



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA

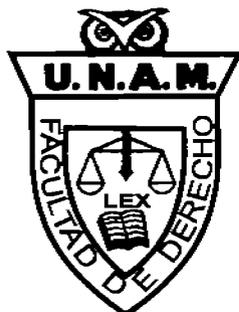
ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO



QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JOAQUÍN RODRIGO NARRO LOBO



ASESOR: **MTRO. JORGE ISLAS LÓPEZ**

MÉXICO, D. F.

2006



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ABOGADO GENERAL

Lic. José Díaz Otvera
Director del Seminario de Sociología General y Jurídica
Facultad de Derecho
Presente.

Señor Director:

En mi calidad de Asesor presento a usted la tesis intitulada: "**Análisis Socio - Jurídico del Sistema de Partidos en México**", elaborada por el alumno Joaquín Rodrigo Narro Lobo.

Una vez concluido y revisado el trabajo de investigación, considero que cumple con los requisitos de fondo y forma que exige la legislación universitaria, a efecto de que el interesado continúe con sus trámites de titulación, si para ello no existe inconveniente de su parte.

Le anticipo mi agradecimiento.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".
Ciudad Universitaria D.F., a 2 de febrero del 2006.


Mtro. Jorge Islas López.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: JOAQUÍN RODRIGO

NARRO LOBO

FECHA: 9/03/06

FIRMA: 



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L /04/06

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

El pasante de la licenciatura en Derecho NARRO LOBO JOAQUIN RODRIGO, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

"ANALISIS SOCIO-JURIDICO DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN MEXICO", asignándose como asesor de la tesis al MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, envió a este Seminario la respectiva carta de terminación, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales. Apoyado en ésta y en el Dictamen del suscrito como Profesor Revisor, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESIÓN, para ser presentado ante el Jurado, que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba un cordial saludo, y el refrendo de mis plenas consideraciones.

~~ATENTAMENTE.~~
~~"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"~~
~~CD. Universitaria D.F., a 13 de febrero de 2006.~~

~~LIC. JOSE DIAZ OLIVERA~~
~~DIRECTOR DEL SEMINARIO~~

Quiero agradecer al Maestro Jorge Islas López por todo su apoyo durante la elaboración de esta tesis. Sin él, este trabajo no hubiera sido posible. Gracias, Maestro. Gracias por lo que me ha enseñado como asesor y como amigo. Gracias al Doctor José Antonio Vela Capdevila y al Maestro Jaime Vázquez, quienes me han impulsado a esforzarme para conseguir lo que hoy se ha vuelto una realidad. Gracias a todos aquellos que me han visto crecer y que me han apoyado en todos mis sueños. Gracias a todos, por creer en mí.

*A mis papás, por haberme dado
todo y ser un ejemplo en mi vida*

*A mis hermanos, por haberme
cuidado y consentido*

*A Carolina, por ser la mujer
que me ha enseñado a amar
y a crecer como hombre*

*A mis amigos, que son tantos
que no caben en una hoja,
pero que son tan buenos que
falta espacio en mi corazón*

*A la Universidad, por haberme
enseñado a ser libre*

ÍNDICE

Introducción	I
I. Antecedentes	1
1. El origen de los partidos políticos	1
2. Desarrollo histórico de los partidos políticos	7
3. Implicaciones sociales de los partidos políticos en la actualidad	16
4. Implicaciones políticas de los partidos políticos en la actualidad	22
II. La Teoría	29
1. Concepto de partido político	29
2. Estructura de los partidos y sistema de partidos	47
3. La ideología y los partidos políticos	74
4. El campo de acción de los partidos políticos	81
5. Comportamiento y tendencia de la participación política en la época contemporánea	97
III. Marco Comparado de los Partidos y Sistemas de Partidos en los Sistemas de Gobierno Contemporáneos	117
1. Sistemas Parlamentarios	127
A. Bipartidistas	152
B. Pluripartidistas	158
2. Sistemas Presidenciales	162
A. Bipartidistas	206
B. Pluripartidistas	211
IV. El Sistema de Partidos en México: Marco Legal y Comportamiento Político	228
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	228
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	248
3. Principales Reglamentos	282

4. Comportamiento y actividades	285
V. Nuevas Propuestas Normativas e Incentivos Institucionales	293
1. Nuevo diseño institucional	293
A. Perspectivas normativas	295
B. Incentivos de participación y gobierno	317
C. Comportamiento y conformación política	332
2. El Sistema de Partidos y la gobernación democrática	338
A. Las necesidades de mayorías calificadas	338
B. La creación de consensos legislativos	339
C. Alternativas de coordinación y cooperación institucional entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo	341
D. Un sistema presidencial, representativo, eficaz y estable	342
Conclusiones	347
Fuentes de información	354

Introducción

Los partidos políticos representan una de las instituciones más apasionantes del Derecho y de la Política. A lo largo de su historia han sido vehículos que han asegurado la llegada pacífica al poder de los distintos grupos políticos de cada sociedad. En el México del siglo XX, los partidos y el sistema de partidos, han garantizado el acceso al poder público mediante mecanismos jurídico electorales que han permitido los cambios de gobierno sin violencia e inestabilidad. Con esto no queremos decir que con la existencia de los partidos se ha asegurado el cumplimiento de la ley y se ha fomentado la democracia. Hasta hace pocos años, México carecía de instituciones políticas y jurídicas que pudieran asegurar que aquellos que accedían al poder lo hacían de manera legal y legítima. Sin embargo, para poder desarrollar propuestas que beneficien al sistema político mexicano en su conjunto, es necesario estudiar el sistema de partidos.

La presente tesis tiene por objeto explicar qué son los partidos políticos y los sistemas de partidos. A partir de ello, analiza la realidad del sistema de partidos mexicano, considerando sus carencias y necesidades, a fin de identificar las distintas propuestas de transición sobre el actual presidencialismo hacia un sistema semipresidencial, a través del fortalecimiento de las instituciones actuales y el reforzamiento de los mecanismos de cooperación y colaboración entre poderes. Como se demuestra en el trabajo, estamos seguros que no es debilitando al Poder Ejecutivo como se lograrán los cambios que requiere el país. Si en verdad nuestro camino es el del semipresidencialismo, debemos

tomar las instituciones que tenemos hoy en día para crear mecanismos que nos aseguren una transición pacífica y ordenada hacia un nuevo sistema.

En el capítulo primero, intitulado "Antecedentes", se hace una referencia al origen de los partidos políticos de acuerdo con el momento histórico de su surgimiento, así como de las causas políticas, económicas y sociales que lo motivaron. Así mismo, se hace un breve recorrido a través del desarrollo histórico que han tenido los partidos, analizando los factores externos e internos que lo motivaron. Finalmente, el capítulo I concluye exponiendo las principales implicaciones sociales y políticas que han tenido los partidos políticos hasta nuestros días.

En el capítulo segundo, intitulado "La Teoría", analizamos los conceptos fundamentales que circundan la existencia de los partidos políticos. En primer término, hacemos un desglose de las principales definiciones que los teóricos más importantes de la Política y el Derecho, así como la legislación mexicana, hacen al concepto de 'partido político'. Posteriormente nos adentramos a la estructura interna de los distintos tipos de partidos, así como a la composición de los sistemas de partidos dentro de los distintos regímenes políticos. En tercer término, estudiamos la importancia de la ideología en la conformación y desarrollo de los partidos políticos, haciendo referencia a los principios más comunes que dan origen a estas instituciones. Más adelante nos referimos a las acciones que como ente político cumple un partido para alcanzar sus fines. Finalmente, este capítulo concluye explicando cual es el comportamiento que actualmente presentan los partidos políticos, así como las principales tendencias de los mismos a principios del siglo XXI.

En el capítulo tercero, intitulado "Marco Comparado de los Partidos y Sistemas de Partidos en los sistemas de gobierno contemporáneos", estudiamos 3 sistemas de partidos distintos al mexicano: el británico, el danés y el norteamericano. Con ello, pretendemos explicar las diferencias entre sistemas de distinta clase, como son los bipartidistas dentro de regímenes parlamentarios, los pluripartidistas dentro de regímenes parlamentarios, los bipartidistas dentro de regímenes presidenciales y los pluripartidistas dentro de regímenes presidenciales. Debido a la complejidad que presenta el estudio de un sistema de partidos, desarrollamos análisis detallados sobre las principales notas características que presentan cada uno de los sistemas políticos antes mencionados. Este capítulo no sólo expone las particularidades de los sistemas de partidos en Gran Bretaña, Dinamarca y Estados Unidos, sino que hace una comparación entre ellos y el sistema de partidos mexicano.

En el capítulo cuarto, intitulado "El Sistema de Partidos en México: Marco Legal y Comportamiento Político", constituye un estudio jurídico sobre los partidos políticos en México. En él, se hace referencia al marco legal y constitucional que da fundamento a la existencia de estos entes. En primer término, se hace referencia a las disposiciones constitucionales que dan vida a los partidos políticos, así como a aquellas que señalan sus características y las funciones que deberán cumplir. Posteriormente, se hace un análisis pormenorizado de aquellas disposiciones relativas a los partidos políticos contenidas dentro de la legislación federal. En tercer término, estudiamos cuales son los principales reglamentos que rigen la vida de los partidos políticos, explicando su contenido

e implicaciones. Finalmente, señalamos cuál es el comportamiento y las actividades que los partidos políticos mexicanos desarrollan.

En el capítulo quinto, intitulado "Nuevas Propuestas Normativas e Incentivos Institucionales", retoma parte de los 4 anteriores capítulos y perfila nuestra propuesta para el sistema de partidos mexicano. En dicho capítulo se hace referencia a la necesidad de crear un nuevo diseño institucional a través de reformas a marco jurídico, creando con ello incentivos tanto para la oposición como para el gobierno. De esta forma, podríamos alcanzar una nueva conformación no sólo del sistema de partidos, sino incluso del sistema político en su conjunto. A través de 4 propuestas políticas concretas (la conformación de mayorías calificadas; la creación de consensos legislativos; la formación de nuevos mecanismos de coordinación y cooperación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; y el fortalecimiento de un presidencialismo estable, representativo y eficaz) nuestra tesis concluye señalando la necesidad de transitar de un presidencialismo autoritario y débil hacia un semipresidencialismo en el que el Poder Ejecutivo en la vida real sea la cabeza del gobierno, pero con los distintos mecanismos que impidan una probable dictadura presidencial. De esta manera, existiría no sólo un gobierno en el que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo tuvieran verdadera eficacia, sino un sistema político en el que todos los partidos formaran parte del mismo.

