem*, pp. 292-293.

⁵⁵ *Idem*, p. 292.

f) Las Leyes Reglamentarias de la Constitución sobre Partidos

Para nosotros, la promulgación de una ley que reglamenta las referencias constitucionales de los partidos políticos es el último eslabón en la cadena de la evolución del régimen jurídico de los partidos. Cabe aclarar que junto con una ley reglamentaria sobre los partidos, debe darse también una constitucionalización lo suficientemente precisa y extensa como para evitar que una ley reglamentaria desvirtúe el espíritu del legislador constitucional. Sólo cumplidas estas dos condiciones, podremos afirmar que el Derecho está en vías de ponerse a tono con la realidad política contemporánea.

Sin embargo, existen autores para los que la sola constitucionalización de los partidos "es el último escalón al que tan sólo en unos pocos Estados se ha llegado".⁵⁶ Como ya expresamos, para nosotros la Constitucionalización por sí sola no constituye la última etapa en el proceso evolutivo de la legislación sobre los partidos, ya que ésta queda incompleta sino no es complementada por una ley reglamentaria que específicamente regle a los partidos políticos. Ni aun una constitucionalización amplísima del tipo portugués puede suplir la falta de una ley reglamentaria.

El primer país en el mundo que al régimen constitucional le sumo una ley reglamentaria sobre los partidos fue Alemania, cuando en 1967, dieciocho años después de la constitucionalización, se aprobó la Ley de Partidos. El lapso de dieciocho años, transcurrido entre la constitucionalización de los partidos y la promulgación de la Ley de Partidos, "demuestra la indecisión del legislador antes de comprometerse y comprometer al país en una ley sin precedentes salpicada de riesgos".⁵⁷ Los problemas que presentaba la confección e implantación de una Ley de Partidos surgían, por no haber antecedente alguno en la regulación de un fenómeno tan complejo y rebelde al control jurídico como lo es el partido político. Como posteriormente se vera, el legislador alemán se veía confrontado con la ardua tarea de controlar el funcionamiento de varios partidos políticos fuertes, organizados, y arraigados firmemente en una tradición política, que se remontaba al siglo pasado, mientras que el legislador mexicano de 1977, legislabo prácticamente para crear -en ese entonces, hace ya 23 años, un sistema de partidos que en la realidad política mexicana nunca había funcionado, por carecer en ese momento los partidos de oposición de vigor político, de organización, y de un respaldo popular amplio.

En Italia, el 2 de mayo de 1974, se publicó la Ley Piccoli que, al igual que la ley alemana de 1967, configuró una regulación jurídica de los partidos de gran extensión y detalle.

i. Contenido esencial de una ley de partidos

La reglamentación legal de los partidos debe abarcar un mínimo de temas generales como son: el concepto jurídico de lo que es un partido político, sus funciones, (como grupo electoral y como

⁵⁶ *Ibidem*, p. 285.

⁵⁷ *Cfr. Lojendio*, p. 360.

grupo parlamentario), su naturaleza jurídica, su constitución, registro, organización interna, sus derechos y obligaciones, su régimen patrimonial, su financiamiento, su funcionamiento en relación con el sistema electoral y la justicia electoral.

A manera de conclusión general sobre la temática de este capítulo debemos resaltar con precisión que existe una relación clara y indisputable entre la progresiva regulación jurídica de los partidos políticos que hemos analizado y la también progresiva regulación del financiamiento de los partidos políticos a nivel constitucional y ordinario. Así, ante la consagración constitucional de la función *sui generis* indispensable de los partidos como entes que canalizan la voluntad democrática de los pueblos para integrar gobiernos para la conducción de las sociedades modernas, era inevitable consagrar también un sistema de financiamiento público de los partidos y sus actividades políticas que facilitara y fortaleciera la realización exitosa de la citada función. Ante una función pública tan importante, correspondía un apoyo público también público. Ahora bien, por otro lado, no podemos perder de vista el otro lado de la moneda de la progresiva regulación jurídica -el lado oscuro y manipulador- que es el hecho que el Estado adopta una medida de autodefensa para -en algunos países- contener la fuerza, poder e influencia de los partidos políticos apoyados por grandes capitales, que de no ser controlados mediante límites, techos, prohibiciones y donantes, disminuirían sin duda la soberanía estatal depositada temporalmente en los gobiernos elegidos por el pueblo.

CLASIFICACIONES DE LAS LEGISLACIONES SOBRE LOS PARTIDOS POLITICOS

I. Introducción

Los politólogos, en la esfera de su competencia temática, han ideado numerosos sistemas, clasificaciones y tipologías para ubicar conceptualmente a los partidos políticos con el fin de comprender mejor tanto su naturaleza como su funcionamiento. De la misma forma, los juristas también pueden y deben idear clasificaciones y tipologías de las legislaciones sobre los partidos políticos para facilitar su estudio y su regulación jurídica.

Las clasificaciones de las legislaciones sobre los partidos políticos, son herramientas que permiten a los juristas incidir en el perfeccionamiento de los sistemas políticos mediante la identificación de las similitudes y las diferencias entre los partidos políticos. Así, al encasillarse a una legislación dada dentro de su respectivo tipo, la tipificación de las legislaciones nos permite diagnosticar sus fallas y sus bondades lo que a su vez indica las reformas que es necesario hacerle a dicha legislación, para hacerla más armónica con una sociedad dada. Ahora bien, una legislación partidaria estará en armonía con la realidad política que regula, sólo si es una legislación justa y eficaz (entendiéndose el uso del término eficaz en el sentido de que una normativa no es violada consistentemente). Porque, por otro lado, puede suceder que exista una ley eficaz en el sentido de que sus disposiciones sobre partidos políticos, sean aplicadas con gran rigor, pero también puede ser que esa misma ley sea injusta porque promueve artificialmente el monopolio del poder político por parte de cierto partido o partidos, en detrimento de otro u otros partidos. Por otro lado, puede haber una ley de partidos políticos justa en cuanto a que persiga establecer una igualdad y libertad de los partidos políticos casi utópica, pero ineficaz porque la realidad política rehúsa sujetarse a sus disposiciones legales.

Ahora bien, incluso cuando una ley de partidos logra equilibrar satisfactoriamente los valores de la justicia y de la eficacia, la dinámica social obliga al legislador a mantener dicho equilibrio a través de reformas a la ley que surgen como consecuencias de las constantes mutaciones que sufre la propia sociedad.

En el anterior sentido, debemos destacar el ejemplo más elocuente que sostiene las anteriores afirmaciones: nos referimos a la necesidad urgente -que se presenta con claridad a partir de la elección del 2 de julio del año 2000- para llenar un vacío, una laguna legislativa presente en el tratamiento jurídico federal mexicano del financiamiento de las actividades políticas respecto a la regulación de la llamada etapa de precampaña de los aspirantes a candidatos de los partidos políticos a opuestos de elección popular, que permitió que Vicente Fox, y Manuel Bartlett, como los dos casos sobresalientes aunque no exclusivos, iniciaran con

ventaja prematura sus campañas políticas no oficiales como aspirantes a la candidatura a la presidencia de la República por sus respectivos partidos políticos, incluso antes de ser ungidos oficialmente a través de los métodos de selección interna de cada partido político. De esta manera, el citado vacío legislativo implicó no solamente ventajas injustas de los "candidatos adelantados" con respecto a los restantes candidatos que esperaron los tiempos oficiales del proceso electoral, sino que de hecho y específicamente en el caso de Vicente Fox, éste, al adelantar los tiempos prácticamente impuso como inevitable una candidatura a la presidencia por parte del PAN sin opción alternativa alguna.

II. Los Tipos de Legislaciones sobre los Partidos Políticos.

1. Las legislaciones maximalistas y minimalistas

Actualmente, la actitud del Estado y particularmente la del derecho comparado hacia los partidos políticos, oscila entre dos posiciones generales antagónicas entre sí que han sido bautizadas doctrinalmente como las posiciones maximalista y la minimalista, de acuerdo respectivamente con la mayor o menor intensidad y articulado de la normación a la que están sujetos los partidos políticos. Las anteriores categorías etiquetan de manera general el carácter de la legislación ordinaria o bien constitucional, sobre los partidos políticos.

Ahora bien, una normación de tipo "maximalista" se caracteriza por "la tendencia a una profunda intervención Estatal en la vida de los partidos mientras que bajo la posición minimalista, el Estado adopta una posición más bien pasiva que permite "un amplio juego del libre desenvolvimiento societario".¹

Un régimen jurídico maximalista reglamenta detalladamente todos los aspectos de la vida de los partidos, ocupándose de su constitución, registro, organización interna y externa, **financiamiento**, **propaganda** y extinción. En cambio, una normación de tipo minimalista esboza sólo generalidades sobre la vida externa de los partidos, dejándolos en plena libertad para autoestructurarse internamente.

Por otro lado, el constitucionalista Jorge Reinaldo Vanossi ha hecho notar, respecto al maximalismo y al minimalismo, que:

más allá de la medida extensión del poder ejercido por el Estado sobre los partidos, esos dos criterios (tipos) son indicadores de dos actitudes o concepciones en torno al destino o fin de los partidos con relación a la democracia: para los maximalistas, es menester alcanzar una democracia de partidos, utilizando para ello la mayor medida de intervención estatal en la vida

¹ Cfr. Vanossi, Jorge, "Una cuadratura del círculo constitucional: el reconocimiento de los partidos políticos", en *El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos*, UNAM, México, 1975, p. 111.

interna de tales agrupaciones en cambio, para los "minimalistas" es suficiente con obtener un juego tal que signifique democracia entre partidos, abundando la pretensión ideal de convertir a cada una de esas agrupaciones en tipos puros de vida democrática.²

2. Las legislaciones cuantitativas y cualitativas

La insatisfacción con la anterior tipología de las legislaciones maximalistas y minimalistas sobre los partidos políticos ha llevado a los teóricos del derecho y de la ciencia política a elaborar tipologías más precisas y más operativas. Entre los juristas insatisfechos, está el argentino Vanossi, quien quejándose de la falta de una tipología que nos permita encasillar sin margen de error a cualquier legislación de partidos en uno u otro de esos moldes o esquemas, sugiere buscar "otro patrón o medida", como podrían ser, por ejemplo, los tipos de legislaciones cuantitativo y cualitativo.³

Ahora bien, antes de desarrollar la anterior tipología, debemos aclarar que si bien Vanossi se refiere a tipos de legislación cuando habla de patrones cuantitativos y cualitativos, también aplica, estas ideas, y con mayor énfasis, a la determinación de la constitucionalidad de los partidos. Por ello, Jorge Reinaldo Vanossi llama a sus tipos de legislación de "control cuantitativo" y de "control cualitativo", respectivamente, lo que implica que su estudio está enfocado más al control de la constitucionalidad de los partidos políticos que sobre la creación de tipologías. Ahora bien, en este rubro, nosotros aplicaremos las ideas de Vanossi estrictamente a los tipos de legislación sobre partidos, sin referencia a su faceta de control de la constitucionalidad de los partidos.

Hechas las anteriores aclaraciones, pasar_ ahora al análisis de la tipología que divide a las legislaciones sobre los partidos políticos, en ordenamientos cuantitativos y ordenamientos cualitativos. El primer tipo de legislaciones, limita los requisitos o presupuestos legales para el reconocimiento de un partido político, al cumplimiento de ciertas formalidades (contar con estatutos, declaración de principios, programa de acción) y a la exigencia de tener determinando número de afiliados que será fijado en proporción al cuerpo electoral de los distritos electorales o del país. En cambio, las legislaciones de tipo cualitativo, exigen como requisito de esencia, que los partidos sustenten una línea ideológica compatible con el marco constitucional del Estado de que se trate. En otras palabras, la posición cuantitativa, exige requisitos de cantidad que por ende son verificables objetivamente, tales como el número de afiliados (véase a este respecto el capítulo 6 de esta tesis) necesarios para integrar un partido; mientras que las legislaciones de tipo cualitativo, exigen requisitos de calidad tales como la

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*, p. 112.

compatibilidad ideológica entre un partido y el marco constitucional del Estado, cuya verificación es más bien subjetiva.⁴

3. Legislaciones que establecen un control institucional- externo, ideológico-programático e interno

Otra de las tipologías de las legislaciones sobre los partidos políticos que reviste importancia, es la que elaboro J. Ferrando Badía quien, siguiendo las ideas de Paolo Biscaretti di Ruffia, establece una tipología tripartita, según la cual, el tipo de legislación más sencillo y que primero se adopta por el Derecho, es el de la "institucionalidad externa", mediante el cual el "ordenamiento jurídico se limita a exigir que la actividad de los partidos se desenvuelva dentro de las normas penales y de policía, prohibiendo el uso de la violencia y del fraude para la afirmación y éxito del programa político del partido." Posteriormente, el Derecho establece un control sobre las ideologías y sobre los programas (véase a este respecto el capítulo 8 de este trabajo) de los partidos para proscribir la formación y desarrollo de partidos revolucionarios. Finalmente, en un tercer estado, el legislador exige que no solamente el programa y las actividades del partido sean compatibles con el marco constitucional, sino que se exige que el partido se organice internamente en forma democrática.⁵

III. Algunas Críticas a las Tipologías

Una vez repasadas algunas de las principales tipologías de las legislaciones que regulan a los partidos políticos, nos avocaremos ahora a exponer algunas de las críticas hechas a las legislaciones contenidas en dichas tipologías.

Respecto a las legislaciones maximalistas y minimalistas, el guatemalteco García Laguardia recuerda que antaño, a la actitud indiferente del legislador respecto a los partidos políticos, se le llamó la "conspiración del silencio", pero actualmente, esa actitud del legislador se ha transformado en lo que él llama "la conspiración de la manipulación constitucional". Mediante esta nueva conspiración se hace uso de:

una actitud maximalista en el sentido de un tratamiento cuidadoso y extenso del régimen partidario que en gran medida se orienta a su control por parte del poder público. Requisitos -a primera vista inofensivos- de afiliación, reconocimiento, actividades, programas y financiamiento, reflejan una encubierta intención limitativa, que deja en manos del gobierno central, a través

⁴ *Idem*, p. 113.