I. Antecedentes

1. El origen de los partidos políticos

Los partidos políticos son, hoy en día, una de las instancias de organización política más importantes dentro de los países democráticos y no democráticos. Para el caso de los sistemas políticos democráticos, lo son en cuanto a su capacidad organizativa y civilizada en la búsqueda del ejercicio del poder público. Un país con un verdadero sistema de partidos no es tan proclive a sufrir crisis por estabilidad política, ni tampoco por levantamientos violentos a causa del cambio de gobernantes en el poder. Evidencia empírica demuestra que, en la mayoría de los casos, los partidos aseguran estabilidad política y paz social en las sociedades contemporáneas. La gran mayoría de los países que gozan de dicha estabilidad cuentan con partidos políticos y con sistemas de partidos fuertes, lo que permite el correcto desarrollo de su vida democrática. Actualmente, la tendencia de los sistemas políticos es hacia sistemas de gobierno democráticos. Ante este fenómeno, es importante conocer su historia, su actualidad, su marco normativo y sus perspectivas, por lo que se vuelve indispensable entender su funcionamiento presente y el posible porvenir de estas instituciones dentro de la vida política de los países con regímenes democráticos.

Aun y cuando podríamos iniciar por definir el concepto de "partido político", esto lo haremos en el segundo capítulo, con la idea de fijar en primer término los antecedentes históricos de los partidos políticos.

Empecemos por señalar cuál es el origen de los partidos políticos en cuanto a su formación. Para ello, debemos precisar cuáles fueron las causas principales que provocaron el nacimiento de estas instituciones. En este sentido recurriremos a la finalidad de los partidos políticos, que no es otra que acceder al poder y mantenerlo. Decía el italiano Gaetano Mosca que "en todos los países llegados a un nivel medio de cultura, la clase política justifica su poder apoyándolo en una creencia o en un sentimiento generalmente aceptados en aquella época y en aquél pueblo."¹ Esto es completamente cierto. La justificación del arribo o permanencia en el poder resulta indispensable en todo régimen democrático que se precie de serlo y de continuar así. De esta manera, la justificación se traduce en legitimidad, y la legitimidad aportará al Estado y al gobierno la confianza de un pueblo. La legitimidad es necesaria para justificar la dominación.² Así, la legitimidad necesaria de los gobiernos sirve como primera causa del origen de los partidos políticos. Esta es una necesidad para justificar el por qué de la existencia de determinados individuos en el poder. No es que los partidos se originen debido a una necesidad de legitimidad, sino que esta es el pretexto que sirve para dar nacimiento a estos. Detrás de esta legitimidad necesaria encontramos el interés de contar con la suficiente fuerza para competir y hacerse del poder. La legitimidad es necesaria no para los partidos, sino para que estos lleguen al poder sin recurrir a medios de fuerza como la violencia o la coacción.

¹ MOSCA, Gaetano, citado en BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo, Origen y fundamentos del poder político, ed. Enlace Grijalbo, México, 1984, pág. 20.

² Cfr. WEBER, Max, Economía y sociedad, ed. FCE. México, 1999, págs. 29 y 30.

La segunda causa que provoca el nacimiento de estas instituciones es la necesidad y los deseos de terminar con una monarquía absoluta para dar paso al gobierno de los ciudadanos electos por ellos mismos, terminando así con el "Omni Potestas a Deo", el llamado "Derecho Divino de los Reyes". La nueva forma de gobierno sería resultado de la voluntad de los ciudadanos, y las personas que lo integraran lo harían vigilados por estos. Sin embargo, la simple decisión de dar fin a las monarquías absolutas no bastaba. Había que asegurar que el acceso al poder estuviera delimitado por normas jurídicas y por instituciones que proporcionaran estabilidad a los gobiernos. De esta manera, los partidos políticos quedaron como la instancia de organización política para acceder al poder por la vía legal, asegurando la paz de los pueblos.

Sin embargo, estas nuevas figuras de los sistemas políticos nacieron con objeciones. Al respecto, Alexis de Tocqueville refiere en "La democracia en América" que "los partidos son un mal inherente a los gobiernos libres,"³ expresando con esto el inconformismo que provocaban los partidos en la naciente sociedad norteamericana de finales del siglo XVIII y principios del XIX. La creencia en la organización de la sociedad por encima de la organización estatal generaba desconfianza de parte de los ciudadanos hacia los partidos. Más adelante, cuando estudiemos el sistema político norteamericano, podremos apreciar cómo es que éste se formó y que en realidad fueron la fuerza política y económica de los estados miembros de la Federación y la organización de los ciudadanos las que dieron forma a esta nación. Cuando analicemos el proceso de formación de este sistema, apreciamos claramente el

³ TOCQUEVILLE, Alexis de, La democracia en América, ed. FCE, México, 2002, pág. 192.

papel tan importante que jugaron los ciudadanos organizados y el consecuente rechazo a organizaciones políticas previamente establecidas, como son en este caso los partidos políticos.

En cuanto al origen de los partidos políticos en el tiempo y el espacio, habría que diferenciar entre el establecimiento de partidos políticos materialmente hablando, y aquellos que cumplen con los requisitos formales. Materialmente, los partidos políticos se originan en el Parlamento. En un inicio, los partidos eran las facciones en cuanto a los clubes de diputados dentro de las asambleas revolucionarias o comités que luchaban en contra de las monarquías. Sin embargo, estas facciones no pueden ser consideradas como partidos políticos en el sentido actual que se le da al término, pues aunque buscaban acceder al poder y tenían intereses claramente definidos, no constituían una unidad que permaneciera en el tiempo. Mientras que los partidos eran considerados como una expresión positiva del derecho al sufragio, las facciones eran la antítesis, al ser considerados como medios para satisfacer intereses personales o de grupo.

Muchas veces, estas facciones han sido catalogadas como instrumentos personales de poder de carácter negativo. Sin embargo, si consideramos a las facciones como el antecedente inmediato de los partidos políticos, nos daremos cuenta que existieron grupos de este tipo, en especial de orden parlamentario o como comités de asamblea, que pasaron a la historia bien sea como los primeros grupos de organización política, bien como los precursores de la democracia electoral en su incansable lucha por el derecho al sufragio. Tal es el caso de los Tories y los Whigs en Inglaterra durante los siglos XVII y

XVIII (partidos aristocráticos), o de los Girondinos, Montañeses y Jacobinos durante y después de la Revolución Francesa⁴ a finales del siglo XVIII. Tales grupos, a pesar de no ser considerados como partidos políticos en el sentido estricto del término, fueron los antecedentes más cercanos a los partidos políticos modernos. Anna Oppo nos dice que los partidos en sentido estricto "surgen cuando el sistema político ha logrado un grado determinado de autonomía estructural, de complejidad interna y de división del trabajo, que implican, por un lado, un proceso de formación de las decisiones políticas en las que participan más partes del sistema y, por el otro, que entre estos partidos estén comprendidos, en principio o realmente, los representantes de aquellos a quienes remiten las decisiones políticas."⁵

Como resulta evidente, ni los Tories ni los Whigs en Inglaterra, ni los Jacobinos, Girondinos o Montañeses en Francia, constituyeron propiamente partidos políticos. A partir de lo señalado por Anna Oppo podríamos decir, en primer término, que durante la época de estas facciones no existía la figura del

⁴ La Revolución Francesa, además de contribuir al desarrollo científico y filosófico del mundo a través del llamado Siglo de las Luces, tuvo importantes consecuencias políticas, como las guerras de independencia que libraron los territorios americanos, colonizados a manos de gobiernos europeos. Desarrollada entre 1789 y 1799, la Revolución Francesa acarrió como consecuencias inmediatas el derrocamiento del rey Luis XVI y la abolición de la monarquía, para concluir con el establecimiento de la Primera República Francesa, sistema político hasta entonces desconocido. Para todo esto, la presencia de organizaciones ciudadanas agrupadas de acuerdo con su ideología, fue fundamental. ROBERTS, J.M., The New Penguin History of the World, ed. Penguin Books, Nueva York, 2004, págs. 729-747.

⁵ OPPO, Anna, citada en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, Diccionario de política, ed. Siglo XXI, México, 2000, pág. 1153.

Estado Moderno como hoy la conocemos, lo que no permitía el desarrollo de un sistema político que garantizara las libertades políticas de los ciudadanos. Adicionalmente, y relacionado con lo anterior, las decisiones políticas tomadas por los miembros de estos grupos obedecían más a intereses regionales o limitados en cuanto a su tiempo y permanencia. Eran partidos políticos materialmente hablando, pero no de manera formal.

Los partidos políticos en sentido estricto, los partidos modernos, hacen su aparición en la primera mitad del siglo XIX en Inglaterra, poco después de la *Reform Act* de 1832 que transformó al sistema político británico al otorgar, aunque de manera limitada, el voto a los ciudadanos, ampliando con ello la representación parlamentaria. Con esto, el poder del Parlamento inglés se vio fortalecido, lo que permitió un verdadero desarrollo en el trabajo político de los grupos parlamentarios. De esta manera, las facciones dejaron de serlo, pues incorporaron sus estructuras a los estratos industriales, dando de esta manera fuerza real y organización al exterior.

A partir de este momento comenzó el verdadero desarrollo de los partidos políticos, primero con los partidos de notables⁶, posteriormente con los partidos organizativos de masas y finalmente con los partidos electorales de masas. El surgimiento de estos partidos, así como su desarrollo y evolución,

⁶ Consideramos como notables a aquellas personas cuyo nivel económico, social y cultural, era superior al de la mayoría de los ciudadanos. Aún cuando durante el siglo XIX la nobleza europea se encontraba muy disminuida en cuanto a su campo de acción, muchos de sus miembros aún contaban con poder de ingerencia en la toma de decisiones políticas. Por ser individuos con mayores posibilidades que el resto de la ciudadanía, los notables tenían más influencia en los círculos de poder.

transcurrieron de manera paralela a la ampliación de libertades políticas, sociales e individuales, y en cada país, además, estrechamente relacionados a momentos históricos determinados. Sin embargo, el factor coincidente entre las distintas sociedades fue el otorgamiento del sufragio a la ciudadanía, ampliando con esto la participación política del pueblo y haciendo necesaria la creación de instituciones que hicieran viable y eficaz dicha participación en la vida pública. Al crecer las funciones y libertades de los Parlamentos, surgió la necesidad de agruparse por afinidades, lo que permitiría una participación de manera ordenada, congruente y hasta cierto punto, unificada. La unidad de ideas, planteamientos y actividades, dio cohesión a grupos de personas afines a las mismas.

2. Desarrollo histórico de los partidos políticos

La evolución que han sufrido los partidos políticos no sólo debe estudiarse a partir de que los primeros partidos sufrieron modificaciones, ni mucho menos a partir de que surgieron partidos distintos a los pioneros. La evolución y el desarrollo de los partidos políticos debe ser analizada desde el momento en que las semillas comenzaron a germinar. Los partidos no dejaron de ser facciones para convertirse en lo que son hoy por el simple transcurso del tiempo o por la ampliación del sufragio. Como se observó en el apartado anterior, los partidos políticos se originaron gracias a los grupos parlamentarios y también a los comités electorales, para posteriormente, asociarse y dar mayor fuerza a los partidos políticos.

Maurice Duverger,⁷ en su célebre libro "Los partidos políticos", refiere de manera precisa el origen y desarrollo de los partidos. Para él, cronológicamente los grupos parlamentarios surgieron antes que los comités electorales, y aún más que los partidos políticos. En un inicio, los grupos parlamentarios funcionaron como unidades de diputados o parlamentarios identificados por su origen territorial. Eran grupos de personas que encontraban factores de identidad debido a que representaban intereses regionales. Sin embargo, no debemos dejar escapar un factor muy importante de estos grupos: se trataba de personas que ya se encontraban dentro de la organización del Estado como representantes en el Parlamento. Así, los primeros partidos buscaban beneficios en su actuar dentro de la propia Asamblea, pero no funcionaban como medios para hacer llegar a las personas a dichos puestos. Posteriormente, estos grupos, que en un inicio se habían unido por factores geográficos, ahora lo harían por factores ideológicos. Ya no sólo importaba la región a la que pertenecían, sino que ahora lo importante eran las ideas comunes. Ello se debió a que en un inicio, los grupos parlamentarios unidos por factores geográficos encontraban coincidencias en asuntos meramente locales, pero al descubrir que en asuntos nacionales también había cuestiones que tratar, la ideología de los grupos se hizo más importante. Aunado a ello, surgieron los intereses particulares de personas y grupos, lo que hizo más fuerte la relación entre estos.

Posteriormente nacieron los comités electorales, los cuales ya no sólo pretendían dar unidad al trabajo parlamentario de los grupos, sino difundir la

⁷ Cfr. DUVERGER, Maurice, Los partidos políticos, ed. FCE. México, 2002, págs. 15-29.

ideología de estos. Ante la extensión del sufragio popular, surgió la necesidad de alcanzar a nuevos electores para asegurar de esta manera el acceso o permanencia en los cargos de representación. Así, la aparición de estos comités estuvo íntimamente ligada a la necesidad de organizar y rodearse de personas que hasta entonces, no habían tenido derecho al voto. En algunos casos, la creación de comités electorales se dio por una persona, quien posteriormente sería candidato a algún puesto de representación popular, que agrupaba a su alrededor a otras más para tener un grupo de apoyo. Otras veces, un grupo determinado de personas se reunían en torno a determinada persona para apoyarla e impulsarla a algún cargo popular, obteniendo a la postre ciertos beneficios a cambio de este apoyo. En este caso, el grupo de personas que ofrecían su apoyo a un candidato podía ser un grupo independiente o bien grupos determinados de poder con intereses económicos, políticos o religiosos, que daban nacimiento a partidos políticos en sentido estricto. En el caso de los Estados Unidos de América, Alexis de Tocqueville señala que "las dos grandes armas que emplean los partidos para lograr sus fines son los periódicos y las asociaciones."⁸ Son las agrupaciones de ciudadanos apartidistas pero no apolíticas las que sirven como base para el fortalecimiento de los partidos políticos en este país.

En el primer caso, el de los grupos parlamentarios, notamos un evidente origen interior de los partidos políticos. Son los miembros de la asamblea quienes, por distintas razones, se unen para hacer frente a otro poder. En el segundo caso, el de los comités electorales, comienza a sentirse la intervención de grupos

⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de, *Op. cit.*, pág. 197.

externos que crean a los partidos políticos, aunque todavía conservan su origen electoral. Sin embargo, hay partidos que son creados totalmente por grupos ajenos a la asamblea o a intereses electorales. De esta manera, podemos señalar que en un inicio los partidos políticos eran creados por grupos parlamentarios y por intereses electorales, pero posteriormente, evolucionaron para ser originados por intervención externa.⁹

Por su parte, los partidos políticos de creación exterior¹⁰ son posteriores a los de origen electoral y parlamentario. El primer grupo exterior que interviene en la creación de un partido político es el sindicato. En Inglaterra, después de 1889, se creó el Partido Laboralista Británico gracias a la influencia de varios sindicatos, surgiendo así el primer partido socialista creado por sindicatos de obreros. Al respecto, James Bryce señala que en cuanto a partidos socialistas, conviene distinguir a los que son propiamente socialistas y son creados por grupos de intelectuales y que tienen un perfil más teórico, y los partidos obreros, que son creados por sindicatos, como el Partido Laboralista Británico.¹¹ Tiempo después, este tipo de partidos ya no son exclusivamente creados por sindicatos, sino que ahora se ve la influencia de cooperativas agrícolas o de grupos profesionales de campesinos.

Posteriormente, son las sociedades de pensamiento las que dan origen o simplemente se adhieren a partidos políticos. En el caso del partido que ya hemos mencionado (Laboralista Británico), la *Fabian Society* realizó la función

⁹ Cfr. DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, págs. 15-29.

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ *Ídem.*

de adherir al mismo nuevos miembros que se identificaron ya no sólo por un origen común, sino por las ideas. Sin embargo, es difícil que estas sociedades de pensamiento o grupos de intelectuales pudieran crear un partido político que tuviera éxito entre la base popular, por lo que en el mejor de los casos estas agrupaciones terminaban adhiriéndose a una ya existente con fuerza popular y poder dentro de una masa electoral. Basta mencionar el caso francés del *Rassemblement démocratique révolutionnaire* creado por Jean Paul Sartre y otros intelectuales, para demostrar el fracaso que muchas veces tienen este tipo de partidos.

Ya en el siglo XX, las Iglesias comenzaron a crear partidos cristianos de derecha, los que a la postre serían los partidos demócrata-cristianos. Tal es el caso del Partido Conservador Católico de Bélgica, creado para defender la educación religiosa ante las leyes de 1979 que promulgaban la educación laica, lo que tuvo como consecuencia la proliferación de escuelas libres que educaban con la religión.

Otro caso es el de agrupaciones de antiguos combatientes en distintas guerras (en particular la Primera Guerra Mundial y guerras locales). En Francia, se presentó el nacimiento de un partido de este tipo en 1936, el Partido Social Francés, creado por las Cruces de Fuego. En otros países como Alemania e Italia, estas agrupaciones también tuvieron intervención en la creación y desarrollo de partidos políticos, formando así partidos fascistas o pseudofascistas.

Retomando el caso de las Cruces de Fuego, es importante señalar la transformación que tuvieron dicha agrupación y el Partido Social Francés al

deformarse para crear una liga, entendida esta como una agrupación política con fines desestabilizadores mediante el uso de la violencia y sin el interés primordial de participar en las elecciones para conseguir puestos de elección popular.

Finalmente, no debemos olvidar la intervención de grupos industriales y comerciales en la creación de partidos políticos. Tal es el caso del Partido Conservador Canadiense, creado por el Banco de Montreal, el *Grand Trunk Railway* y el *Big Business of Montreal*. Tales partidos fueron creados para obtener beneficios de carácter económico y financiero, pues al asegurar el arribo de representantes de estos partidos a los órganos del Estado, estos defenderían los intereses de los grupos capitalistas.¹²

De esta manera, es importante no confundir el origen electoral de los partidos políticos con los de origen exterior. Explicaremos lo anterior. Mientras que los partidos políticos de origen electoral son creados por personas o grupos que sólo tienen como finalidad encumbrar a una o varias personas en el poder, los partidos de origen exterior nacen debido al apoyo de instituciones u organismos que en un inicio no tenían intereses electorales, como ya se ha visto. Hasta aquí el desarrollo de los partidos por cuanto a su forma de creación.

En cuanto a la organización interna, los partidos políticos han tenido un desarrollo diferente, aunque en la gran mayoría de los casos podemos identificar a los partidos de determinado origen con tal o cual forma de organización. Existen, pues, partidos de notables o aristocráticos, partidos

¹² *Idem.*

organizativos de masas y partidos electorales de masas, los cuales cronológicamente se originan de esa manera.¹³

Los partidos de notables son los primeros que se originan, y como ejemplo tenemos a los partidos ingleses creados después de la mencionada *Reform Act* de 1832. Se trata, nos dice Anna Oppo, de "agrupaciones locales promovidas por un candidato o grupo de notables (de ahí el nombre de partidos de notables) que habían pugnado por el sufragio popular... los cuales agrupaban un número restringido de personas que funcionaban casi exclusivamente durante los períodos electorales y que estaban guiados por aristócratas o granburgueses que elegían a los candidatos y suministraban el financiamiento de la actividad electoral."¹⁴

Posteriormente, a finales del siglo XIX surgieron los partidos organizativos de masas, los cuales tienen su origen con el surgimiento de los partidos socialistas en Alemania en 1875, en Italia en 1892, en Inglaterra en 1900 y en Francia en 1905. Estos partidos asumieron actitudes completamente novedosas, pues ahora son "un séquito de masas, una organización difundida y estable con un cuerpo de funcionarios retribuidos expresamente por desarrollar actividad política y un programa político sistemático."¹⁵ Al surgir la necesidad de retribuir a los funcionarios (recordemos que este tipo de partidos eran principalmente socialistas, y en especial partidos obreros, por lo que sus militantes no tenían la

¹³ Cfr. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Op. cit.*, págs. 1153-1160.