⁵ Cfr. Ferrando Badía, Juan, "Regulación Jurídico-Constitucional de los Partidos en los regímenes de democracia clásica", en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, pp. 308-309.

de órganos específicos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos y naturalmente de su actividad.⁶

Ahora bien, la anterior crítica de García Laguardia, formulada respecto de las legislaciones de tipo maximalista, fue correcta en casos como el de la legislación guatemalteca a la que se aplicaba. Sin embargo, no toda posición maximalista del legislador busca sofocar el fenómeno de los partidos para perpetuar al régimen imperante en el ejercicio del poder político. Esto es así, porque el Derecho es en realidad un instrumento neutral y como tal, puede servir a fines tanto positivos como negativos. Idealmente, toda legislación debiera servir para ordenar a la sociedad dentro de un marco democrático que respetase el valor de la justicia. De esta manera, si bien en algunos casos el Derecho ha sido instrumento de regímenes autocráticos, en muchos otros casos, afortunadamente, también ha sido una herramienta utilizada para lograr el bien común de los hombres. Tal es el caso de la ex-República Federal Alemana, donde según H.P. Sheider, una legislación manifiestamente maximalista ha resuelto:

las tensiones que todavía aparecían en Weimar entre realidad política y Derecho Constitucional... La constitucionalización de los partidos políticos -junto con otras medidas del derecho electoral- no sólo ha proporcionado a la República Federal, un largo período de estabilidad política, sino que ha estimulado de una manera esencial la configuración de grandes partidos populares y la tendencia al sistema bipartidista.⁷

Ahora bien, por lo que respecta a las legislaciones de tipo cualitativo, Vanossi dice que éstas llevan a la "búsqueda de la cuadratura del círculo constitucional."⁸ Mediante esta frase, Vanossi apunta que un régimen de partidos de tipo cualitativo, al establecer un control ideológico sobre los partidos políticos, plantea dos problemas que son: en primer lugar, la determinación del órgano encargado de ejercer ese control ideológico y, en segundo lugar, la fijación de un límite a ese control. Ambos problemas, evidencian que detrás de toda legislación de tipo cualitativo, subyace siempre el peligro de la arbitrariedad.⁹

Por nuestra parte, pensamos que las tres tipologías antes descritas, no nos ofrecen un panorama general lo bastante claro de las diversas especies de regímenes jurídicos sobre los partidos políticos actualmente en vigor en el mundo, ya que ninguna explica satisfactoriamente, lo que

⁶ Cfr. García La Guardia, Jorge Mario, "La Constitucionalización del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos en Centroamérica", p. 423.

⁷ Cfr. Schneider, H.P., "Los Partidos en la Ordenación Constitucional de la República Federal Alemana", p. 423.

⁸ Cfr. Pantoja Moran, David, *La Constitucionalización de los Partidos Políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación, con algunas referencias al derecho positivo*; p.70.

⁹ Cfr. Vanossi, pp. 118-125.

acontece en la realidad política de muchos países. En otras palabras, las tipologías arriba examinadas, no incorporan a su estructura elementos de la realidad social, ya que se quedan en el plano netamente eidético-teórico. Así, por ejemplo, si tipificamos a una legislación, como maximalista, cuantitativa, o de institucionalidad externa, nuestra comprensión del fenómeno de la legislación sobre los partidos políticos, estará limitada porque tan sólo conoceremos la faceta teórica de la legislación e ignoraremos su lado práctico. Es por esto, que las tres tipologías que analizamos brevemente, nos permiten, a lo sumo, imaginar las consecuencias de una legislación dada en la realidad, pero dicha proyección puede muy bien variar una vez vista y valorada la realidad como aconteció en los casos alemán y guatemalteco ya citados, en los que una legislación maximalista, provoca resultados muy diferentes en la realidad política de cada caso. En otras palabras, frente a una legislación de tipo maximalista, cualitativa, o de institucionalidad ideológico-programática, es posible pensar en una manipulación constitucional sofocante del pluripartidismo democrático, pero esto no siempre resulta así, ya sea porque los partidos de un sistema político son tan fuertes, que escapan a toda normación jurídica, o bien porque los órganos encargados del control ideológico tengan parámetros muy amplios respecto de lo que es o no es ideológicamente compatible con determinado orden constitucional. En este sentido, y en tratándose del caso mexicano, es factible establecer que legislador mexicano que reformó el andamiaje electoral constitucional y secundario en 1996, al evitar el maximalismo -la normación detallada e integral- omitió establecer en la legislación electoral federal la regulación de la etapa de las precampañas políticas a los puestos de elección popular como ya se mencionó anteriormente.

IV. Una Propuesta de Clasificación General de las Legislaciones sobre los Partidos Políticos.

Por los motivos previamente considerados, se hace necesario elaborar una tipología de las legislaciones sobre los partidos políticos que no se quede en el plano meramente teórico idealizado (utópico), sino que, con la incorporación de datos provenientes de la realidad política, ofrezca una explicación de las consecuencias prácticas que tendría la aplicación de determinada legislación en el sistema político, con el objeto de saber hasta donde, es una legislación sobre partidos, la que determina a su vez las características de un sistema político o viceversa. Asimismo, este conocimiento nos indicará los ajustes, reformas y adiciones que es necesario hacer en una legislación dada sobre partidos políticos (subsistema), y en el sistema electoral en general.

Ahora bien, la tipología que yo propongo está dividida en tres grandes partes. La primera está inspirada en la clasificación ontológica que Loewenstein desarrolló para clasificar a las constituciones políticas en normativas, nominales y semánticas, según el grado de adecuación entre el texto constitu-

cional y la realidad social respectiva. ¹⁰ Ahora bien, aplicando las ideas de Loewenstein al campo de las legislaciones sobre los partidos políticos, una legislación dada será normativa si la realidad del proceso político -específicamente del sistema de partidos-, se adecua a lo señalado en el texto de la legislación sobre partidos. Como ejemplo de una legislación normativa, está la Ley de Partidos Alemana de 1967.

La legislación de tipo nominal se da cuando no existe una concordancia absoluta entre la realidad política de un sistema político dado y las normas sobre los partidos políticos a causa de una serie de factores de índole social y económica y política tales como la falta de educación general, la inexistencia de una clase media independiente, el predominio del poder ejecutivo, la existencia de un partido hegemónico y la falta de tradición política de un pueblo. Ahora bien, no obstante lo anterior, "hay la esperanza de que esa concordancia se pueda dar tarde o temprano, debido a la buena voluntad de los detentadores y destinatarios del poder." ¹¹ Según Jorge Carpizo -quien alude a las constituciones- el texto nominal tiene una función educativa y busca llegar a ser normativo. ¹² En otras palabras, y ya en tratándose de nuestra temática, una legislación nominal sobre los partidos políticos, constituye en ciertos casos, un proyecto de realidad a la que se aspira. Como ejemplo de legislaciones nominales están los textos legislativos promulgados en los Estados Unidos de América para regular todo lo relacionado con el financiamiento de los gastos electorales de los partidos y de los candidatos políticos. Entre los diversos textos de este tipo, destacan el *Federal Corrupt Practices Act* de 1925, los *Hatch Acts* de 1939 y de 1940, el *Federal Election Campaign Act* de 1971 y la *Federal Election Campaign Act Amendments* de 1974. Ahora bien, algunas de las medidas más importantes contenidas en las dos primeras leyes, son: la prohibición de las contribuciones de funcionarios federales, sociedades anónimas, bancos y sindicatos; a los partidos y candidatos; la limitación del monto de las contribuciones individuales a los comités nacionales de los partidos políticos; la fijación de límites máximos para los gastos electorales de los partidos y la exigencia de una publicidad pormenorizada de donativos y gastos de los candidatos. ¹³ Por su parte, la Ley de 1974, estableció, entre otras medidas, "por primera vez en la historia norteamericana, la financiación pública de las elecciones, creó un *Presidential Election Campaign Fund* de carácter apartidista, limitó las contribuciones pecuniarias a las campañas electorales federales, así como los gastos máximos de la campaña presidencial, estableció la obligación de todo partido o candidato independiente de rendir cuentas públicas y

¹⁰ Cfr. Carpizo, Jorge, "La Democracia y la Clasificación de las Constituciones. Una propuesta", en *Anuario Jurídico IX*, 1982, México, D.F., p. 360.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ Cfr. Montero, Gibert, José, "La Financiación de los Partidos Políticos y de las elecciones en Estados Unidos, p. 395.

creó la controvertida *Federal Electoral Commission* como órgano contralor del proceso electoral.

14

En palabras de Montero Gibert, "lo más breve que puede decirse de la aplicación de estas leyes norteamericanas, es que fracasaron rotundamente.¹⁵ ¿ Por qué el fracaso? pues por la sencilla razón de que "sus preceptos, aunque observados formalmente, tenían cantidad de escapatorias que permitían la violación impune de su espíritu.¹⁶ En otras palabras, la realidad desbordaba los diques formales del Derecho. Cabe enfatizar, que el anterior fracaso legislativo -aludido por Montero- continúa vigente en pleno año 2001 en los Estados Unidos de Norteamérica.

Por último, bajo el esquema de la primera parte de nuestra tipología, nos resta referir el nivel semántico de las legislaciones sobre partidos. Estaremos en presencia de un orden partidario semántico cuando el sistema político observado en la realidad social esté congelado en beneficio de quienes efectivamente detentan el poder. Esto es, "no hay concordancia entre la realidad y la norma escrita, y si no existiese ninguna legislación escrita, el sistema político real no sería muy diferente al imperante."¹⁷

Como resulta claro, de la clasificación de las legislaciones en normativas, nominales y semánticas, el criterio regidor de su división es el grado de adecuación entre un texto jurídico y la realidad política.

En otro orden de ideas, resulta interesante destacar que si bien, por un lado, la Constitución Federal Mexicana ha sido considerada como un texto jurídico nominal, el COFIPE vigente, es un texto normativo. Esto es así porque muchos de los postulados sociales de la Constitución de 1917 permanecen aún en el nivel de proyecto. En cambio, las disposiciones del COFIPE vigente, justas o injustas, democráticas o no, son observadas en su mayoría, con rigor. Cabe resaltar que la naturaleza normativa de las leyes electorales mexicanas constituye precisamente uno de los grandes obstáculos para la democratización plena del sistema político mexicano, porque las patologías electorales -fraudes, etc.,- se han vuelto crecientemente más sofisticadas. Antaño, los partidos de oposición reclamaban reformas electorales formales porque la legislación comicial denotaba atraso e iniquidad estructurales evidentes. Al irse modernizando la legislación electoral mexicana se fue agotando el temario de reformas electorales propiamente legislativas, quedando intocables estructuras, instituciones y recursos meta-electorales propios de y enquistados en la sociedad mexicana que explican la realización de manipulaciones reales y subliminales de la voluntad popular. Así, la manipulación electoral contemporánea es factible a través del manejo sesgado de los medios masivos de comunicación, del control del aparato

¹⁴ *Idem*, p. 400.

¹⁵ *Idem*, p. 395.

¹⁶ *Idem*, p. 396.

¹⁷ Cfr. Carpizo, *op. cit.*, *supra*, nota 10, p. 360.

estatal y de las posibilidades de presión que ello implica y del sutil manejo de la psicología de masas. Así, casi agotado el inventario de reformas propiamente electorales, la agenda de la reforma política mexicana de inicio de siglo deberá atender la democratización de los anteriores factores meta-electorales para propiciar el tránsito relativamente pacífico hacia procesos electorales plena e indiscutiblemente democráticos.

Ahora bien, por otro lado, la explicación de la diferencia entre la calificación nominal y la normativa dada a la Constitución mexicana y al COFIPE, respectivamente, tiene también -entre otras- las siguientes razones: primero, que siendo la Constitución de 1917 el esqueleto jurídico del cuerpo social mexicano, la complejidad de la normación es mucho mayor a la de una ley electoral. Asimismo, una ley fundamental recibe una gran atención por parte de académicos, políticos y de la ciudadanía en general, lo cual no acontece con una ley reglamentaria. Consecuentemente, es más fácil acomodar el contenido de una ley reglamentaria a las necesidades del gobierno. Esta tarea se ve facilitada por lo esotérico que es el tema de los partidos políticos para el pueblo mexicano. De esta manera, conjuntadas las anteriores circunstancias, se logra que coincidan en el caso de la legislación electoral la ley y su aplicación real, aunque en dicha realidad sea palpable la manipulación meta-electoral de los procesos, como acontece en los casos recientes de Tabasco y de Yucatán, en México, en donde en el primer ejemplo, la presentación *a posteriori* de pruebas documentales sobre violaciones a los límites de gastos de campaña después de los tiempos y momentos formalmente establecidos por la legislación electoral, parece cerrar la posibilidad de corregir una supuesta injusticia evidente. En el segundo caso, el uso de presiones psicológicas y materiales difíciles de acreditar, aunque claramente existentes, despoja a la legislación electoral de sus avances y bondades, cuando resulta ineficaz en la realidad para rectificar manipulaciones injustas - pero inevitables en la política real- de los procesos electorales.

CONSIDERACIONES FINALES

1. El derecho electoral mexicano vigente -en materia del financiamiento de los partidos y sus actividades políticas- está constituido por normas jurídicas que no pueden estudiarse aisladamente del contexto reformador polifacético promovido por el Estado Mexicano. Analizar dicho cuerpo normativo sin referencia al contexto más amplio de las reformas tanto económicas como político-jurídicas emprendidas en México resultaría en un esfuerzo académico miope, deficiente e incompleto.

2. Las medidas de liberalización económica llevadas a cabo desde 1982 hasta 1999, alteraron radicalmente la estructura de la dinámica política en México, en especial en tanto que trastocaron los grados de "capital" político que los distintos grupos de poder y de interés tenían en juego en el país, desatando un capitalismo salvaje que amenaza con destruir los cimientos institucionales que dieron prestigio a la Revolución Mexicana de 1910. Así, los sindicatos laborales, las organizaciones patronales, la iniciativa privada en general, y los capitales extranjeros, todos vieron alterada su cuota de "interés" en los asuntos políticos y económicos de México. Mientras algunos vieron disminuido su pedazo del "pastel" político y económico, otros más vieron abrirse nuevas posibilidades de enriquecimiento tanto lícito como ilícito. **Esta reorganización de la distribución de las cuotas de poder político y económico, implicó, automáticamente una modificación, según sostenemos nosotros, de la estructura -formal e informal- del sistema de financiamiento de los partidos y las actividades políticas en México.**

3. Para entender cabalmente la razón de ser del actual sistema de financiamiento de los partidos políticos en México, y el porqué éste funciona sólo parcialmente, fracasando en ciertos rubros fundamentales, se hace necesario subrayar como los viejos y los nuevos grupos de interés participan en la vida nacional con un marco jurídico, político y económico sustancialmente distinto al que existió anteriormente. Así, algunos de dichos grupos de interés intervienen en la vida política nacional apoyando directa o indirectamente a varios de los partidos políticos registrados. Otros grupos más, actúan fuera del esquema constitucional-electoral influyendo en la dinámica política mediante presiones y canales a veces legales, pero también ilegales. Otros más, se constituyen como organizaciones no-gubernamentales, como son los frentes nacionales, etc., y movilizan a la sociedad civil mexicana en algunos sectores y regiones de alcance limitado en el país. **Toda la anterior dinámica política se caracteriza por una gran complejidad de interconexiones, presiones, causas y efectos, que tienen como eje central el tema del financiamiento de los partidos y las actividades políticas.**

4. Para poder considerar a una entidad política dada como un verdadero partido político, según la teoría contemporánea, ésta no debe constituir un obstáculo infranqueable para el correcto funcionamiento de otros partidos políticos dentro de un sistema político-constitucional dado.

Esto es, ¿ es posible hipotéticamente calificar a un partido político único, o virtualmente hegemónico, como tal, como un partido político, si durante décadas constituye un valladar para el libre juego de otros partidos incipientes ? Porque bajo un esquema hipotético en que un equis partido mantiene una relación dependiente de la estructura estatal, siendo un virtual apéndice de ésta, entonces es cuestionable que se pueda calificar a dicha entidad como un verdadero partido político según la teoría contemporánea, puesto que éste debe de ser formal y materialmente independiente de toda estructura estatal. De otra forma, un partido político que se confunde con el Estado mismo, pierde su esencia y deja de ser tal para convertirse en una dependencia gubernamental más, lo que a largo plazo siempre le resultara perjudicial, **en especial si cuenta con los cuadros y con una infraestructura considerables que le permitirían de todas maneras prevalecer sobre los otros partidos en buena lid.** Porque si se carece de una real y genuina independencia estructural, funcional y financiera del Estado, o de cualquier otra entidad corporativa o física, no se puede hablar de un partido político, sino de una maquinaria política electoral *sui generis*.

5. No estar en sintonía con la sociedad a la que uno pertenece trae como consecuencia una pérdida de contacto con la realidad, lo que a su vez, en el caso de los partidos políticos, conduce inevitablemente a la derrota electoral.

6. La alternancia en el poder es saludable para un sistema político, pero implica a la vez, en el caso de México, un cambio de actitudes que sustentaban monopolios exclusivos de poder tanto político como económico y financiero. Una vez que se ha entrado en dicha etapa de alternancia, se hace necesario reconocer sinceramente un nuevo estado de cosas. Baja California fue, y ha sido durante 12 años ininterrumpidos, de esta manera, un laboratorio político de gran importancia para México como resulta evidente de los recientes acontecimientos -crímenes políticos y conflictos competenciales posteriores- característicos de un federalismo aún inmaduro. **La oposición política madura busca la crítica constructiva y, el control, -mediante dicha crítica- de la gestión de la mayoría. La nueva mayoría, a su vez, se ve obligada a probar en los hechos que tanto sus plataformas, como sus proyectos y hombres en realidad responden a las necesidades sociales.**

7. Una oposición que únicamente obstruye, a largo plazo sólo obstruye el desarrollo de un país. Igualmente, una nueva mayoría que fracase en el ejercicio del poder, no puede argumentar que se debe a la novatez en el ejercicio de dicho poder, puesto que éste requiere de responsabilidad y madurez. **La derrota electoral en cualquier parte del mundo es, por regla general, una señal de la disfunción orgánica de un partido político. Así, o los programas, plataformas, líderes y candidatos de un partido político no responden a las necesidades locales del electorado, o bien la ideología que sustenta no concuerda con la del cuerpo electoral.** No se discute, que en algunas democracias del mundo contemporáneo, la derrota electoral puede obedecer a móviles más caprichosos del electorado sin vinculación con la actividad propia de un partido, sino más bien con un movimiento pendular que busca el cambio por el cambio.-Sin embargo, en las jóvenes democracias, la derrota electoral está vinculada con problemas en las estructuras del órgano partidario y su proyección

hacia el exterior, problemas, que por otra parte no pueden resolverse con financiamientos de campañas escandalosos e ilegales, que sólo exacerban más los ánimos y los rencores políticos.

8. En México, todos los partidos políticos nacionales deben autoanalizarse seria y profundamente para concluir si sus estructuras internas responden a las necesidades dinámicas de la sociedad mexicana, porque: Partido que se estanca, declina. Partido que se renueva perdura.

9. Resulta claro que en el pasado reciente y en el presente también, en México los procesos de selección de candidatos políticos a puestos de elección popular no siempre han dado como resultado la selección de los mejores hombres del país, sino más bien de aquellos que disponían de mayores fuentes de financiamiento tanto legales, como otras, altamente cuestionables. De ahí, la necesidad de establecer un sistema de selección interna partidaria que permita desechar a los candidatos frívolos, desarraigados, deshonestos o incompetentes, que son un lujo que México -aún en proceso de contención y recuperación de una crisis económica de gran envergadura- no puede darse.

10. El estudio científico de los partidos políticos y de su financiamiento debe iniciarse con su análisis lingüístico, porque éste constituye la base sobre la que se edifica toda la estructura posterior de una teoría general sobre los mismos. Por lo tanto, si las bases lingüísticas y conceptuales del esfuerzo teórico no están sólidamente apuntaladas, ninguna construcción teórica sobre los partidos políticos resistirá los embates que le presenta la realidad, imposibilitando de paso, la elaboración y la eficacia normativa de su régimen jurídico, en especial el que se refiere al financiamiento de sus actividades.

11. Si no se delimita con rigor que entes, organizaciones, grupos, o asociaciones quedan dentro, o bien fuera de una definición formal-conceptual de lo que es un partido político genuino, se corre el riesgo seguro de que la observación y la aplicación de las normas constitucionales y secundarias en materia de financiamiento de partidos políticos se compliquen irremediamente, dando pie a la injusticia, el abuso, y la confusión pública. Un primer ejemplo actual y extraordinariamente elocuente de la anterior afirmación se aprecia meridianamente con el caso de la utilización oportuna y eficiente por parte del equipo de "precampaña" de Vicente Fox Quesada de la entidad denominada "Los Amigos de Fox", cuya naturaleza jurídica fundamentalmente privada la distingue -para los fines de los supuestos contemplados en las prohibiciones en materia de financiamiento de campañas en la legislación electoral mexicana- de las "entidades de interés público" que son los partidos políticos propiamente dichos, lo cual le permitió a Vicente Fox dos ventajas estratégicas cruciales para su victoria del 2 julio de 2000: (a) adelantarse considerablemente con el arranque de su "precampaña" política al inicio de la restantes campañas oficiales de sus dos fundamentales contrincantes -que quedaron convertidos en "candidatos rehenes" sorprendidos y constreñidos tanto por las fechas y plazos de arranque

oficial del proceso electoral que tuvieron que esperar, como por los tiempos internos de sus respectivos partidos-, y (b) de hecho, disfrutar - durante la larga etapa de la *precampaña*- de una gran autonomía e independencia en el diseño y aplicación de estrategias y plataformas respecto de los parámetros limitadores impuestos por el PAN que ya en la etapa de arranque formal y oficial de la campaña como candidato a la Presidencia de la República lo respaldó resignado ante un hecho consumado y con una ventaja inercial creciente que hacía imposible la consideración real interna y seria de cualquier otro candidato.

Así pues, las condiciones que se fraguaron en el anterior caso -y que sin duda fueron cruciales para el gradual crecimiento del reconocimiento de nombre y para la eventual victoria presidencial de Vicente Fox- pendieron precisamente de la conceptualización y diferenciación existentes en el derecho constitucional y electoral mexicano en tratándose de la naturaleza de los partidos políticos (semántica y evolución del término partido) como protagonistas fundamentales de la democracia formal existente en México *vis a vis* aquellas entidades para-partidarias -como "Los Amigos de Fox"- que también constituyen entes protagónicos de la "puesta en escena" del proceso democrático electoral mexicano.

En otras palabras, y para ilustrar de manera más precisa nuestras afirmaciones anteriores, de haberse contemplado -en base a un estudio profundo de la teoría general de los partidos políticos- una conceptualización y definición jurídica constitucional de la naturaleza de los partidos políticos -bajo nuestro actual ordenamiento jurídico- más amplio o bien diverso al contenido bajo el artículo 41 de la Constitución Federal vigente o en el actual COFIPE, así como una regulación preventiva -actualmente inexistente- de aquellas otras entidades para-partidarias que -aunque escapando a los cauces y los supuestos establecidos jurídicamente- inciden en ocasiones de manera más determinante y definitiva en los resultados de una elección que los propios partidos políticos formalmente establecidos, reconocidos y registrados, no habrían surgido tantos cuestionamientos con respecto a la polémica inequidad interpartidaria que se presentó ante el hecho de que únicamente Vicente Fox aprovechó lo que podríamos calificar como una suerte de "vacío legislativo" al no estar contemplada la etapa de precampaña en la normatividad sobre financiamiento de actividades políticas de precandidatos a puestos de elección popular en México.

12. En un partido político paraestatal, la vinculación casi simbiótica de dicho partido con el Estado, hace imposible -bajo una teoría política democrática- hablar de una competencia interpartidaria verdadera, puesto que al contar un instituto político en forma exclusiva con el andamiaje estatal para la realización de sus actividades políticas, la inferioridad de los recursos de los restantes partidos los coloca en una posición de desventaja que es, moral y jurídicamente, insostenible.

13. Si el EZLN, en realidad deseara transformarse eventualmente en un partido político, y disfrutar de las prerrogativas partidarias -entre ellas el acceso a los medios masivos

de comunicación y al financiamiento público partidario- para hacerlo tendría que abandonar las armas, independizarse de influencias externas o internas en la actualidad no divulgadas, y proponerse como meta fundamental el acceso pacífico al poder político por la vía electoral. El acceso al poder por cualquier otra vía, descalificaría automáticamente al EZLN de poder ser incluido en la categoría de los partidos políticos.

14. Para la política real, y no sólo para la teórica, tiene una enorme importancia poder determinar con precisión y rigor los fundamentos lingüísticos y conceptuales de los partidos políticos como un paso previo para poder, entre otras tareas legislativas, elaborar un régimen jurídico aplicable a la materia del financiamiento de los partidos y sus actividades políticas que sea eficaz y equitativo.

15. Es vital definir lo que es un partido político porque así se logra delimitarlo y ubicarlo conceptualmente. Dicha delimitación, a su vez, permite distinguir a los partidos, de aquellas otras entidades que no lo son. Por otro lado, la importancia de la función diferenciadora de una definición, radica en que no es posible construir una teoría general de los partidos políticos y de los sistemas de partidos, ni por ende su normativa jurídica, eficaz y justa, sin antes establecer primero claramente, cuáles entes no son partidos, y cuáles sí lo son.

16. La doctrina política contemporánea imperante ha considerado que las características esenciales de un partido político son: 1. Una organización durable, por lo que quedan excluidos los clanes, facciones o camarillas que desaparecen con su patrón o protector. 2. Una organización estructuralmente completa. Esta característica diferencia a los partidos de los grupos parlamentarios que no tienen un esquema de jerarquías, funciones y competencias claramente establecido. 3. Una voluntad deliberada de ejercer directamente el poder, de manera exclusiva o compartida, a nivel local o nacional, en el sistema político vigente o en otro distinto. De esta manera, se distinguen los partidos de los grupos de presión que sólo buscan influir en el poder. 4. Una voluntad de buscar el apoyo popular, lo que excluye a los clubes políticos, y, 5., una independencia orgánica y funcional de los partidos con respecto al Estado.

17. Ningún sistema político contemporáneo puede existir sin partidos políticos. Las excepciones a esta regla general son las sociedades tradicionales, los sistemas autoritarios en los cuales un monarca hereditario se apoya en las fuerzas armadas o policíacas para sostener su dominio, y algunas sociedades contemporáneas en estado de transición hacia la democracia.

18. Los partidos políticos contemporáneos, son pues, grupos políticos que despiertan y movilizan a los pueblos, que representan intereses, que facilitan la concreción de compromisos entre ópticas contrarias, que se convierten en un campo de aprendizaje propicio para futuros dirigentes políticos, y que, al congregar a miles y millones de individuos, permiten como en el caso de los partidos de masas o proletarios, financiar actividades y plataformas políticas que, como individuos aislados -esto es, sin la estructura de un partido- jamás podrían promover.