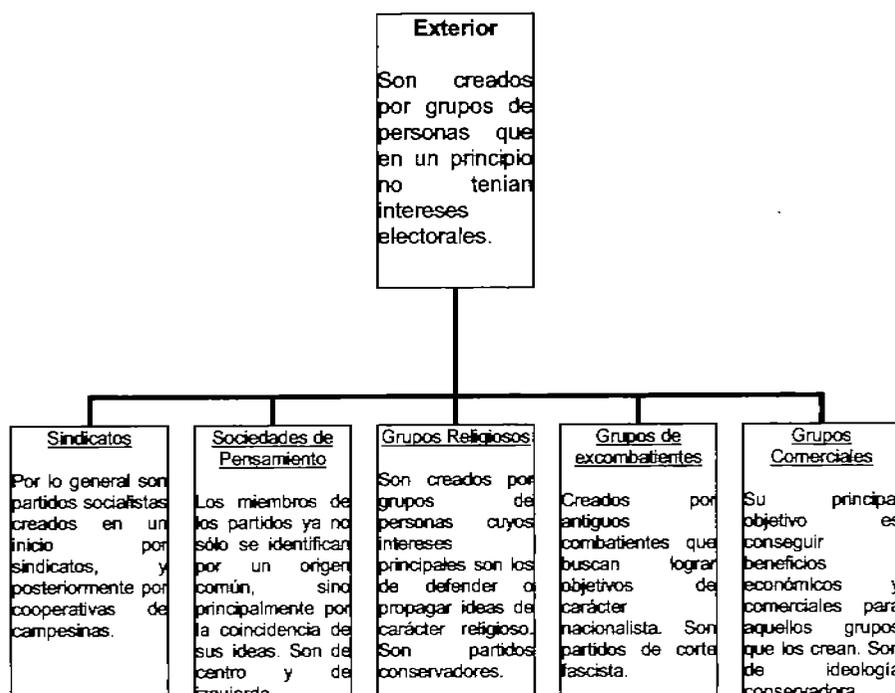
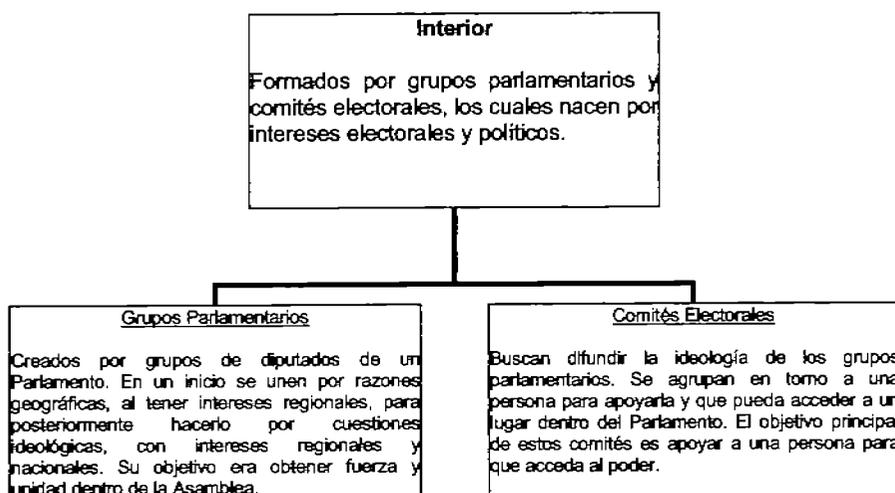
¹⁴ OPPO, Anna, citada en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Op. cit.*, págs. 1153-1160.

¹⁵ *Idem.*

capacidad económica de renunciar a su trabajo para desarrollar la actividad política de manera no remunerada), se introdujeron las cuotas como contribuciones periódicas realizadas por sus miembros para solventar los gastos inherentes al partido.

Finalmente, y ante la necesidad de los partidos de notables de revivir políticamente tras el estancamiento sufrido debido a la rápida expansión de los partidos de obreros (partidos organizativos de masas), surgen los partidos electorales de masas, los cuales tienen como principal característica la movilización de los electores más que la de sus propios militantes. Como ejemplo de este tipo de partidos existen los surgidos en la Europa Continental después de la Segunda Guerra Mundial, además de la transformación o renovación del Partido Laborista Británico, que contaba con aparatos especializados en realizar actividades de propaganda. Los partidos electorales de masas son los últimos en aparecer en la escena política europea y en un cierto sentido, concluyen con la historia que se ha desarrollado hasta nuestros días.

Los partidos políticos, de acuerdo con su origen, se pueden clasificar de la siguiente forma:



Los partidos políticos, de acuerdo con su organización interna, se pueden clasificar de la siguiente forma:

Partidos de Notables

Son los primeros en aparecer. Generalmente son grupos locales que promueven a una figura local importante. Su funcionamiento se daba casi de manera exclusiva durante los periodos electorales.

Partidos Organizativos de Masas

Surgen a partir de los partidos socialistas. Su estructura está compuesta principalmente por obreros, los cuales desarrollan funciones políticas con base en un programa político previamente definido.

Partidos Electorales de Masas

Son parecidos a los partidos organizativos de masas, con la diferencia que estos no sólo participan movilizando a los obreros miembros del mismo, sino también a otros electores que simpatizan con su programa e ideología.

3. Implicaciones sociales de los partidos políticos en la actualidad

Mediante la creación y el desarrollo de los partidos políticos, la vida política consiguió una organización que brindaba estabilidad y seguridad a los miembros del partido, pero sobre todo a la sociedad. Los miembros de las sociedades en las que existen partidos políticos (ya hemos mencionado que actualmente son la inmensa mayoría de los países), crean a los partidos como una forma de auto-organización. El partido político conduce las inquietudes y necesidades de un determinado grupo humano dentro de un Estado, pero sobre todo, garantiza que si bien no se asegura *ipso facto* la satisfacción de dichas necesidades, sí se hará lo posible por llevarlas a cabo mediante procesos establecidos en las normas jurídicas de ese país. La importancia del cumplimiento de la norma jurídica es que asegurará que los procesos se

realicen en tranquilidad, sin violencia, sin cambios bruscos ni crisis sociales, políticas o económicas. En síntesis, asegura la paz social de un pueblo.

Señala Guillermo Ferrero que "entre los negros del África o los bárbaros, el hecho y el derecho pueden coincidir: quien detenta los instrumentos materiales del poder está considerado como investido del derecho de mandar. A medida que un pueblo se civiliza, el hecho de poseer los instrumentos del poder no basta; es necesario haberlos adquirido observando ciertas reglas y principios, que confieren el derecho, universalmente reconocido de gobernar."¹⁶ Esto no es otra cosa que la función de los partidos políticos: encausar el poder por la vía pacífica, terminando con los conflictos que llevaban al enfrentamiento físico entre dos grupos en igualdad de fuerza. La política como forma de solución de conflictos por la vía pacífica, es la función social de los partidos políticos. Cuando el uso de la fuerza se ve superado por el diálogo y la conciliación de intereses, surge la política, y cuando existe un grupo determinado y permanente en el tiempo que realiza esta actividad, surge la función social de los partidos.

Mientras haya una norma jurídica que establezca los medios para acceder al poder, la paz de un pueblo estará casi asegurada. Decimos casi porque habrá otros factores que puedan desestabilizar a un pueblo, pero en buena medida los medios e instituciones establecidas para acceder y mantener el poder implican la posibilidad de una paz más duradera. El caso mexicano es más que ejemplificativo de esto. Durante muchos años, guerras intestinas provocaban el

¹⁶ FERRERO, Guillermo, citado en BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo, *Op. cit.*, págs. 15-29.

cambio de grupos en el poder: desde revueltas locales hasta una cruenta revolución, la inestabilidad reinaba por la simple razón de acceder al poder, independientemente de la forma en que se consiguiera. Esto fue así hasta que se crearon los mecanismos para acceder al poder.

Los distintos grupos sobrevivientes de la Revolución Mexicana formaron una alianza para crear el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. Con ello, las pugnas por el poder se institucionalizaron y se volvieron luchas reguladas por la ley. De esta manera, observamos cómo es que los partidos contribuyen a generar condiciones adecuadas dentro de un país que había sufrido prácticamente durante toda su vida independiente de guerras, asesinatos y violencia en general.

Ahora bien, existen otras implicaciones de los partidos en la sociedad. En concreto, nos referimos a la propaganda política como una implicación de la vida moderna que impacta de manera directa a la sociedad, pero también a los partidos políticos. La forma de hacer proselitismo y difundir la propaganda de un partido ha cambiado con el tiempo. Antes, para hacer llegar el mensaje a un grupo limitado de personas, se requería de la realización de actos masivos de larga duración en los que se exponían las ideas, planteamientos y programas de acción de un partido. Con la revolución tecnológica esto ha cambiado. Hoy día la política se hace, en buena medida, a través de los medios masivos de comunicación. En un principio fue la palabra escrita a través de panfletos, periódicos y en general cualquier material impreso. Posteriormente, la palabra de la política fue hablada. La radio permitía llegar a muchas más personas, con

un costo menor en cuanto a recursos materiales y humanos. Actualmente, la política es imagen.