19. En los países en los que los partidos políticos son considerados como entidades de interés público, la existencia de los partidos políticos se hace necesaria, casi

indispensable, para que ciertos grupos sociales puedan disponer del financiamiento público existente en la actualidad para los partidos políticos oficialmente registrados, que les permita participar en actividades políticas.

20. Para los segmentos "pobres" de una sociedad, los partidos políticos son necesarios e indispensables hoy en día como el único medio organizacional para participar políticamente en su sociedad mediante el financiamiento público contemplado precisamente para apoyar las más diversas actividades partidarias. En la política contemporánea, más que nunca antes, quien carece de financiamiento carece de posibilidad real de participación política. De no constituirse en, o unirse a, un partido, una gran variedad de grupos sociales de escaso potencial económico y financiero propio, al no contar con el financiamiento público disponible precisamente para los partidos, se verían en la necesidad de buscar apoyos internos clandestinos altamente cuestionables, o bien recursos provenientes del extranjero, también altamente riesgosos para la soberanía nacional. En los países como México, en los que las candidaturas políticas independientes no están contempladas, la única vía de acceder mediante el voto popular a los poderes políticos establecidos constitucionalmente a nivel federal, es por la vía de la pertenencia a un partido político registrado.

21. Para los "ricos" de una sociedad dada, los partidos políticos representan, también, la única vía para legitimar -para limpiar ante los ojos de una sociedad desconfiada y escéptica- el uso de sus capitales a través de los medios institucionales públicamente establecidos y aceptados.

22. Para cualquier sociedad en su totalidad, es conveniente que la dinámica del financiamiento de las actividades políticas se canalice a través de los partidos políticos, porque ésta, representa una vía razonablemente sujeta al control público y social, que de no existir implicaría que el financiamiento multicitado se daría de manera caótica, desbocada, interesada, y monopolica, desperdiándose recursos financieros escasos e indispensables para resolver profundos y variados problemas sociales.

23. La existencia de los partidos políticos y la canalización de financiamientos públicos y privados a través de éstos, aminora las posibilidades de enfrentamientos explosivos y descontrolados entre las diversas clases sociales por acceder a la conducción política de un país.

24. Los partidos políticos, en definitiva, son necesarios para que las sociedades y el derecho electoral contemporáneos puedan funcionar, aunque también debemos señalar que la década de los noventa del Siglo XX, ha puesto al descubierto sus efectos perniciosos en aquellas sociedades en las que su presencia no ha sido controlada y equilibrada con el uso de mecanismos constitucionales de democracia participativa.

25. En México, los partidos políticos son fundamental -aunque no exclusivamente- necesarios para canalizar las energías políticas de la ciudadanía, para promover el desarrollo de una tradición política democrática, para "integrar" políticamente al país, y para racionalizar y dar cauce al descontento social que cuestiona la legitimidad del sistema político y que, de no encausarse a través de

partidos, se expresaría subversivamente, como fue el caso con el movimiento del EZLN en Chiapas, en enero de 1994.

26. No obstante la importancia ineludible de los partidos para las sociedades, debemos resaltar que la existencia y la consolidación de una partidocracia desbocada es una patología política que también -indiscutiblemente- debe ser evitada, so pena de dejar en las manos irresponsables de las elites dirigentes de los partidos políticos el destino de las naciones, especialmente en aquellas, que como es el caso de México, carecen aún de una sociedad civil altamente concientizada e informada en materia política que supervise y controle a las citadas elites.

27. Una tendencia marcada del legislador mexicano, que se ha dado en las últimas décadas, ha sido hacia la construcción de la democracia mexicana como una "democracia de partidos", más que como una "democracia de ciudadanos votantes". Los derechos, prerrogativas y peso específico real de los partidos han llevado a México una situación en la que las cúpulas partidarias actúan como los personajes principales de la vida político-electoral, excluyendo de hecho en muchas ocasiones y distorsionado también la pureza de la voluntad popular.

28. Todo enfoque teórico sobre la génesis de los partidos políticos que no sea multidisciplinario, será un enfoque incompleto puesto que en el nacimiento de todo partido político convergen datos económicos, financieros, sociológicos, políticos y jurídicos que, conjuntamente, propician su surgimiento. No es, pues, posible, acercarse académicamente al tema del origen de los partidos políticos, a través de la metodología de tan sólo una de las disciplinas sociales y esperar así comprender cabalmente este fenómeno con un marco teórico incompleto.

29. Aclarar bajo que condiciones han surgido los partidos políticos en el mundo nos permitirá comprender mejor su naturaleza, sus funciones, su organización, su financiamiento y su ideología; en pocas palabras, nos brindará luces sobre su razón de ser. La comprensión de estos puntos nos permitirá, a su vez, estar en posibilidades de estructurar un marco teórico y un régimen jurídico aplicables de manera concreta a cualquier partido político y a cualquier sistema político que se quiera analizar.

30. Las teorías de Maurice Duverger sobre el origen de los partidos, salvo algunas excepciones, no dan cabida a una amplia gama de partidos políticos de nuevo cuño cuyo origen sólo es explicable satisfactoriamente mediante estudios que consideren los contextos histórico, social, económico y político específicos, que los propiciaron en los más diversos países del mundo, tanto en aquellos en vías de desarrollo, como en aquellos del "primer mundo", e incluso de la antigua y ahora extinta órbita socialista.

31. Las crisis de participación política ocasionan la proliferación de organizaciones de masas de trabajadores tales como los sindicatos de trabajadores, o las cooperativas que, con la extensión del sufragio, formaron partidos políticos de masas que buscaban participar en la toma de

decisiones políticas, usando el "pooling" de recursos financieros provenientes de las cuotas de sus afiliados para sufragar sus gastos políticos.

32. La consolidación de una sociedad industrial propicia el desarrollo urbano, lo que a su vez origina el surgimiento de organizaciones de masas que buscan participar políticamente en sus sociedades. Asimismo, las grandes concentraciones industriales facilitan la movilización de masas con fines políticos, y las posibilidades de exigencia y recolección de cuotas de los miembros de los partidos para financiar las actividades electorales.

33. No obstante la apertura del abanico de la tipología sobre el origen de los partidos políticos que representaron en su tiempo las teorías de Janda, de La Palombara y de Weiner, es fácil percatarse de que ninguna nos ofrece una explicación realmente satisfactoria con respecto al origen de los partidos políticos en muchos países atípicos, como México, por ejemplo. Esta laguna se debe, en parte, a la circunstancia de que los autores que se han dedicado a estudiar el tema, han estructurado sus teorías teniendo en mente modelos de partidos políticos europeo-occidentales, naciones africanas recientemente surgidas a la vida independiente, o bien países latinoamericanos en los que las dictaduras militares se pertrecharon en la década de los sesentas y setentas. México, no encuadra en ninguno de estos grupos porque en dicho país, desafortunadamente, y hasta la fecha, todavía no se puede hablar seriamente de un desarrollo de los cuerpos legislativos que dé nacimiento a grupos parlamentarios, o de una ciudadanía que se organice en comités electorales como establece Duverger. Pero, por otro lado, la vida de México como nación independiente de más de 180 años y su gran revolución social de 1910, lo colocan en una dimensión muy distinta a la de los jóvenes países africanos, por una parte, y a la de otros países latinoamericanos que sufrieron, o bien opresiones centenarias por parte de oligarquías reaccionarias, o bien dictaduras militares intermitentes.

34. Tomando como ejemplo al PRI en México, en su primera gran etapa, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), se observa que su creación en 1929, si bien se apoyó en la fusión de un gran número de partidos políticos regionales que impedían con sus actividades el logro de la estabilidad política necesaria para desarrollar al país, surgió, casi por arte de magia, de la decisión política unilateral del entonces Presidente Plutarco Elías Calles quien, en su ya célebre último informe, decretó el fin de la era del caudillismo para abrir paso a la etapa de las instituciones, puesto que México, hasta entonces, se había caracterizado por ser escenario de luchas personales entre caudillos que buscaban el ejercicio del poder máximo, financiando a sus partidos políticos caudillistas con fondos propios o de mafias locales que desaparecían con el propio caudillo.

35. La prueba de fuego del PNR fue superada exitosamente al ser expulsado Calles de México. El PNR había sobrevivido a su creador; el último de los caudillos pasó a la historia, y el **financiamiento partidario altamente frágil proveniente del caudillo, dio pie al financiamiento institucional y estatal del PNR.** De esta manera, la génesis del PNR, por ejemplo, permite hablar de otro tipo de origen de los partidos, que es el del partido político nacido de la decisión política unila-

teral de un líder carismático, que se ve confrontado con la necesidad de dotar a un país de la estabilidad política necesaria para la cimentación de un desarrollo económico y social sostenido.

36. La creciente importancia y la fuerza numérica de la clase trabajadora en el mundo, propició paulatinamente el nacimiento de partidos políticos de las clases dominadas, que uniendo millones de aportaciones pequeñas reunieron cantidades suficientes para financiar a sus partidos, esquema, al que, por otro lado, tienden a aspirar los actuales sistemas jurídicos de financiamiento de los partidos que promueven las aportaciones pequeñas de los muchos, y desincentivan -legislativamente- las grandes aportaciones de los pocos.

37. La organización de los partidos políticos es un tema que, correctamente en nuestra opinión, corresponde sólo a los propios partidos políticos definir y estructurar, claro está, en tratándose de un sistema político genuinamente democrático. Cualquier intervención estatal arbitraria en el tema de la organización interna de los partidos políticos implicaría, de hecho, la negación misma de un sistema de partidos democrático, en tanto que faltaría el elemento clave, que es el de la libertad de cada partido político para adoptar las formas internas que mejor convengan a sus intereses e ideología. Si la estructura orgánica de un partido no es independiente de la estructura estatal, ya sea porque sus líneas de acción las determina el aparato estatal, porque sus líderes los designe y remueva directamente una fuerza política meta-partidaria o porque su financiamiento fundamental provenga del propio Estado, por encima de los topes requeridos legalmente, entonces se estará en presencia de una organización electoral paraestatal, mas no de un partido político genuino.

38. El aparato Estatal debe limitarse, a través del derecho constitucional y electoral, a marcar pautas organizativas muy generales que deberán observar los partidos políticos como resultado de experiencias como las de los partidos políticos fascistas alemán e italiano de la Segunda Guerra Mundial que, abusando de sus libertades constitucionales sin cortapisa, se instalaron en el poder anulando y coartando esas mismas libertades -de que ellos gozaron y se beneficiaron- para los partidos restantes que no compartían su visión del mundo.

39. Una de las tendencias recientemente observadas en el mundo democrático, para erradicar algunos de los añejos problemas de corrupción que siempre ha ocasionado el vínculo entre la organización partidaria y el financiamiento de las actividades políticas de los partidos, ha sido el recurrir crecientemente a la figura de las fundaciones de los partidos políticos, que bajo los lineamientos del modelo alemán, por ejemplo, representan una opción organizativa asociada a los partidos, pero con independencia presupuestal para realizar todas aquellas actividades de índole intelectual como son la formación de cuadros, la formulación de proyectos y plataformas, el enlace con otras fundaciones e instituciones académicas, *think tanks*, y la realización de consultas públicas. Así, debido a la naturaleza de las fundaciones bajo el modelo alemán, los partidos políticos quedan en libertad para simplificar sus manejos financieros en tanto que reducen sus actividades a aquellas que lo constituyen como el brazo logístico y administrativo que opera la faceta electoral de la vida política.

40. Las fundaciones afiliadas a los partidos políticos representan una opción organizativa para los propios partidos políticos, que puede ser inmensamente útil para racionalizar las funciones y la división del trabajo político, y como consecuencia indirecta, **disminuir la cantidad de problemas ocasionados por malos manejos de financiamientos en manos de elites partidarias.**

41. **Las diferencias importantes entre las organizaciones partidarias no se encuentran en los estatutos de un partido político, que a veces valen poco más que el papel en que están impresos. De esta forma, para nosotros sólo es posible identificar o saber que clase de organización tiene un partido observándolo en la práctica, lo que implica entre otras labores, la de rastrear el origen, conductos y destino del financiamiento que le da vida a su estructura orgánica.**

42. El estudio del tema de los miembros de los partidos políticos, tiene una gran trascendencia para el financiamiento de los mismos, puesto que del número real, y características de los individuos afiliados a un partido político, pueden deducirse, casi siempre con precisión, datos esenciales respecto a dicho financiamiento, como son los montos de auto-financiamiento de que disponen los partidos a través de cuotas, o las donaciones de empresarios. Ahora bien, debido precisamente a las anteriores razones, es que es conveniente prestar más atención al número de votos que obtiene un partido político en una elección, que al número de miembros que éste dice tener, aunque este método tampoco asegura contar con estadísticas fidedignas en aquellos países en donde los fraudes electorales alteran las votaciones reales.

43. En el caso del PRI en México, los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y de José Francisco Ruiz Massieu, y el creciente resquebrajamiento de su disciplina partidaria interna se han constituido **como el peor de los venenos posibles para la imagen y efectividad de dicho partido, incluso en grado mucho mayor que los eventos socioeconómicos o la propia actividad de los partidos políticos de oposición.**

44. Unirse a un partido político que requiera del pago de cuotas regulares puede indicar ante todo un acto de prudencia económica, social o política, más que un verdadero involucramiento personal, cercano e íntimo con un partido, especialmente en el caso en que el partido político en cuestión maneje sectores importantes de un sistema social, como podría ser el caso en los países con sistemas de partido único o partido paraestatal.

45. La participación genuina de los sindicatos de trabajadores en la política a través de los partidos políticos ha dependido de que la clase obrera en cada país y en cada circunstancia histórica defina que le es necesaria una participación más directa en los poderes públicos para la defensa de sus reivindicaciones fundamentales. Asimismo, también depende la citada participación, de que los partidos políticos ofrezcan alternativas ideológicas adecuadas a los intereses de la clase obrera. En este sentido, **la intervención estatal en los procesos internos de decisión que un sindicato o partido desarrollan democráticamente, a través de convenciones, congresos y asambleas, sería una**

medida antidemocrática que atentaría contra los derechos de la clase obrera y de la autonomía de los sindicatos y de los partidos políticos.

46. Una de las funciones más importantes desempeñadas por los partidos políticos contemporáneos es el reclutamiento de hombres y de mujeres "líderes", para desempeñar los papeles de dirigencia en un Estado y en el propio partido político.

47. Se ha demostrado que, en general, los "líderes" de partidos políticos usualmente tienen antecedentes socioeconómicos y de clase superiores a aquellos individuos que son miembros de un partido a nivel base. Así, entre más alto sea el nivel de dirigencia detentado, más alto es el status socioeconómico. La anterior tendencia es particularmente marcada y evidente en los partidos políticos de derecha. En el caso de México, por ejemplo, el partido de derecha paradigmático -PAN- se ha caracterizado por tener líderes de muy alto nivel socio-económico desde el legendario Gómez Morín, hasta Diego Fernández de Cevallos. En el caso mexicano, es curioso notar como en el periodo postrevolucionario inmediato convivían líderes políticos naturales sin patrimonio ni educación, como Villa y Zapata, con hombres de alcurnia como Carranza y Madero. Sin embargo, en la actualidad, con las excepciones de Luis Donald Colosio y de Ernesto Zedillo, desde los años treinta, la inmensa mayoría de las figuras políticas de relevancia nacional han pertenecido a elites socioeconómicas de nivel superior. Parte de la razón que explica este anquilosamiento socioeconómico en la elite gobernante mexicana, tiene su explicación en el hecho innegable de que la identificación de origen y de clase de los líderes y su trayectoria y vínculos con personalidades destacadas de los medlos financieros, económicos, políticos y empresariales, aseguraba el flujo generoso de financiamientos para sufragar las actividades partidarias y de campaña, cosa que se dificulta en el caso de líderes sin dichas redes de contactos. Sin embargo, con el fortalecimiento de los sistemas de financiamiento público disponibles en la actualidad para los partidos, se avizora un horizonte en el que las cualidades personales de los líderes cuenten más que su raigambre y su estirpe familiar. Por otro lado, habría que destacar en este rubro un fenómeno reciente y de gran relevancia en la temática del vinculo entre el liderazgo político y el financiamiento de los partidos. Así, dependiendo del sistema de financiamiento de los partidos que se escoja en un país dado, se promueve el surgimiento de líderes carismáticos de gran poder personal o, por otro lado, el de los partidos políticos, en tanto instituciones.

48. Los valores netamente políticos como el pragmatismo y la eficacia deben ser moderados por valores morales como la honestidad, y el patriotismo genuino para hacer de los líderes políticos verdaderos estadistas. Así, quizá sea mejor para un país la honestidad de un líder, que los vínculos con fuentes de financiamiento moralmente cuestionables que, cuando son aceptados comprometen al líder a beneficiar intereses especiales por encima del bien común.

49. Se puede afirmar que los resultados obtenidos por Douglas Madsen en el área de la bioquímica nos indican que quizá las enfermedades de poder de ciertos líderes políticos y las

patologías de los sistemas políticos están muy relacionadas con la bioquímica, y no sólo con defectos en las estructuras políticas, electorales y representativas de gobierno.

50. Entre más tiempo permanezca un partido político en el poder, más difícil será que tanto las mujeres como los hombres jóvenes logren obtener éxito a través de la política partidaria. Sus caminos se encontrarán bloqueados por miembros partidarios más viejos que prefieren escoger y apoyar a individuos de su propia edad, ante el riesgo de que la fortuna de su partido político quede en manos de una juventud agresiva, pero sin experiencia, especialmente cuando éstos últimos muestren signos de estar más calificados que sus mayores, en virtud de una educación técnica superior. **Cabe resaltar, sin embargo, que el fenómeno del bloqueo generacional de élites de dirigentes, también se llega a presentar a la inversa, cuando los políticos jóvenes temen a la mayor experiencia y oficio de las generaciones de políticos de mayor edad, y por ello los bloquean para ocupar posiciones de mando.**

51. En México, las reglas no-escritas de la selección del llamado "destapado", estuvieron vinculadas a una gran y compleja cantidad de variables sociales, políticas, económicas y psicológicas que determinaban en última instancia la orientación de la voluntad del Presidente saliente. Ahora bien, una de las variables más significativas que influyeron en el análisis personal del Presidente saliente en México - de 1929 a 1999, para influir en la selección de su sucesor, era la percepción que éste tenía de la solidez de la lealtad personal percibida en su sucesor. Lealtad fundamentalmente personal, pero también de continuación de líneas y proyectos generales.

52. La forma en que los partidos políticos seleccionan a sus líderes también depende de sus propias características internas, como son, por ejemplo, los procedimientos que un partido político adopta para hacer sus elecciones y nominaciones de candidatos. **Cuando dichos procesos electorales internos se caracterizan por ser democráticos y transparentes y no están excesivamente determinados por consideraciones financieras,** la selección interna del partido sirve a manera de filtro de "purificación" para asegurar en la medida de lo posible, un proceso electoral externo en el país, más aseado que cuando son procesos internos viciados de origen, los que determinan la suerte de un candidato político.

53. No obstante que muy pocos candidatos a posiciones de dirigencia partidaria cuestionarían la bondad de la proposición de que entre más fondos financieros y publicidad sean provistos por un partido político, mejores posibilidades de victoria electoral se tendrán, el aspirante precavido debe de cuestionar siempre la fuente de sus recursos y la calidad de su publicidad.

54. **Las variables partidarias internas junto con las características personales de los aspirantes a puestos de elección popular, y las variables ambientales externas, en especial la del financiamiento de partidos y actividades políticas se combinan a través de procesos complejos para determinar la forma en que los partidos políticos seleccionan a sus líderes.**

55. Las políticas de los partidos políticos son líneas generales de acción, que éstos adoptan ante los grandes temas y problemas sociales y que diferencian a un partido político de los restantes partidos que componen un sistema político dado. Por otro lado, los programas son documentos partidarios de trabajo elaborados en detalle y con la estructura de un plan de gobierno. Las plataformas, tienen una connotación eminentemente electoral, en tanto constituyen desde nuestra óptica un concepto híbrido que tiene algo de la política general y algo de los programas de acción. La plataforma expone de manera sucinta, clara y elocuente la propuesta de acción que un partido político le presenta al electorado (su clientela) para buscar obtener su voto en un proceso electoral y poder, así -de obtener la victoria- aplicar en la sociedad las grandes líneas de acción propuestas en la plataforma de un partido.

56. La inclinación de los partidos políticos hacia la formulación de plataformas depende de cuáles son los temas de actualidad en la política nacional de determinado país. Así, cuando los temas de actualidad se caracterizan por ser importantes, dramáticos y fácilmente politizados, los partidos políticos se verán más orientados a la formulación de plataformas o programas.

57. En algunos contextos político-sociales como los de algunos países en vías de desarrollo y en culturas políticas incipientes, la obligación jurídica de formular una plataforma es la única forma en que se puede contar con documento oficial público del partido en el que de hecho se está pactando con el pueblo elector, que el respaldo de éste resultará en la aplicación del contenido de las políticas y medidas enlistadas en la plataforma o programa, so pena de ser llamado a cuentas por la ciudadanía. De no contarse con la obligación de los partidos políticos -en países tanto subdesarrollados como altamente desarrollados- de presentar una plataforma o programa político, los partidos quedan en libertad excesiva de no comprometerse a ninguna política o medida concreta, lo que siempre es perjudicial para la sociedad.

58. Un partido político puede tener un fuerte compromiso respecto a la elaboración de programas o plataformas en el sentido de que sus líderes adoptan y toman posiciones definidas sobre las cuestiones fundamentales de actualidad y sin embargo, encontrarse tan divididos por faccionalismo o cismas, que el resultado final es que el partido político como un aparato electoral de convencimiento y de obtención de votos es en efecto ineficaz e inútil.

59. Especulativamente, y subrayamos la palabra especulativamente, se podría pensar que en el caso del PRI en México, por ejemplo, si éste hubiese adaptado una posición más flexible con respecto a los grupos que se separaron de dicho partido a partir de 1988, y hubiese posibilitado el disenso ideológico sin la ruptura, el escenario electoral de las elecciones subsecuentes muy probablemente hubiese sido distinto, porque los personajes que se separaron del PRI se llevaron a otra entidad política distinta todo un bagaje de contactos, experiencia y conocimiento íntimo de las entrañas del poder político establecido en México, que hubiesen sido muy difíciles de encontrar al exterior del propio PRI.

60. En tratándose de la realización de campañas políticas, el acceso a los medios masivos de comunicación y los materiales impresos como son posters, folletos y documentos varios, candidatos energicos y atractivos, un ejército de voluntarios comprometidos y una administración de campaña leal e inteligente -incluyendo un comité de finanzas fuerte- son recursos indispensables para el éxito inicial electoral y para evitar sorpresas posteriores desagradables y desprestigiantes.

61. El alto perfil público, y la fortaleza política de Manuel Camacho, sus declaraciones públicas sobre la temática política electoral, sus variadas y amplias fuentes de financiamiento y el silencio inicial del Presidente Salinas respecto a los rumores de un cambio de candidato del PRI, acrecentaron la certidumbre pública del fin de las tradicionales reglas no-escritas del sistema político mexicano. En tratándose del período "postdestape" y de las actividades de los ex-candidatos, el destapado y el Presidente en funciones, el ambiente político nacional se calentó de tal manera que de hecho contribuyó de suyo a desestabilizar peligrosamente política y *financieramente* al país durante varios meses.

62. Las candidaturas dobles o paralelas dentro de un mismo partido político no son *per se* intrínsecamente nocivas, cuando el sistema político donde se usa lo ha validado informal o formalmente, lo nocivo es su uso sorpresivo y disruptivo. Así, cuando la figura referida ha sido validada social y políticamente, es factible pensar en que su uso incluso tiene ventajas políticas dependiendo del contexto en el que se le use. En este sentido, en sistemas políticos de partidos único o hegemónico, las candidaturas dobles o paralelas referidas sirven como un paliativo, pues ante la falta de competencia interpartidaria, se da una competencia intrapartidaria, que cuando es genuina, constituye un método democrático válido y casi tan auténtico como la democracia interpartidaria, siendo la segunda mejor opción ante la inexistencia de un pluripartidismo fuerte y maduro.

63. La formulación de una teoría general de los partidos políticos, que explique su origen, constitución, organización, financiamiento, funcionamiento y extinción, es una tarea intelectual relevante debido a una multiplicidad de factores científicos y prácticos. La citada labor es uno de los prerequisites más importantes para que juristas y legisladores formulen, a su vez, un marco electoral jurídico-legislativo de los partidos políticos que sea eficaz y también justo, en especial en tratándose de la regulación del financiamiento de los partidos y las actividades políticas, que en México con el escándalo electoral de Tabasco, y en los Estados Unidos con el intento de "compra" de la candidatura Presidencias del Republicano Forbes en 1995-1996, y antes de Perrot en 1992, ha dejado incontrovertiblemente establecida la importancia y complejidad universales del tema.

64. En la actualidad, el derecho electoral que regula a los partidos políticos, se ha visto rebasado por la realidad política y por ende, se ha vuelto incapaz para confeccionar esquemas jurídicos que regulen eficaz y justamente, el fenómeno de los partidos. Las normas jurídicas, en especial las relativas a la democracia interna, y al financiamiento de los partidos y a su participación en los medios masivos de comunicación se han visto desbordadas por la *dinámica social contemporánea* porque no se cuenta aún, con un cuerpo de conocimientos teóricos y prácticos lo suficientemente profundo,

extenso y sistematizado sobre los partidos políticos, como para poder estructurar una normatividad partidaria efectiva, además de justa.

65. Para nosotros, el régimen jurídico de los partidos políticos ideal, sería aquel ordenamiento electoral justo y eficaz, que reuniera los siguientes requisitos: permitirá el libre juego entre los diversos partidos, prohibirá la formación de monopolios del poder político, fomentará la participación ciudadana en las organizaciones políticas, no limitará la democracia participativa del sistema político y propiciará, asimismo, la formación de una tradición política nacional.

66. El primer problema que dificulta la formación de una teoría general de los partidos políticos, surge a raíz de que el estudio de éstos, corresponde a las ciencias sociales, llamadas también ciencias del espíritu, lo cual significa que los problemas (financiamientos ilegales de los partidos y las actividades políticas) que debe resolver una teoría general de los partidos políticos, están íntimamente vinculados con fenómenos sociales que tienen como principal protagonista al ser humano y siendo éste, una compleja mezcla de razón y de emoción, su conducta nunca sigue patrones rígidos y uniformes, lo que impide establecer -como en las ciencias exactas- que ante determinado estímulo, el hombre reaccionará necesariamente de equis forma.

67. El tema de los partidos políticos y su financiamiento no es patrimonio particular de ninguna rama de las ciencias sociales, más aún, creemos que sólo con estudios multidisciplinarios se podrá algún día formular una teoría y un derecho sobre los partidos de aplicación casi general. Es por esto, que, tanto los politólogos como los sociólogos, deben trabajar en estrecha comunicación con los juristas, que son en última instancia, los encargados de estructurar el marco jurídico electoral que canalizará la dinámica partidaria.