Giovanni Sartori ejemplifica lo anterior de manera magistral en su libro "El Homo Videns", en el cual el autor acuña el término "video-política", señalando que éste "hace referencia sólo a uno de los múltiples aspectos del poder del video: su incidencia en los procesos políticos, y con ello una radical transformación de cómo ser políticos y de cómo gestionar la política."¹⁷ Con la televisión, el mensaje de un partido político puede llegar a más personas por medio de un spot de no más de 30 segundos. En medio minuto, se puede transmitir un mensaje que antes hubiera tomado varias horas o decenas de páginas. La imagen ha cambiado la forma de hacer política, pero también ha modificado la forma de entender la política.

En México, más de la mitad de los recursos financieros de los partidos políticos se destina a la propaganda vía medios de comunicación como los periódicos, las revistas y la radio, pero principalmente, la televisión. ¿Quién puede negar la importancia de esa caja de imágenes? Hoy la política se hace de manera más directa, sin intermediarios, sin pérdidas de valiosas horas. La paz es una paloma, la delincuencia y el crimen son un individuo arrebatando el bolso a una mujer, la esperanza es un niño, pero el mismo niño puede ser pobreza, desigualdad, marginación. La imagen transmite lo que el partido quiere hacer sentir a los potenciales electores, y lo hace de una manera adecuada para sus fines, pero tal vez equivocada en cuanto a su contenido, pues ante la carencia de información tangible, ganan más simpatizantes las imágenes que las ideas.

¹⁷ SARTORI, Giovanni, Homo videns, ed. Taurus, México, 2003, pág. 70.

El exceso en el uso de los medios de comunicación para transmitir propaganda política, en concreto la televisión, ha deformado la forma de hacer política, pues muchas veces la idea o propuesta de un partido político es distorsionada por la imagen. Con ello se ha perdido cercanía en la relación entre los partidos políticos y los ciudadanos. Hasta aquí las implicaciones directas causadas por el uso excesivo de los medios de comunicación como instrumentos principales para la difusión de los programas y plataformas de los partidos políticos.

Sin embargo, el uso desmedido de los medios de comunicación como instrumentos de la política no sólo ha impactado en la forma en que los partidos políticos hacen política, sino también en la que otros hacen y, muchas veces, deshacen. En el caso de México, los principales actores de la nueva política mexicana son precisamente los medios de comunicación, al tener en sus manos el poder de difundir lo que consideren pertinente. Actualmente los medios de comunicación influyen de manera importante en la política. Ellos deciden el enfoque que le darán a los acontecimientos públicos, lo que genera subjetividad ante la difusión de los hechos, teniendo la posibilidad de engrandecer o destruir a personajes e instituciones. Lo mismo sucede con aquellas personas que, sin ser dueños de los medios de comunicación o empleados de las empresas que los poseen, tienen los recursos económicos para acceder a ellos mediante la compra de tiempo aire. Ante esta situación es conveniente reflexionar sobre la conveniencia del uso de los medios de comunicación masiva para hacer política y de esta manera tomar acciones para evitar que el ejercicio de esta sea monopolio de ciertas clases sociales.

Finalmente, es importante mencionar un fenómeno reciente relacionado con los partidos políticos: la "ciudadanización" de la política. Si bien no podemos considerar a la ciudadanización de la política como una implicación social de los partidos políticos, este fenómeno sí constituye una consecuencia negativa de la actuación de los mismos. Ante la crisis de legitimidad y confianza de los partidos políticos y de los gobiernos emanados de ellos, la sociedad ha optado por voltear los ojos hacia individuos sin filiación partidista pero con virtudes personales que los hacen atractivos como posibles gobernantes. En México, la discusión sobre la posibilidad de que ciudadanos sin filiación partidista accedan a cargos públicos se ha centrado en la próxima elección presidencial. No obstante, en un sistema como el mexicano, donde los partidos políticos son las únicas entidades autorizadas para participar en los procesos electorales, esto es imposible y perjudicial para el propio sistema. El hecho de que la sociedad conceda la posibilidad para que un candidato que no tenga partido participe en las elecciones no es otra cosa sino una muestra de la desconfianza que han generado los partidos políticos. Concebir una candidatura ciudadana en lugar de una apoyada por un partido político no hace otra cosa que debilitar el de por sí endeble sistema de partidos. Tal vez lo que se requeriría sería la inclusión de estas personas, cuyas virtudes parecen superiores a las de los miembros de los partidos políticos en uno de ellos, o en el peor de los casos, modificar la ley para permitir con ello la participación directa y activa de ciudadanos, partidos políticos y otras entidades en los procesos electorales, cambiando con ello parte del Sistema Político Mexicano. Sin embargo, esto generaría que personas sin experiencia en política arribaran a los puestos públicos, quienes a

pesar de las virtudes personales que pudieran tener, carecerían de los conocimientos necesarios para desarrollar, de manera adecuada, la actividad política.

Aunado a esto, es importante señalar la dificultad ante la que un candidato ciudadano se enfrentaría respecto de los partidos políticos que integran el sistema político. Como veremos en el Capítulo Segundo, los partidos políticos son dominados por una cúpula con intereses muy definidos que controlan la mayor parte de las actividades del partido en aras de consolidarse como un grupo de poder. Se trata de un grupo de poder dentro de otro grupo de poder. De esta manera, es difícil imaginar que si un candidato ciudadano participara en las elecciones y resultara vencedor, los partidos derrotados le darían su apoyo desde el Poder Legislativo. No se trata de hacer emitir un juicio apresurado sobre la posibilidad de los ciudadanos sin partido para participar en las elecciones. Hay que estudiar también la viabilidad que una reforma legal y política de este tipo tendría en el Sistema Político Mexicano. Por ello, en nuestra opinión, lo conveniente sería tender hacia la profesionalización de la política, utilizando para ello a los partidos políticos.

4. Implicaciones políticas de los partidos políticos en la actualidad

En la actualidad, los partidos políticos tienen serias e importantes implicaciones en la vida política de las distintas sociedades. En gran parte de los sistemas políticos, los partidos han servido como instrumento para organizar al poder. A través de ellos se ha encausado la vida política de las distintas sociedades por

medios legales y legítimos. Sin embargo, no debemos dejar de lado a los sistemas totalitarios, los que han utilizado a los partidos políticos para controlar y manipular de manera arbitraria el poder. Afortunadamente, estos sistemas cada día son menos. La tendencia de los países civilizados es la de lograr y mantener métodos democráticos para acceder al poder. Son los países menos avanzados los que todavía conservan sistemas dictatoriales o autoritarios, y con los que generalmente coinciden sistemas de partidos débiles.

La supremacía de un grupo sobre el resto de la comunidad es una condición indisoluble del concepto de sociedad. A partir de que una persona posee cualidades superiores a otra, surge en esta simple relación el concepto de dominación. Esta dominación se observa de manera más clara cuando la relación ya no es únicamente entre dos personas, sino entre una o varias y el resto de una comunidad organizada. La dominación es "la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado contenido entre personas dadas."¹⁸ Sin embargo, la forma de recibir este mandato y con ello la obediencia de las personas, ha cambiado a través de los tiempos.

En un inicio, la dominación era de acuerdo al poder físico de una o varias personas sobre los demás. Aquél que ostentara la fuerza bruta por sus propias características o por instrumentos que se lo facilitaran, era el que dominaba a determinada comunidad, siempre que no apareciera en escena otra persona con más poder físico. Posteriormente, la dominación era ejercida por aquellas personas que poseían riquezas económicas que les permitían tener a su servicio a otros para realizar distintas labores, incluidas las de someter al resto

¹⁸ WEBER, Max, *Op. cit.*, pág. 43.

de los individuos mediante la fuerza bruta. En ambos sentidos cabría señalar que no se trata propiamente de dominación. En el mejor de los casos, estaríamos ante la superioridad de unos sobre otros. Si recurrimos a la definición establecida anteriormente, podemos ver que para que haya dominación se requiere de un mandato, lo que supone que aquellas personas que lo otorgan a otros están dispuestas a hacerlo por su propia voluntad, sin sometimiento de cualquier tipo. Frente a la superioridad física y económica no existe esa voluntad. No se trata de algo racional ni mucho menos legal.

Max Weber señala que existen tres tipos de dominación legal o legítima: la dominación racional o con administración burocrática; la dominación de carácter tradicional y la dominación carismática.¹⁹ La dominación racional es aquella que descansa sobre un marco normativo abstracto e impersonal estatuido de modo racional para ser respetado por los miembros de determinada asociación (sin importar del tipo de asociación de que se trate) y por el propio soberano o dirigente, quien a su vez deberá observar dicho marco normativo, y en la que lo que tiene supremacía es precisamente ese marco normativo y no la persona que se encuentra a la cabeza de la asociación. La dominación de carácter tradicional se presenta "cuando la legitimidad descansa en la santidad de ordenaciones y poderes de mando heredados de tiempos lejanos, creyéndose en ella en méritos de esta santidad".²⁰ En este caso, lo que se obedece no es un marco normativo, sino a la persona que haya sido designada conforme a la tradición. Finalmente, la dominación carismática es la

¹⁹ Cfr. WEBER, Max, *Op. cit.*, págs. 170-197.

²⁰ *Idem.*

que se basa en una cualidad de una persona determinada, consistente en el carácter extraordinario de esta, por cuya virtud se le considere en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas, o como enviado de Dios, o como ejemplar. De esta manera, a quien se obedece es a una persona determinada y no a un marco normativo.