68. El intento por confeccionar una teoría general de los partidos políticos no puede ser parcial, debe ser integral o fracasará. La diversidad de condiciones dificulta, sin duda, la elaboración de una teoría universal pero no la imposibilita, puesto que muchos de los problemas electorales que enfrentan los más diversos países del mundo son los mismos; el caso más sobresaliente es el ya mencionado de la prohibición de ciertos tipos de financiamiento de los partidos que lo mismo ha surgido en México, que en Italia, o en los Estados Unidos. Para nosotros -y ésta es otra premisa nuestra en esta tesis- la diversidad de condiciones referida no constituye un obstáculo insuperable para el desarrollo de una teoría general de los partidos políticos. En todo caso, la diversidad de condiciones aludida, sólo retrasa la formulación de una teoría general, ya que cuando se tengan suficientes estudios monográficos serios sobre el sistema de partidos de cada país, se podrá comenzar a edificar, con estos últimos, un razonable acercamiento a la tan ansiada teoría general de los partidos políticos; para precisar, pasa en esta materia como con los esfuerzos mundiales para "cartografiar" definitivamente el llamado "genoma humano", se necesita de un gran cúmulo de recursos, paciencia, disciplina y coordinación de esfuerzos para armar el "rompe cabezas", que en el caso que nos ocupa sería una suerte de "genoma" de los partidos que nos brindaría

respuesta a la interrogante sobre la naturaleza y la cantidad de los diversos tipos de génesis de los partidos y a sus funciones y patologías más variadas.

69. Las ambiciones de poder político de grupos de interés y de políticos en lo individual -que a veces conducen a países enteros a abismos sin salida- pueden ser controladas más eficientemente a través de leyes e instituciones político-electoral que tomen en consideración disciplinas de las ciencias exactas como la bioquímica, y no sólo esquemas exclusivamente jurídicos como la tradicional división y colaboración de poderes, los controles parlamentarios, etc., que, como atestigua la historia humana reciente han sido inútiles para detener la realización de los sueños megalomaniacos de políticos enfermos de poder.

70. Quizá las patologías de los sistemas políticos contemporáneos -incluido el uso ilegal y corrupto de grandes sumas de dinero sucio en la política- están también relacionadas con factores como la bioquímica y no sólo con defectos en las estructuras políticas, electorales y representativas de gobierno, regulados jurídicamente. De ser esto así, deben fomentarse los estudios multidisciplinarios que brindarían mayores posibilidades de corregir los males políticos que aquejan a las sociedades contemporáneas.

71. Los politólogos que estudian los sistemas políticos clasificados como "democráticos" tienen más posibilidades de realizar exitosamente la penetración de las esferas internas del poder político que sus equivalentes en sociedades autocráticas, en donde los escándalos como Watergate son materialmente imposibles.

72. Cabe resaltar que para quien esto escribe, algunos de los escándalos políticos recientes en México y su divulgación y debate público constituyen un hecho positivo que permite establecer que México está ya transitando por la vía de la democracia, y que los acontecimientos que han cimbrado a la sociedad mexicana después de casi 70 años de estabilidad parecen anunciar el pronto nacimiento viable de la ansiada democracia política mexicana plena.

73. No obstante todos los factores, condiciones y problemas que dificultan la labor de los científicos sociales en el campo de la teoría general de los partidos, hoy más que nunca es necesario que estos trabajen arduamente para elaborar una teoría operativa y justa. Porque de lo contrario, muchas de las patologías de los sistemas político-electoral contemporáneos como son los golpes de estado crónicos, los gobiernos totalitarios e ineficientes, el uso ilegal de dineros sucios en la política, las devaluaciones cíclicas y las recesiones económicas, serán casi imposibles de remediar. Las revoluciones y los derrocamientos de gobiernos, tanto democráticos como totalitarios, se vuelven cada vez más traumáticos y costosos, porque hoy día los gobernantes, a diferencia de antaño, cuentan con un poder político apuntalado por complejos medios de comunicación, por información financiera y política inaccesible para el pueblo y por aparatos militares de una potencia destructora inimaginable hace unas cuantas décadas.

74. Uno de los objetivos principales que busca alcanzar una teoría general sobre los partidos políticos, es la formulación de auténticas leyes sociológicas sobre aquellos, que a su vez permitan a los juristas y a los legisladores controlar y canalizar positivamente, en la medida de lo posible, los fenómenos políticos y sociales que surgen de la compleja interrelación entre los sistemas de partidos, los sistemas de financiamiento partidario, los sistemas electorales y los sistemas políticos.

75. En los Estados Unidos de Norteamérica, el triunfo de un candidato político depende, en gran medida de los compromisos que tanto su partido como el propio candidato están dispuestos a celebrar con las grandes fuentes de financiación y con los grupos de interés. De esta manera, por ejemplo, un partido político sólo triunfa en los Estados Unidos de Norteamérica, si cuenta con un gran apoyo económico que se le otorga a cambio de posteriores concesiones políticas. De la misma forma, en México el PRI tradicionalmente repartía escaños legislativos entre los líderes de los sectores que lo integraban a cambio del apoyo que éstos brindan al partido.

76. En la actualidad, como antaño, el triunfo político implica necesariamente concesiones, compromisos y prácticas que en última instancia corroen la estructura de un partido.

77. Un partido político triunfador, una vez en el poder, desvía su energía y la orienta hacia su perpetuación en el poder, en lugar de canalizarla en beneficio del bien común de la sociedad que lo eligió, usando para ello recursos financieros escandalosamente elevados, y violando abiertamente los topes y prohibiciones sobre financiamiento de partidos legalmente establecidos.

78. Bajo los sistemas electorales de mayoría, los votos de los perdedores son "desperdiciados" porque no tienen incidencia alguna en la repartición de curules, aunque sí la tienen en la distribución del financiamiento público de los partidos, de estar contemplado éste en un sistema dado, puesto que la mayoría de los sistemas electorales contemporáneos requieren de los partidos políticos un porcentaje mínimo de la votación efectiva para tener derecho a obtener financiamiento para sus actividades.

79. Un régimen electoral mayoritario de una sola vuelta, promueve que los dos partidos más fuertes sigan siéndolo, a la vez que se vuelve muy difícil el surgimiento de alternativas, en especial cuando dicho régimen se combina con un sistema de financiamiento partidario con un porcentaje mínimo para acceder al mismo demasiado alto para ser alcanzado por los partidos pequeños o incipientes, lo que facilita la perpetuación en el poder de los dos partidos más fuertes.

80. Un sistema de financiamiento público y privado de los partidos políticos y de sus actividades inteligentemente diseñado puede servir como una herramienta de ingeniería jurídica-electoral para equilibrar la parcialidad de todos los sistemas electorales hacia los partidos fuertes y consolidados.

81. Los obstáculos que los sistemas electorales crean para limitar la cantidad de partidos políticos legislativos, impiden a la vez que los partidos pequeños puedan tener éxito en proponer, debatir y aprobar legislación en materia de financiamiento partidario que les fuere favorable,

con el objeto de fortalecerse mediante el acceso a éste, puesto que quedan fuera de las asambleas legislativas en las que podrían luchar por ésta y otras causas.

82. La fortaleza de los partidos políticos a nivel local en el Canadá, también se refleja en normas electorales locales en materia de financiamiento que se caracterizan por contener disposiciones más rigurosas que la propia normativa federal como las que establecen prohibiciones a las contribuciones corporativas directas, o las que prohíben contribuciones directas a los partidos y candidatos por parte de sindicatos de trabajadores, o la restricción que sólo permite contribuciones a partidos y candidatos que provengan de personas capacitadas para votar según la Ley Electoral Estatal. Cabe señalar, por último, que en el caso particular de Québec, las razones que explican la severidad de las prohibiciones citadas, así como la excepcionalidad de su dinámica electoral, se encuentran en el ánimo separatista franco-canadiense que busca filtrar influencias externas que quieran debilitar dicho ánimo independentista.

83. Una región del mundo que no goce de estabilidad política "permanente", no sólo padece los innumerables problemas sociales que ello acarrea y que es lo más grave, sino que esa misma inestabilidad hace casi imposible la labor de los juristas, los politólogos y los sociólogos que buscan entender, controlar y conducir la realidad política a través de su observación fáctica.

84. Las conclusiones de Lijphart sobre los estudios de Rae en materia de las consecuencias políticas de las leyes electorales implican, pues, una reconsideración global para legisladores y académicos especialistas en el diseño y redacción de textos legislativos sobre sistemas electorales, aunque cabe señalar que tampoco el trabajo de Lijphart es "definitivo", puesto que su investigación no considera al subsistema de financiamiento de partidos políticos dentro de los sistemas electorales, como un elemento de vital trascendencia en el estudio de las consecuencias políticas de las leyes electorales, con lo que Lijphart también denota debilidades conceptuales, metodológicas, y empíricas en su trabajo que obscurecen sin duda sus conclusiones.

85. El tema del financiamiento de los partidos políticos es uno de los tópicos más importantes del derecho electoral contemporáneo. La presencia, el uso y el abuso del "dinero" en la política es un tema tan viejo como la humanidad misma. El fenómeno social, político y económico que implica el financiamiento de los partidos políticos, no es pues un dato nuevo, lo que sí es relativamente nuevo es el estudio científico y la regulación jurídica del fenómeno.

86. Los primeros intentos de regulación jurídica del financiamiento de los partidos se pueden rastrear a finales del siglo pasado en Inglaterra, con leyes que buscaban atacar actividades o prácticas corruptas en el escenario político-electoral. Por otro lado, en los Estados Unidos, también desde principios de siglo, en 1907, se legisló para frenar la influencia de los grandes conglomerados económicos en la política. Sin embargo, en ambos casos la legislación elaborada resultó ser ineficaz ante una realidad política huidiza y compleja, lo que dio como resultado su nula observancia, situación que aún prevalece en muchos países del mundo.

87. La formulación de una teoría general de los partidos políticos debe abarcar ineludiblemente el financiamiento de los mismos, explicando su origen, su dinámica, y su control, que son los prerequisites más importantes para formular a su vez, un marco electoral jurídico del fenómeno que sea funcional y aceptable éticamente, puesto que en general en el mundo actual, el régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos se ha visto rebasado en gran parte de los países -democráticos o no- debido al embate de la realidad política y por ende, se ha vuelto incapaz para confeccionar esquemas jurídicos que regulen eficaz y justamente, el fenómeno.

88. En la actualidad, en las democracias nacientes o en estado de consolidación de las más variadas regiones del mundo, se presenta ante los legisladores, académicos y juristas en general que participan en la formación de legislación sobre financiamiento de los partidos la oportunidad histórica de evitar los errores legislativos, y por ende, las consecuencias sociales negativas, que se cometieron en otros países.

89. En Europa Occidental, y en los Estados Unidos, la estructuración de normas sobre financiamiento de los partidos políticos implicó el reconocimiento impostergable por parte del Estado, de un fenómeno social de tal magnitud que de hecho amenazaba con controlar al gobierno mismo.

90. En México, la normación del financiamiento de los partidos no se ha llevado a cabo con un vacío legislativo-teórico, sino que comienza en una época -1987- en que a nivel de derecho comparado se cuenta ya con un andamiaje electoral teórico y práctico legislativo sobre el tema que es el resultado de las más variadas condiciones políticas, sociales y económicas, todo lo cual, en apariencia facilitó en cierta forma la labor de los legisladores y juristas en México.

91. Analizando el perfil actual del sistema político mexicano, es claramente observable la urgencia de la modernización política-electoral -reelección legislativa consecutiva, regulación del financiamiento de precampañas, segunda vuelta electoral, voto del mexicano del extranjero- sin la cual la propia reforma económica, de por sí tambaleante, no podrá fructificar plenamente.

92. Existe una relación vital entre el tema del financiamiento de los partidos políticos y el de la organización de éstos, ya que cualquier esfuerzo de reforma político-electoral que se refiera al financiamiento de partidos afectará por necesidad tanto a los partidos políticos individualmente considerados, como al sistema de partidos a nivel macro. De ahí que cualquier esfuerzo de ingeniería electoral legislativa sobre la materia debe tener identificado que sistema de partidos se desea promover. En este sentido, hasta el momento, en aquellos países en donde el financiamiento público de las elecciones nacionales está más desarrollado -fuera de los Estados Unidos-, el dinero ha sido dirigido principalmente hacia los propios partidos políticos.

93. La estructuración de un marco normativo para regular el financiamiento de las actividades políticas de los partidos es una labor de gran delicadeza que encuadra dentro de la llamada "ingeniería social y política" en tanto que el derecho electoral -teniendo como subsistema al conjunto

normativo que contempla el financiamiento de los partidos- es usado para configurar el sistema de partidos políticos existente en un país dado, de acuerdo con las fuerzas políticas vivas.

94. Existen tres problemas fundamentales, entre otros, que provocan el surgimiento y la posterior evolución de los esquemas de regulación jurídica del financiamiento de los partidos políticos en los países democráticos contemporáneos. Estos problemas son: los escándalos políticos, una preocupación por el valor de la equidad en el campo de la política, y los crecientes gastos de las campañas políticas necesarias para acceder a los cargos electorales en un mundo de también creciente complejidad tecnológica.

95. Las subvenciones públicas, están dirigidas a proveer una fuente alternativa de fondos que disminuya la dependencia de los partidos y de los candidatos respecto de fondos de origen cuestionable, y permitir que participantes "pobres", económicamente, pero que pueden representar intereses sociales dignos de consideración tengan acceso a la contienda electoral, que de otra manera estaría peligrosamente dominada por billonarios. En este sentido, cabría hablar de una muy saludable posibilidad de "movilidad política" realizable fundamentalmente a través del financiamiento público de los partidos y las actividades políticas.

96. Debe señalarse que no obstante que la fuente principal del derecho sobre el financiamiento de las actividades políticas es la legislación electoral, existen por otro lado, diversos países y ejemplos en donde se ha preferido, respecto a ciertos temas muy delicados, la figura de los acuerdos voluntarios entre partidos, lo que permite regular ciertos temas vinculados a la actividad partidaria, que de regularse a través de legislación general constituiría una afrenta y una intervención inaceptables para la integridad interna y la autonomía de los partidos. De esta manera, la discrecionalidad, la libertad, y la autonomía de la voluntad de los partidos para celebrar acuerdos voluntarios con otros partidos, a veces logra obtener el mismo resultado final que una disposición legislativa que por su carácter impositivo sería inaceptable para ciertos partidos, que alegrarían la existencia de la intromisión estatal en su vida interna.

97. Un sistema de presentación de "informes financieros" -el requisito de que los partidos y/o candidatos políticos hagan y presenten informes financieros periódicos a funcionarios públicos- se considera generalmente, y ante todo, como una necesidad administrativa indispensable para la aplicación de los "techos" sobre gastos, limitaciones sobre contribuciones de individuos y grupos designados, y la distribución de subsidios públicos. En segundo lugar, e independientemente de la urgencia administrativa, existen razones de índole inhibitoria que hacen de los informes y su divulgación, herramientas altamente efectivas en el proceso de "purificación" de los procesos electorales mediante la eliminación de algunas prácticas corruptas que florecen en la tierra fértil del anonimato y el secreto, pero que tienden a desaparecer bajo esquemas eficientes de requisitos informativos y de divulgación. Si bien es cierto que el requisito de presentación de informes y su divulgación son deseables, cabe apuntar que una regulación más amplia que obligue a su publicación en diarios de circulación nacional, es quizá sólo recomendable para ciertos países en donde la

evolución de las garantías individuales y las tradiciones políticas, permiten prever una aplicación normativa libre de conflictos desestabilizadores innecesarios entre los partidos y el gobierno.

98. Los techos sobre el monto de las contribuciones han sido adoptados con la idea de lograr dos objetivos, a saber: ampliar la base del apoyo financiero y, en segundo lugar, disminuir la dependencia respecto de individuos y de grupos de "ricos". Las limitaciones sobre los gastos electorales son más comunes que las restricciones sobre las cantidades y fuentes de ingreso, y generalmente han sido adoptadas en un intento por conservar los gastos en niveles bajos. Cabe anotar que la en mayor parte de los países del mundo, los techos sobre los gastos de partidos y candidatos se aplican tan sólo durante el período de campaña electoral propiamente dicho.

99. Las desviaciones, patologías, e ilícitos, incluyendo el fraude, la "mordida" y escándalos nacionales, como el asunto **Watergate** en los Estados Unidos, el soborno de funcionarios públicos por parte de funcionarios de compañías multinacionales en Italia y Japón, las violaciones de leyes electorales sobre gastos de campaña en Tabasco, -desgraciadamente- ya solamente excitan o suscitan un interés episódico sin trascendencia mayor, que incluso no logran a pesar de su evidencia anular procesos electorales viciados.

100. Para tener una razonable igualdad de oportunidades entre los contendientes en una elección dada, la única forma de paliar las ventajas de partidos o candidatos apoyados por fuerzas económicas poderosas, en relación con partidos desprovistos de dicho apoyo, es el equilibrio controlado de las fuerzas políticas mediante el uso planeado de fondos estatales. El financiamiento público de los partidos ayuda a permear de prestigio y credibilidad al sistema electoral que lo utiliza y, por ende, a los resultados comiciales que se deriven de un proceso electoral, puesto que se reduce el escepticismo ciudadano que inevitablemente surge cuando una sociedad duda en forma generalizada de la independencia de los elegidos con respecto a los grandes capitales.

101. El financiamiento público de los partidos promueve la integración de los sistemas políticos, porque al estar regulado el aspecto económico de los procesos electorales, los partidos se consolidan e integran a la lucha electoral con mayor firmeza.

102. Los subsidios directos constituyen la categoría más importante y socorrida de asistencia económica pública brindada a los partidos y a los candidatos políticos. Consisten en sumas de dinero canalizadas a los actores de la escena política citados, a través de distintos sistemas y para distintas actividades. En contraste con los subsidios generales directos, los subsidios específicos o prerrogativas según la terminología mexicana, se establecen para satisfacer necesidades y costos particulares.

103. En el inicio del siglo XXI, y ya no sólo en el mundo occidental, los líderes políticos se comunican con el público elector fundamentalmente a través de medios masivos de comunicación que no siempre controlan. De esta manera, los medios masivos funcionan a manera de intermediarios entre los políticos y sus electores. Los políticos se dirigen a los medios y éstos posteriormente se dirigen a los electores, salvo en las contadas ocasiones en que los hacen a través de

transmisiones en vivo. Bajo este escenario los medios pueden filtrar, alterar, distorsionar o ignorar completamente lo que digan los políticos, en favor de intereses propios, o de grupos económicamente fuertes, y en contra de grupos, políticas, o ideas que no tienen acceso a los medios, pero que representan a porciones importantes de una sociedad dada. Antes del advenimiento y consolidación de los medios masivos de comunicación electrónicos, el debate político y la comunicación política eran controlados por las organizaciones de los partidos políticos y los políticos debían irremediable y forzosamente plegarse a las opiniones expresadas por los líderes de un partido político.

104. En la actualidad, la influencia de los líderes de los partidos políticos en el mundo occidental ha sido ostensiblemente reducida y los medios masivos electrónicos manejan a los candidatos políticos más como individuos y no como miembros de partidos. Bajo este escenario, los candidatos políticos atienden más a sus propias inclinaciones e instintos personales, que a líneas y disciplina partidarias inflexibles, y ha quedado demostrado que sobreviven aquellos políticos que más efectivamente pueden crear una identidad y personalidad "televisivos" y adecuados a los medios. Ahora bien, como consecuencia de esta nueva época política dominada por los medios masivos de comunicación, los políticos exitosos han sido obligados a adoptar nuevos estilos de retórica política y de liderazgo, que muchas veces están por desgracia más emparentados con la demagogia que con el arte de hacer política de un estadista.

105. Ahora bien, en cuanto al financiamiento de la programación política, cabe apuntar que en la mayoría de los países democráticos el Estado subsidia sólo de manera parcial el acceso a los medios masivos de comunicación social, cubriendo los gastos de difusión, pero no así los de producción.

106. Un régimen de acceso igualitario de los partidos a los medios de comunicación y un subsidio de los costos de producción se justifican a nuestro parecer en un sistema político sólo como una medida temporal utilizada en una primera etapa de consolidación de los partidos políticos cuando éstos son relativamente débiles en términos económicos y de fuerza electoral, y se desea mediante dichos apoyos promover el desarrollo y presencia de los partidos dentro de un sistema político.

107. Cuando un sistema de partidos se ha consolidado en términos estructurales, reflejándose esto en la cantidad de votos obtenidos, cesa la necesidad inicial de apoyarlos en forma igualitaria.

108. Ubicándonos en el contexto mexicano, es posible decir que la intención de fortalecer el sistema de partidos políticos en México aún no ha sido realizada y que el sistema político mexicano todavía no ha entrado en la etapa de desarrollo, en donde el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación debe estar vinculado en forma proporcional a su respectiva fuerza electoral y en donde se estaría obstaculizando el desarrollo natural del sistema de partidos al brindar apoyos no ganados en la contienda electoral.

109. La relativamente reciente adopción de regulaciones jurídicas en materia de financiamiento de campañas debilitó aún más la influencia de los partidos políticos al eliminar algunas de sus fuentes de financiamiento principales, y al considerar al candidato político y no al partido -en tanto organización- como el beneficiario de financiamiento.

110. El énfasis sobre la posición social y los contactos políticos de antaño no necesariamente producía mejores estadistas que los sistemas políticos actuales, donde el énfasis se coloca sobre la capacidad de financiamiento y los talentos personales que en materia de medios masivos de comunicación tenga un político.

111. La cobertura noticiosa gratuita de cuestiones políticas tiende a ser más importante cuando la notoriedad de la elección supera la habilidad de los candidatos para comprar tiempo de televisión. En sentido contrario, los anuncios pagados son mucho más importantes en contiendas electorales bien financiadas que por una multiplicidad de razones atraerán muy poca cobertura noticiosa gratuita.

112. En la actualidad la propaganda política pagada aún constituye la mejor forma en que los candidatos pueden comunicar un mensaje no adulterado directamente a los votantes. El único factor que limita las posibilidades de una campaña política para comunicar sus mensajes a través de propaganda pagada es la disponibilidad de dinero. Por ello los candidatos se ven obligados a obtener grandes cantidades de dinero lo que en no pocas ocasiones compromete la moralidad de los procesos político-electorales contemporáneos.

113. La meta estratégica más importante de un debate político en la era de la televisión es evitar errores o equivocaciones fundamentales o garrales que puedan hundir irremediablemente a un político. Por otro lado, además de evitar situaciones embarazosas los candidatos deben de buscar presentar información sobre sus cualidades y virtudes personales.

114. En México, si bien la política tiene aspectos tanto positivos como negativos como en cualquier parte del mundo, las particularidades del sistema político mexicano y de la propiedad de los medios masivos de comunicación, han retardado el uso de la propaganda política negativa, y aunque este atraso en parte es debido a la existencia de monopolios políticos y económicos, quizá ha sido para bien de la sociedad mexicana, que como queda claro no necesita de más agresiones, violencia y conflictos políticos de los ya se han dado en el lapso de marzo de 1994 a la actualidad.

115. Las investigaciones y estudios sobre los grupos focales ha demostrado que la propaganda negativa es la se retiene más en la memoria de los televidentes-electores que los mensajes positivos, tendencia por lo demás natural en el ser humano desde siglos atrás. Por lo anterior, los despachos de consultoría especializados consideran que los comerciales políticos de ataque son más efectivos y económicos que los promocionales o positivos, y por lo tanto su uso se ha venido intensificando considerablemente, enrareciendo el de por sí pestilente ambiente de la política.

116. Es de gran utilidad recordar y examinar las experiencias que en materia de regulación jurídica de los partidos políticos han tenido otros países -en las últimas décadas- en su afán

por alcanzar una democracia integral. El análisis de la evolución del régimen jurídico electoral de los partidos políticos en el mundo -y dentro del mismo el de su financiamiento- entre otras reflexiones, nos ayudara a conocer que debemos quitar y que nos conviene incorporar a nuestro régimen jurídico partidario, según le convenga a nuestra particular idiosincrasia nacional.

117. Si bien la aversión inicial sentida hacia los partidos políticos por los propios juristas y por los legisladores ha disminuido ostensiblemente en nuestros días, esto no obsta para que persista aún entre éstos una actitud que cuestiona la conveniencia y beneficios de su regulación jurídica. Así, existen fundamentalmente dos grandes corrientes opuestas entre sí en relación a este tema. Una considera que el derecho no debe de intentar regular la vida de los partidos políticos puesto que el tema rebasa el campo de lo jurídico. Por otro lado, están quienes piensan que es necesaria una mejor y más amplia normación jurídica de los mismos. Hay quienes consideran que "no sólo la legislación sobre los partidos políticos no va a servir para controlarlos, sino que de hecho consagrara jurídicamente la invasión de éstos a la órbita estatal lo que en efecto ha sucedido en especial en tratándose de los espinosos vericuetos técnicos del financiamiento estatal de los partidos y las actividades políticas que promueven una compleja y a veces peligrosa simbiosis entre la dinámica partidaria y la estatal.

118. La constitucionalización directa de los partidos políticos cubre una amplia gama de niveles de normatividad que van desde la simple mención -sin un desarrollo conceptual de la palabra partido político- hasta un tratamiento detallado como es el caso de la Constitución Portuguesa de 1976. Así, la constitucionalización directa empieza cuando el vocablo partido aparece en el texto constitucional.

119. La reglamentación legal de los partidos debe abarcar un mínimo de temas generales como son: el concepto jurídico de lo que es un partido político, sus funciones, (como grupo electoral y como grupo parlamentario); su naturaleza jurídica, su constitución, registro, organización interna, sus derechos y obligaciones, su régimen patrimonial, su financiamiento, su funcionamiento en relación con el sistema electoral y la justicia electoral.

120. Existe una relación clara y indisputable entre la progresiva regulación jurídica de los partidos políticos que hemos analizado y la también progresiva regulación del financiamiento de los partidos políticos a nivel constitucional y ordinario. Así, ante la consagración constitucional de la función *sui generis* indispensable de los partidos como entes que canalizan la voluntad democrática de los pueblos para integrar gobiernos para la conducción de las sociedades modernas, era inevitable consagrar también un sistema de financiamiento público de los partidos y sus actividades políticas que facilitara y fortaleciera la realización exitosa de la citada función. Ante una función pública tan importante, correspondía un apoyo público también público. Ahora bien, por otro lado, no podemos perder de vista el otro lado de la moneda de la progresiva regulación jurídica -el lado oscuro y manipulador- que es el hecho que el Estado adopta una medida de autodefensa para -en algunos países- contener la fuerza, poder e influencia de los partidos políticos apoyados por grandes capitalés,

que de no ser controlados mediante límites, techos, prohibiciones y donantes, disminuirían sin duda la soberanía estatal depositada temporalmente en los gobiernos elegidos por el pueblo.

121. Las clasificaciones de las legislaciones sobre los partidos políticos, son herramientas que permiten a los juristas incidir en el perfeccionamiento de los sistemas políticos mediante la identificación de las similitudes y las diferencias entre los partidos políticos. Así, al encasillarse a una legislación dada dentro de su respectivo tipo, la tipificación de las legislaciones nos permite diagnosticar sus fallas y sus bondades lo que a su vez indica las reformas que es necesario hacerle a dicha legislación, para hacerla más armónica con una sociedad dada.