Sin embargo, la dominación racional con un marco normativo determinado no implica la totalidad de elementos necesarios para obtener la obediencia de un conglomerado humano. A ello, pues, hay que agregar el elemento de legitimidad que ya mencionamos anteriormente. Esta legitimidad es la que permite que el poder de hecho se transforme en poder de derecho, en cuanto que el poder de derecho debe observar un ordenamiento jurídico para volverse de esta manera efectivo.²¹

Ahora bien, una vez que se tienen el poder *de facto* y la legitimidad, se requieren mecanismos que aseguren el cumplimiento de todo el conjunto de normas jurídicas de un Estado, desde la forma de acceder al poder y mantenerse en él, hasta el ejercicio de todas las funciones propias de un gobierno. Para el primer caso, -el acceso y permanencia en el poder-, varias han sido las instituciones creadas; sin embargo, muchas de estas divergen dependiendo del Estado de que se trate, bien sea porque la tradición de un pueblo determine la necesidad de ciertas instituciones y no de otras, bien porque la realidad concreta de un momento determinado así lo requiera. Tal vez el único factor de coincidencia en la inmensa mayoría de los países respecto de este tipo de instituciones sea el de los partidos políticos. Ello no es

²¹ Cfr. BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo, *Op. cit.*, págs.19-36.

casualidad; se debe a que son precisamente los partidos políticos un vehículo que conduce los intereses de un grupo determinado de personas para acceder al poder y así ejercerlo. Durante el proceso respectivo, los partidos sirven como instrumentos para organizar a sus miembros y asegurar que competirán en una contienda normada por la ley.

De esta manera, podemos observar que los partidos políticos han servido como un mecanismo que organiza al poder en cuanto a su integración y conformación. Con ello se asegura no sólo la legalidad e igualdad en cuanto a la participación de distintos grupos, sino principalmente la estabilidad política de un sistema entero. Aún si los vemos como un mal necesario, los partidos políticos siguen siendo eso, necesarios para el desarrollo de la vida democrática de un país. No existe hasta hoy otro tipo de instituciones políticas establecidas en la ley de ningún país que permitan tal grado de organización. Precisamente por encontrarse establecidos en la ley, los partidos políticos han sido el instrumento para civilizar la competencia política a través de reglas y procedimientos establecidos. Gracias a la participación de los partidos políticos, como ya se expresó con anterioridad, la estabilidad de los regímenes políticos se encuentra prácticamente asegurada.

Adicionalmente, los partidos políticos han servido como recipientes de ideas y conceptos de determinados sectores de la sociedad relativos a los asuntos públicos de los pueblos. En sus programas y plataformas se encuentran contenidos proyectos basados en las necesidades e inquietudes de la sociedad, los cuales son matizados por la ideología propia de cada partido. A través de ellos, una persona se identifica con las causas defendidas por

determinado partido político, lo que provoca que dicha persona apoye al mismo, bien sea mediante su voto en un proceso electoral o bien de manera activa a través de su participación directa como miembro del partido político. Ello obliga al partido político, cuando menos en el papel, a llevar a cabo aquellas acciones tendientes a plasmar en la realidad las ideas y aspiraciones en las que basa su proyecto.

Finalmente, resulta evidente que de los distintos partidos políticos que compitan en una elección, sólo uno será el vencedor. En México, esto sucede de manera total en una elección como la de presidente de la República, y de manera parcial en la de diputados y senadores, donde un partido obtendrá la mayoría en el Congreso, aún cuando esta no sea absoluta. Ante ello, aquellos partidos políticos que no triunfen en la elección presidencial o que no alcancen la mayoría en el Congreso se convertirán en partidos políticos de oposición. En el caso de México son considerados como partidos políticos de oposición aquellos que no se alzan con el triunfo en la elección presidencial. Actualmente, el partido político con mayoría en el Congreso, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, no es aquél cuyo candidato obtuvo el triunfo en las pasadas elecciones presidenciales. En este caso, este partido político será de oposición, aún cuando tenga mayoría en el Poder Legislativo. Esto resulta natural si tomamos en cuenta que nuestro país tiene un sistema presidencial cuya tradición política fue la de la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. Pues bien, bajo este esquema es que los partidos políticos de oposición han servido como instancias que realizan conciencia crítica sobre las políticas del gobierno, ayudando con ello al

escrutinio público. No obstante, los partidos políticos de oposición deben ser cautelosos al realizar esta crítica, procurando hacerla de manera seria, responsable e informada, pues de lo contrario, sólo servirían como grupos cuyo propósito principal sería desprestigiar al gobierno sin proponer soluciones alternas.

II. La Teoría

1. Concepto de partido político

Como lo señalamos en el capítulo I, el concepto de 'partido político' corresponde a la parte teórica y no histórica del tema. Un concepto de esta índole podría parecer sencillo. Sabemos lo que son los partidos políticos porque los hemos visto. El Sistema Electoral Mexicano privilegia de manera exclusiva a estos entes como el mecanismo para llevar a las personas a los puestos de elección popular. No obstante, la complejidad del concepto estriba en poderlo delimitar para ubicar de manera precisa cuándo estamos frente a un partido político y no ante un ente similar. Por esto, es necesario aproximarnos al concepto político de "partido político", mediante el estudio de la definición etimológica y semántica del mismo.

Como ya lo habíamos mencionado en el capítulo anterior, los partidos políticos encuentran su antecedente inmediato en las facciones, de ahí que tengamos que explicar el significado de ambos términos para poder diferenciarlos y señalar el por qué de la transición entre un término y otro. La palabra 'facción' proviene del verbo latino *facere*, que significa hacer, actuar. De ahí que la *factio* o facción era considerada por los autores como "un grupo político dedicado a un *facere* (hacer) perturbador y nocivo, a actos siniestros."²² Ante esta concepción generalizada y más tarde acrecentada por diversos autores como

²² SARTORI, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, ed. Alianza Editorial, Madrid, 2002, pág. 18.

Montesquieu, Bolingbroke, Hume, Burke, Madison y Washington, resulta natural que en un inicio, y aún hoy día, en países como Estados Unidos, la idea del partido político fue vista con desconfianza y en buena medida, con desprecio.

Por lo que hace a la palabra 'partido', esta se deriva del verbo latino *partire*, cuyo significado es dividir. De esta división se desprende la parte, que más tarde tomaría la forma de partido. A partir de esto, el significado dado a la palabra 'partido' adquiere un sentido más flexible que el de facción y, ciertamente, menos nocivo. Sin embargo, durante muchos años, los términos facción y partido fueron utilizados como sinónimos. A pesar de que los autores del siglo XVIII distinguían algunas diferencias entre el partido y la facción, fue hasta que Edmund Burke los deslindó uno del otro que cada palabra adquirió pleno sentido y significado distinto.

Podemos citar varios ejemplos en los que los autores advirtieron ciertas diferencias entre la facción y el partido, aunque continuaron utilizando los términos de manera indistinta. Bolingbroke señala: "El gobierno de un partido debe siempre terminar en el gobierno de una facción... Los partidos son un mal político y las facciones son los peores de todos los partidos."²³ Años más tarde, en la "Encyclopédie", Voltaire afirmaba que "el término partido no es, en sí mismo, odioso; el término facción siempre lo es."²⁴ Más drástico que los anteriores autores fue Louise Saint-Just, quien al referirse a los partidos lo hacía explicando que "Todo partido es criminal..., por eso toda facción es

²³ BOLINGBROKE, Henry Saint-John, citado en SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.*, pág. 21

²⁴ VOLTAIRE, citado en SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, pág. 17.

criminal... Toda facción trata de socavar la soberanía del pueblo... Al dividir a un pueblo, las facciones sustituyen a la libertad por la furia del partidismo.²⁵ En el "Discurso del Adiós" de 1796, George Washington utilizó como sinónimos los términos facción y partido. Cuando se refirió a los efectos de los partidos, señaló los correspondientes a las facciones. "La libertad... es de hecho poco más que un nombre cuando el gobierno es demasiado débil para soportar los embates de las facciones... Permitidme... advertiros del modo más solemne en contra de los efectos nocivos del espíritu del partido... Existe una opinión de que los partidos en los países libres constituyen controles útiles... y sirven para mantener vivo el espíritu de la libertad... Es probable que así sea dentro de ciertos límites... Pero en los gobiernos puramente electivos es un espíritu que no se debe fomentar."²⁶

Ante la confusión de conceptos, no resulta extraño que el desprestigio de los partidos haya aumentado. Al encontrar su origen en las facciones y al ser consideradas estas como grupos nocivos y perjudiciales, los autores del siglo XVIII supusieron que los partidos seguirían el mismo camino.

El primer autor que se despoja de la incorrecta igualdad entre facción y partido propuesta por sus antecesores es Edmund Burke. Al definir el concepto de partido político, Burke lo hace señalando que "un partido es un cuerpo de hombres unidos para promocionar por medio de la unión de sus esfuerzos el

²⁵ SAINT-JUST, Louise, citado en SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.*, pág. 30.

²⁶ WASHINGTON, George, citado en SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.*, pág. 31.

interés nacional sobre la base de un principio concreto respecto del cual todos se muestran de acuerdo."²⁷

Desde nuestro punto de vista, el concepto proporcionado por Burke resulta incompleto por desbordar en optimismo. A pesar de que los partidos políticos tendrían que promocionar el interés nacional, esto no siempre es así. Como veremos más adelante, en su definición Edmund Burke olvida los intereses particulares de que son presa los partidos políticos y sus dirigentes. En realidad, la estructura entera de los partidos políticos es susceptible de enfrentar los intereses nacionales con los intereses particulares, sin que en todo momento prevalezcan los primeros. Al hablar de intereses particulares, nos referimos a aquellos que tienen que ver con cuestiones del ámbito local o regional. Sin embargo, no debemos olvidar los intereses propios de los partidos políticos, y que no tienen que ver con necesidades nacionales o siquiera locales, sino más bien con los intereses personales o de grupo al interior del propio partido. Como veremos más adelante, los partidos políticos tienen un aparato burocrático que es susceptible de privilegiar sus intereses por encima de los intereses de la sociedad. Además, es frecuente que los grupos que ocupan los cargos directivos dentro de los partidos políticos intenten que sus intereses prevalezcan sobre los de otros grupos que en ese momento no se encuentran en el poder al interior del partido. Esto es lo que Robert Michels ha nombrado como la oligarquía de los partidos, la cual será analizada posteriormente.

²⁷ BURKE, Edmund, citado en WARE, Alan, Partidos políticos y sistemas de partidos, ed. Istmo, Madrid, 2004, pág. 31.