122. Una legislación partidaria estará en armonía con la realidad política que regula, sólo si es una legislación justa y eficaz (entendiéndose el uso del término eficaz en el sentido de que una normativa no es violada consistentemente). Porque, por otro lado, puede suceder que exista una ley eficaz en el sentido de que sus disposiciones sobre partidos políticos, sean aplicadas con gran rigor, pero también puede ser que esa misma ley sea injusta porque promueve artificialmente el monopolio del poder político por parte de cierto partido o partidos, en detrimento de otro u otros partidos.

123. Es necesario elaborar una tipología de las legislaciones sobre los partidos políticos que no se quede en el plano meramente teórico idealizado (utópico), sino que, con la incorporación de datos provenientes de la realidad política, ofrezca una explicación de las consecuencias prácticas que tendría la aplicación de determinada legislación en el sistema político, con el objeto de saber hasta donde es una legislación sobre partidos, la que determina a su vez las características de un sistema político o viceversa. Asimismo, este conocimiento nos indicará los ajustes, reformas y adiciones que es necesario hacer en una legislación dada sobre partidos políticos (subsistema), y en el sistema electoral en general.

124. Cabe resaltar que la naturaleza normativa de las leyes electorales mexicanas constituye precisamente uno de los grandes obstáculos para la democratización plena del sistema político mexicano, porque las patologías electorales -fraudes, etc.- se han vuelto crecientemente más sofisticadas. Antaño, los partidos de oposición reclamaban reformas electorales formales porque la legislación comicial denotaba atraso e iniquidad estructurales evidentes. Al irse modernizando la legislación electoral mexicana se fue agotando el temario de reformas electorales propiamente legislativas, quedando intocables estructuras, instituciones y recursos meta-electorales propios de y enquistados en la sociedad mexicana que explican la realización de manipulaciones reales y subliminales de la voluntad popular. Así, la manipulación electoral contemporánea es factible a través del manejo sesgado de los medios masivos de comunicación, del control del aparato estatal y de las posibilidades de presión que ello implica y del sutil manejo de la psicología de masas. Así, casi agotado el inventario de reformas propiamente electorales, la agenda de la reforma política mexicana de inicio de siglo deberá atender la democratización de los anteriores factores meta-electorales para

propiciar el tránsito relativamente pacífico hacia procesos electorales plena e indiscutidamente democráticos.

125. La implementación de un sistema mixto de financiamiento que incluya la canalización de fondos públicos a los partidos políticos en base -en parte- a la fuerza electoral, encuentra un apoyo sólido en el siguiente argumento: el voto contemporáneo emitido en un sistema político dado no sólo refleja la voluntad ciudadana de que determinado candidato o partido ocupe un puesto de elección popular o conduzca la política, sino que precisamente, nos da la medida del apoyo económico que la sociedad civil está dispuesta a otorgar a un partido. Por otro lado, un sistema de financiamiento de los partidos que distribuyera la ayuda económica equitativamente entre todos los partidos registrados independientemente de su fuerza electoral abre las puertas a la apatía, al inmovilismo, a los candidatos y partidos frívolos, amén de que constituye una sangría de recursos que en tiempos de crisis es injustificable para un país como México.

126. La estructuración de un marco normativo para regular el financiamiento de actividades políticas es una labor de gran delicadeza que de hecho encuadra dentro de la llamada "ingeniería social y política", en tanto que el derecho es usado para configurar el sistema de partidos políticos existente en un país dado, en conjunción con la naturaleza de las fuerzas políticas vivas. Por esto, es de vital importancia conocer las experiencias que nos ofrece el derecho comparado en el tema del financiamiento de actividades políticas para evaluar y seleccionar el sistema normativo que más convenga a la idiosincrasia mexicana.

127. Los poderes constitucionalmente establecidos en un sistema democrático tienen una filiación partidista inevitable, esto es, sus miembros pertenecen a un equis partido político, por lo que resulta imposible exigirles neutralidad en tratándose de procedimientos de canalización de fondos a partidos políticos contendientes que buscan acceder al poder político. Lo más esperable es que buscasen beneficiar a sus propios partidos, desequilibrando así la imparcialidad y neutralidad que cabe esperar de del gobierno que debe representar al pueblo todo. Por esta razón es que la citada prohibición de que funcionarios públicos usen recursos públicos, estatales en favor de determinado partido o candidato, es gratamente bienvenida al sistema electoral mexicano, si bien es cierto que es su observancia real lo que aún preocupa.

128. Ningún régimen jurídico electoral puede permitir que un proceso electoral esté potencialmente sujeto a la influencia extranjera proveniente de organismos internacionales por más neutral que parezca ser su posición. La complejidad estructural contemporánea de dichos organismos implica la influencia de países o bloques de países en la toma de decisiones y políticas, lo que significa la influencia indirecta de países e intereses sectarios que a veces usan a los organismos como meras fachadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS ESCOGIDAS

AGUILO LUCIA, Luis, *Los partidos políticos en la Constitución Portuguesa de 2 de Abril de 1976*, en la obra: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1977.

AJA, Eliseo, *Propuesta para la constitucionalización de los partidos políticos*, en la obra: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1977.

ALDO, José y CARBALLO, Luis David, *Los Partidos Políticos*, en: "Anuario Jurídico" IX, México, 1982.

Andrea Sánchez, Francisco José de, "La Modernización del Estado Mexicano: Reforma Económica, Política y Educativa," en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 74 Mayo-Agosto 1992. UNAM III.

Andrea Sánchez, Francisco José de et al, *La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*, Porrúa, México, 1987.

Andrea Sánchez, Francisco José de, "Partidos Políticos y Poder Ejecutivo en México", en *El Sistema Presidencial Mexicano* UNAM, 1988.

Andrea Sánchez, Francisco José de, "Artículo 53", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, 1985.

Andrea Sánchez, Francisco José de, "El Tribunal Electoral Independiente, clave en la reforma", entrevista publicada en *Punto*, el 4 de septiembre de 1989.

Andrea Sánchez Francisco José de, "Reforma Política 1990", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 73, enero-abril 1992.

Andrea Sánchez, Francisco José de, "El Financiamiento de los Partidos y de las Actividades Políticas", en *Elector, Foro de Política Constructiva*, A.C. México, Núm. 1, noviembre de 1993.

BASAVE, Agustín, *Partidos políticos y sistemas electorales*, en: "Anuario Jurídico" IX México.

BECERRA FERRER, Guillermo, *Partidos Políticos*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1962.

BRANDENBURG, Frank R. *The Making of Modern México*, ed. Prentice Hall, Englewood Cliffs.

BURGOA, Ignacio, *La Constitucionalización del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos*, en: *El Régimen Constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 1975.

---, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1973.

CABO MARTIN, Carlos de. "Algunos aspectos de la problemática "representación - partidos políticos", en la obra: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1977.

- CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, 1979.
- , *Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth*, UNAM, México, 1971.
- , *Estudios Constitucionales*, UNAM, México, D.F., 1980.
- , *El Presidencialismo Mexicano México*, Siglo XXI Editores, 1978.
- , *La Reforma Política Mexicana de 1977*, en: "Anuario Jurídico" VI, México, 1979.
- , *La democracia y la clasificación de las Constituciones. Una propuesta*, en "Anuario Jurídico" IX, México, 1982.
- CARDENAS, Francesc y VALLES, Josep. *Las Elecciones*, Ed. Blume, Barcelona, 1977.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Reformas electorales y reformas políticas*, en: "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", Nueva Serie, año XIV, num. 40, México, enero-abril de 1981.
- CORDOBA, Arnaldo, *La Formación del Poder Político en México*, ed. Era, México, 1972.
- COSIO VILLEGAS, Daniel, *El Sistema Político Mexicano. Las Posibilidades de Cambio*, 7a. edición, México, ed. Joaquín Mortiz, 1974.
- CRUZ VILLALON, Pedro, *Teoría e Ideología del Partido Político*, en la obra: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1977.
- CHARLOT, Jean, *Les Parties Politiques*, Paris, A. Colin, 1971.
- DELHUMEAU, Antonio, et al: *México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados XLVI Legislatura, tomo III.
- DUVERGER, Mauricie, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- , *Las Dos Caras de Occidente*, Ed. Ariel, Barcelona, 1972.
- EZCURDIA, Mario, *Análisis Teórico del Partido Revolucionario Institucional*, México, B. Costa Amic, 1968.

FERRANDO BADIA, Juan, *Regulación jurídico-constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clásica*, en la obra: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1977.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano*, en la obra: *Libro - Homenaje Manuel García Pelayo*, Tomo I, Caracas, 1980.

FRIEDRICH, Carl. J., *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática*, México, F.C.E.

FUENTES DIAZ, Vicente, *Los Partidos Políticos en México..* México: Edición del autor, Tomos I, y II, 1956.

-----, *Partidos y corrientes políticas*, en la obra: *México 50 Años de Revolución*, Tomo III, La Política, F.C.E., México, D.F., 1961.

FURTAK, Robert K. *El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México*, UNAM, 1978.

GARCIA ALVAREZ, Manuel, *Partido y Estado en las Constituciones Socialistas*, en la obra: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1977.

GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Subversión, contra insurgencias, pluralismo restringido*, en: "Anuario Jurídico" IX, México, 1982.

-----, *La constitucionalización del Régimen jurídico de los partidos políticos en CentroAmérica*, en la obra: *El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos*, UNAM, México, 1975.

GARRORENA MORALES, Angel, *Hacia un análisis democrático de las disfunciones de los partidos Políticos*, en la obra: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1977.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo, *La Democracia en México*, Ed. Era, México, 11a. edición, 1979.

-----, *El Estado y los Partidos Políticos en México*, Ed. Era, México, 1a. edición, 1981.

GONZALEZ POLO, Ignacio, *Bibliografía General de las Agrupaciones y Partidos Políticos Mexicanos. 1910-1970*, UNAM, México, 1976.

HORN, Hans Rudolf, *Consenso real y partidos políticos*, en: "Anuario Jurídico", IZ, México, 1982.

LA PALOMBARA, Joseph: *Politics Within Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1974.

-----, *Political Parties and Política Development*. Princeton: University Press, 1966.

Legislación Electoral Mexicana, 1812-1977 Comisión Federal Electoral, México, 1978.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 1982.

LOJENDIO, Ignacio María de, *Algunos problemas que plantea la constitucionalización de los partidos políticos*, en la obra: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1977.

LOPEZ MORENO, Javier, *La Reforma Política en México*, Ed. Centro de Documentación Política, A.C. México, 1979.

LUCAS VERDU, Pablo, *La relativización constitucional de los partidos políticos*, en la obra: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1977.

Mackenzie, W.J.M, *Free Elections*, George Allen & Unwin LTD, London, 1958.

MICHELS, Robert, *Democracia formal y realidad oligárquica*, en la obra: *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Ed. Anagrama, 1980.

-----, *Los Partidos Políticos Un Estudio Sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1972 2 vols.

MONTAÑO, Jorge, *Partidos y Política en América Latina*, UNAM, 1975.

MONTERO GIBERT, José, *La financiación de los partidos políticos en los Estados Unidos*, en la obra: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuaderno para el Dialogo, Madrid, 1977.

MORENO, Daniel, *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo*, Ed. América, México, 1973.

MORODO, Raúl, *Los Partidos Políticos en España*, Ed. Labor, Barcelona, 1979.

MOYA PALENCIA, Mario, *La Reforma Electoral, México*, Ediciones Plataforma, 1964.

NEUMANN, Franz y LENK, Kuet. (eds.) *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1980.

NUÑEZ JIMENEZ, Arturo, *La Reforma Electoral de 1989-1990*, FCE, México, D.F. 1993.

OEHLING RUIZ, Hermann, *Constitucionalización y legalización de los partidos políticos*, en la obra: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, en la obra: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1977.

PANTOJA, David, *La Constitucionalización de los Partidos Políticos. Un Marco Teórico para su discusión y explicación*, en la obra: *El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos*, UNAM, México, 1975.

PAOLI, Bolio Francisco, *Legislación Electoral y Proceso Político, 1917-1978*, en: "Jurídica", Tomo I, num. 10, julio 1978.

QUINTERO, César, *Partidos políticos y sistemas electorales*, en: "Anuario Jurídico" IX, México, 1982.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura Estudio sobre la Organización Política en México*, Ed. Porrúa, México, 1968.

RAE, Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967.

RUIZ MASSIEU, Francisco, *Normación Constitucional de los Partidos Políticos en América Latina*, UNAM, México, 1974.

SARTORI, Giovanni, *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, 1977.

SCHNEIDER, H. P., *Los partidos políticos en la ordenación constitucional de la República Federal Alemana*, en la obra: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

SERNA ELIZONDO, Enrique, *Un sistema de partidos semicompetitivo, el caso de México*, en: "Anuario Jurídico" IX, México, 1982.

Trent, Judith S. & Robert V. Friedenberg, *Political Campaign Communication*, Praeger, 1984.

VANOSI, Jorge, *Una cuadratura del círculo constitucional: el reconocimiento de los partidos políticos*, en la obra: *El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos*, UNAM, México, 1975.

VEGA, Pedro de. (ed) *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos (Presentación general)*. Ed. Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1977.

VENEGAS TREJO, Francisco, "La relativa apatía de los partidos políticos hacia los ciudadanos", en Anuario Jurídico IX, 1982, II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, III, UNAM, pp. 337-342.

VILLAS NOGUEIRA, Xosé, *Un esquema de conceptualización de los partidos políticos*, en la obra: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

Von Amim, Herbert Hans, *Die Partei der Abgeordnete und das Geld*, V. Hase & Koehler, 1991, pp. 100-116.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, F.C.E., México, 1969.

ZORRILLA MARTINEZ, Pedro G., "Valor e implicaciones del proceso electoral mexicano", en UNAM, *Derecho Electoral Mexicano*, UNAM, serie Perfiles Jurídicos 1, México, D.F., 1982, pp 222-242.