Robert Michels, al definir al partido político señala que "El término... presupone que entre los componentes individuales de éste debe existir una dirección armónica de voluntades hacia objetivos y metas prácticas idénticos. Si falta esto el partido se transforma en una mera organización."²⁸ Aún cuando no constituye propiamente una definición, Michels hace algunos señalamientos importantes respecto a la organización y finalidad de los partidos políticos. En primer término, señala que estos son organizaciones armónicas de masas electorales. En segundo lugar, determina que el fin de un partido político es tomar las riendas del gobierno, para que, en base a su ideología y organización particular, aplique lo que hasta ese momento había hecho de forma particular al interior del propio partido político. Al señalar esto, Michels lo hace comparando al partido político con un Estado a pequeña escala debido a su organización e ideología tan particular.

Aún cuando la definición propuesta por Robert Michels puede parecer fría y limitada debido a la falta de señalamientos relacionados con la naturaleza humana y la finalidad ideológica de proyectar ciertos programas tendientes a alcanzar el bien común, tenemos que partir de que, cuando el autor define al partido, sólo pretende enunciar los presupuestos de estas formas de organización, sin polemizar acerca de su finalidad o estructura. En el apartado "Estructura de los partidos y sistema de partidos" podremos apreciar de mejor manera el significado real que Michels pretende imprimir a los partidos políticos, en donde se pueden apreciar claramente la estructura y las

²⁸ MICHELS, Robert, Los partidos políticos, tomo II, ed. Amorrortu, Buenos Aires, 2003, págs. 155-163.

transformaciones que los partidos políticos sufren por su propia naturaleza. Por ello, consideramos adecuado únicamente enunciar la definición de "partido político" propuesta por Michels, sin entrar al análisis profundo de la misma. Dicho análisis será más provechoso y rico una vez estudiados otros elementos que Michels deja a un lado en la definición.

Para Max Weber, el partido político es "una asociación... dirigida a un fin deliberado, ya sea éste 'objetivo' como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea 'personal', es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendiente a todos estos fines al mismo tiempo."²⁹ Ese fin determinado, ya sea objetivo o personal, se basa en el reclutamiento libre de personas, pues de otra manera sería inconcebible una forma de socialización como la asociación sobre la que el partido político se construye.³⁰

El concepto de Weber resulta mucho más amplio y certero que el proporcionado por Burke, lo cual resulta comprensible no sólo por la posterioridad temporal en la que el primero de estos autores elaboró la definición, sino principalmente por la diferencia en las intenciones con las que cada uno de ellos lo hizo. Mientras que Burke intentó desligar y diferenciar los conceptos 'facción' y 'partido' para justificar y enaltecer la existencia del segundo, Weber introdujo elementos sociales que dieron mayor profundidad y sentido de la realidad al concepto de partido. Burke intentó matizar las

²⁹ WEBER, Max, citado en OPPO, Anna, citada en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Op. Cit.*, pág. 1153.

³⁰ Cf. WEBER, Max, Economía y sociedad, ed. FCE. México, 1999, pág. 228.

diferencias entre la facción y el partido para mostrar las bondades de los partidos políticos, tergiversando con ello la realidad; Weber no tuvo mayor necesidad que la de ser un observador social objetivo de una situación generalizada y aceptada no sólo por convicción, sino muchas veces por necesidad, debido a la falta de organismos paralelos que buscaran el posicionamiento en los cargos públicos y el consecuente ejercicio del poder sin la búsqueda de satisfacciones personales o de grupo. Aquello a lo que Burke se enfrentó fue explicado de manera clara y concisa por Carl Friedrich: "Si una definición no distingue un partido de una facción, entonces debemos sostener que ambas cosas son de hecho idénticas o modificar la definición para distinguir entre ellas."³¹

No obstante, conviene realizar algunos señalamientos respecto del concepto de Weber. La asociación de personas de la que habla este autor no constituye *per se* al partido político. Si acaso, estas serán parte de la estructura del partido político y presupuesto necesario para la existencia del mismo. Los partidos políticos incluyen otros elementos distintos del conglomerado social, como la ideología y el programa sobre el que sustentan sus intenciones de participación política. Tampoco son los fines objetivos o personales los que hacen de la asociación un partido político. Tanto la asociación como los fines caben en entes que no constituyen partidos políticos, como grupos políticos o en el mejor de los casos, las asociaciones políticas.

El francés Maurice Duverger elaboró una definición a partir de las diferencias que los partidos políticos encuentran con los grupos de presión. Duverger

³¹ FREIDRICH, Carl, citado en SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, pág. 82.

señala que los partidos políticos son aquellos entes que "tratan de conquistar el poder y de ejercerlo; su método es hacer elegir a los consejeros generales, a los alcaldes, a los senadores y a los diputados, hacer entrar a los ministros en el gobierno y designar al Jefe de Estado. Los grupos de presión, por el contrario, no participan directamente en la conquista del poder y en su ejercicio sino que actúan sobre el poder pero permaneciendo al margen de él y realizando una presión sobre el mismo."³²

Es evidente que al definir a los partidos políticos, Duverger se refería a los partidos políticos franceses de la primera mitad del siglo XX. Aún cuando la definición es valiosa en su primera parte y por la comparación que el autor realiza entre los partidos políticos y los grupos de presión, esta resulta incompleta y sumamente limitada. Al hacer referencia a los cargos a los que los partidos aspiran a alcanzar, la definición se vuelve limitativa para aquellos que actúan en un régimen diferente al francés, con cargos públicos distintos. No obstante, resulta valiosa la aportación hecha por Duverger en cuanto a los rasgos que distinguen a los partidos políticos de los grupos de presión.

Giovanni Sartori expone de manera precisa el problema que entraña el estudio de las definiciones y los conceptos, más aún cuando se trata de ideas y realidades tan complejas como lo es un partido político. Cuando se pregunta ¿qué es un partido político? y ¿por qué es necesaria una definición?, Sartori inicia recordándonos la importancia de las definiciones por la delimitación y distinción que éstas proporcionan a las cosas. De manera general, Sartori

³² DUVERGER, Maurice, citado en PATIÑO, Javier, Nuevo Derecho Electoral Mexicano, ed. Constitucionalista-IFE, México, 2000, pág. 304.

señala que existen definiciones sencillas, que se limitan a aclarar el significado de un término y definiciones complejas, que enumeran atributos y propiedades exclusivas del concepto o término definido. Por lo que se refiere a la definición de 'partido político', Sartori establece que es necesaria una definición sencilla que no sólo señale qué es un partido político, sino que también excluya a todo aquello que no sea un partido político, por lo que define a los partidos políticos como "cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos."³³

La definición propuesta por Sartori es correcta y se basa en la funcionalidad de los partidos, pero al igual que los anteriores, resulta incompleta. Si bien es cierto que la principal finalidad de los partidos políticos es llevar a sus candidatos a cargos públicos, las labores de estos no se limitan a ello. Como veremos más adelante en el apartado "El campo de acción de los partidos políticos", los partidos políticos no sólo son aparatos electorales en busca de votos y de posicionamiento en cargos públicos. Aún cuando las elecciones son el momento más importante de los partidos políticos, la mayoría del tiempo los partidos contribuyen a la vida política de un país de forma distinta a la postulación de candidatos y a la obtención de cargos públicos. Además, dentro de los sistemas unipartidistas, los partidos políticos presentan un comportamiento en el que el posicionamiento de sus candidatos en cargos públicos se vuelve secundario, privilegiando en este caso la justificación del sistema a través de otros medios, como se demostrará con posterioridad.

³³ SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, pág. 89.

Alan Ware propone una definición que agrupa las principales características de los partidos políticos en la actualidad. El catedrático de la Universidad de Oxford define a los partidos políticos como "instituciones que a) buscan influencia en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno, y b), puesto que normalmente defienden más de un único interés social intentan, hasta cierto punto, agregar intereses."³⁴

A pesar de la sencillez de la definición de los partidos políticos de Alan Ware, esta contiene varios elementos indispensables para considerar a los partidos como tales. La necesidad de que sean instituciones, que busquen influencia en el seno del Estado y que esta búsqueda sea mediante la defensa de intereses sociales, son condiciones para que una asociación pueda ser considerada como 'partido político'. Sin embargo, Ware se equivoca cuando afirma que la búsqueda de influencia en el seno del Estado a menudo se intenta mediante la ocupación de posiciones en el gobierno. En realidad esta búsqueda de influencia necesariamente se debe hacer mediante la ocupación de cargos públicos. En caso contrario, estaríamos frente a un grupo de presión como aquellos a los que hace referencia Duverger, y no frente a un partido político con fines objetivos, personales o de ambas clases, como quedó asentado por Weber. Un partido político debe aspirar a influir en el Estado mediante la ocupación de cargos públicos. Aún cuando pueda participar en la vida política del Estado de otra manera, la principal aspiración de todo partido político es el posicionamiento de sus candidatos en el mayor número posible de cargos para

³⁴ WARE, Alan, Partidos políticos y sistemas de partidos, ed. Istmo, Madrid, 2004, pág. 31.

de esta forma acceder y permanecer el mayor tiempo posible en el ejercicio del poder público.

El propio Duverger califica a estos entes que aparentan ser partidos políticos cuando en realidad son grupos de presión, como ligas. A decir de Duverger, las ligas son agrupaciones distintas a los partidos políticos, por tener características diversas a los primeros y una definición propia que los diferencia. Son, en realidad, organismos externos. Para este autor, las ligas son "asociaciones constituidas con fines políticos... que no emplean los mismos medios para obtener sus fines... pues no presentan candidatos a las elecciones y no tratan de agrupar diputados: son únicamente máquinas de propaganda y de agitación... Son violentamente antiparlamentarias: se niegan a jugar el juego democrático, a diferencia de los partidos fascistas y comunistas, cuya doctrina es igualmente antiparlamentaria, pero que se sirven del Parlamento para conquistar el poder."³⁵ Como veremos en el apartado "Estructura de los partidos y sistemas de partidos", Duverger confunde los conceptos de liga y partidos fascistas y comunistas.

Aún cuando ya hemos señalado y analizado algunas de las más importantes definiciones que autores de la Ciencia Política proporcionan, existen otras que por su brevísimo e incompleto contenido no han merecido el suficiente estudio, pero que no dejan de ser importantes para ejemplificar el pensamiento de los diversos autores en distintas épocas y latitudes. Joseph Schumpeter menciona que "Un partido no es... un grupo de hombres que se proponen el bienestar público conforme a un principio en el cual están todos de acuerdo... Un partido

³⁵ DUVERGER, Maurice, Los partidos políticos, ed. FCE. México, 2002, pág. 25.

es un grupo cuyos miembros se proponen actuar concertadamente en la lucha competitiva por el poder político.³⁶ Harold Lasswell y Abraham Kaplan señalan que "Un partido (político) es un grupo que formula cuestiones generales y presenta candidatos a las elecciones."³⁷ Similar resulta la definición proporcionada por Fred Riggs, al definir a los partidos políticos como "Cualquier organización que designa candidatos para la elección a una asamblea electiva."³⁸

Como anteriormente señalamos, estas definiciones no han merecido un análisis profundo por su brevedad no sólo en cuanto a su extensión, sino principalmente por lo que se refiere a su contenido. Es evidente, como lo hemos señalado, que un partido político busca el poder político, y que en la búsqueda de dicho poder se ve en la necesidad de presentar candidatos para puestos de elección popular; pero también es cierto que los partidos políticos no sólo se limitan a ello. Aceptar como ciertas y completas estas definiciones sería equivocar el análisis serio y responsable de los partidos políticos. Schumpeter, Lasswell, Kaplan y Riggs describen a los partidos políticos de manera limitada, concretándose únicamente a señalar una de las muchas funciones que tienen.

Si bien la legislación mexicana no proporciona una definición concreta de lo que es un partido político, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos

³⁶ SCHUMPETER, Joseph, citado en SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, pág. 82.

³⁷ LASSWELL, Harold, y KAPLAN, Abraham, citados en SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, pág. 87.

³⁸ RIGGS, Fred, citados en SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, pág. 87.

Electorales (COFIPE) proporcionan la naturaleza jurídica, los fines y los requisitos para la formación de los partidos políticos nacionales. La fracción I del artículo 41 de la CPEUM establece la naturaleza jurídica de los partidos políticos mexicanos, al señalar que estos "son entidades de interés público."³⁹ La calidad de los partidos políticos como entidades de interés público ha sido confirmada por varias tesis aisladas de la jurisprudencia mexicana. Dos tesis aisladas que recayeron sobre el recurso de apelación SUP-RAP-009/97, la 102 y la 149, publicadas en la Revista Justicia Electoral confirman lo anterior. La primera señala que los partidos políticos pueden impugnar la difusión de campañas publicitarias gubernamentales durante los 30 días anteriores a la jornada electoral, "toda vez que no sólo actúan como titulares de su acervo jurídico propio, sino como entidades de interés público con el objeto de preservar las prerrogativas de la ciudadanía, de manera que las acciones que deducen no son puramente individuales, sino que gozan, en buena medida, de las características reconocidas a las llamadas acciones de interés público o colectivas, dentro de las cuales se suelen ubicar las acciones de clase o de grupo, que existen en otros países y que se comienzan a dar en México."⁴⁰ La tesis 149 ya referida expresa el mismo criterio, sólo que en esta oportunidad lo hace para reconocer el interés legítimo de los partidos "para hacer valer los medios de impugnación jurisdiccionales legalmente procedentes, contra actos emitidos en la etapa de preparación del proceso electoral."⁴¹

³⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ed. ISEF, México, 2004, págs. 30-31.

⁴⁰ *Revista Justicia Electoral* 1997, Tercera Época, suplemento 1, págs. 42-43.

⁴¹ *Revista Justicia Electoral* 1997, Tercera Época, suplemento 1, págs. 53-54.

En la misma fracción del artículo citado se establecen los fines de los partidos políticos, al señalar que estos deben "promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo."⁴²

Por otra parte, el COFIPE, ley reglamentaria del artículo 41 de la CPEUM, establece que para que una organización o agrupación sea considerada como partido político, se requiere que cuente con el registro ante el Instituto Federal Electoral⁴³ (IFE). Su artículo 24 establece que para obtener el registro como

⁴² *Idem.*

⁴³ El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, con la función principal de organizar y vigilar las elecciones federales. Sin embargo, dicho organismo cuenta con otras funciones, como la de asignar recursos financieros a los partidos políticos, así como vigilar el uso y destino de los mismos. Al ser un órgano colegiado, el Instituto Federal Electoral se compone por 9 consejeros electorales, de los cuales uno será nombrado Consejero Presidente, y será el encargado de presidir el Consejo Electoral, órgano supremo de Instituto, además de contar con la representación jurídica y política de los actos de dicho organismo. El Consejero Presidente y los demás consejeros electorales serán nombrados por la Cámara de Diputados con los mecanismos que para el efecto señalen las leyes. El rasgo político más importantes del Instituto Federal Electoral es el carácter apartidista del mismo, pues si bien es cierto que los consejeros son nombrados por diputados pertenecientes a determinados partidos políticos, la designación de los primeros tendría que responder a los intereses nacionales, y no particulares o de partido. Al ser el órgano encargado de velar por la democracia, el Instituto Federal Electoral es de vital importancia en especial para el correcto funcionamiento del sistema de partidos en México, y en general para todo el sistema político.

partido político nacional, se debe cumplir con dos requisitos: "a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate."⁴⁴

Si bien ninguno de estos dos ordenamientos proporciona una definición concisa de los partidos políticos, sí podemos advertir en ellos los rasgos característicos que desde el punto de vista legal se requiere para que una organización o asociación política sea considerada como partido político nacional en México. Conviene señalar que si bien existen partidos políticos nacionales, hay también organizaciones o asociaciones locales que, de manera general, cumplen con las funciones y fines de los partidos políticos nacionales. Dichas asociaciones no reciben el nombre de partidos políticos en todas las entidades federativas. En el caso del Distrito Federal, los artículos 18 y 19 del Código Electoral del Distrito Federal (CEDF) se refieren al particular, al señalar que "En el Distrito Federal los ciudadanos podrán asociarse políticamente en las figuras siguientes: a) Partidos Políticos nacionales; y b) Agrupaciones políticas locales... La denominación de "Partido Político" se reserva, para los efectos de

⁴⁴ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, ed. Delma, México, 2004, págs. 12-13.

este Código, a las asociaciones políticas que tengan su registro como tal ante las autoridades electorales federales.⁴⁵

Otros ordenamientos en materia electoral como el Código Electoral del Estado de México (CEEM) reconocen tanto a los partidos políticos nacionales como a los partidos políticos electorales. El CEEM, además, proporciona una definición más sustantiva sobre el concepto de 'partido político'. En sus artículos 33 y 35, define a los partidos políticos y distingue las diferencias entre los partidos políticos nacionales y los partidos políticos locales, respectivamente: "Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan... Para los efectos del presente Código, se consideran como partidos políticos nacionales aquellos que cuenten con registro ante el Instituto Federal Electoral, y partidos políticos locales aquellos que cuentan con el registro correspondiente ante el Instituto Electoral del Estado."⁴⁶

Aún cuando el tema de los partidos políticos en México será analizado con posterioridad, la presente anotación no está de más. Ello nos da una idea de lo que en México es considerado como partido político, así como las dos clasificaciones en que estos se dividen de acuerdo al ámbito geográfico en que pueden actuar: nacionales y locales. Sin embargo, debido a la naturaleza de este trabajo, sólo estudiaremos el ámbito nacional de los partidos políticos,

⁴⁵ *Código Electoral del Distrito Federal*, ed. Delma, México, 2004, pág. 166.

⁴⁶ *Código Electoral del Estado de México*, ed. Delma, México, 2004, pág. 319.

dejando a un lado las particularidades que los sistemas electorales estatales imprimen a los partidos políticos locales.

Hemos citado las definiciones que autores clásicos proporcionan sobre "partido político", señalando aquellos aspectos en los que, desde nuestro punto de vista, aportan cuestiones importantes o de las que adolecen bien por la época en que fueron propuestos, bien por considerar que estas no eran trascendentales. De la misma manera, hemos referido lo que el marco constitucional y legal mexicano, señalan sobre los partidos políticos. Toca ahora el turno de proporcionar nuestro concepto sobre 'partido político', haciéndolo de manera global, esto es, desde el punto de vista legal y doctrinario, además de general por lo que hace a su amplitud, lo que permite distinguir y diferenciar a los partidos políticos de otros entes.

Para nosotros, un partido político es un grupo de personas físicas organizadas formal y materialmente en torno a un conjunto de intereses comunes de diversa índole (ideología), que pretenden materializarlos a través del ejercicio del poder político legítimamente establecido, ya sea manteniéndolo o modificándolo mediante el acceso a cargos gubernamentales, y que se encuentra reconocido por las leyes del Estado dentro del que actúen.

Analizando el concepto que proponemos, podemos señalar que se trata de un conjunto de personas, pues no es posible concebir una organización en la que sólo participe una persona, como tampoco podría concebirse al partido político como la agrupación de personas morales. Si bien es cierto que existen personas morales como los sindicatos que pueden tener preferencia por determinado partido político, no menos cierto es que estos sólo pueden

procurar e incentivar la adhesión del mayor número de miembros a las filas de un partido político, sin poder, o cuando menos sin deber, realizar incorporaciones masivas y generales. Deben tener una organización formal y material, independientemente del tipo que esta sea, pues de lo contrario actuarían no como un grupo con intereses comunes, sino como individuos con intereses y motivaciones personales. Al estar organizados y tener intereses comunes, es natural que estos individuos pretendan llevarlos a cabo. La suma de estos intereses redundaría en la conformación de una organización formal y material. El hecho de que exista un grupo de intereses comunes resulta indispensable, pues como veremos más adelante, la ideología de los partidos es algo sin lo cual los partidos políticos no tienen razón de ser, y en la mayoría de los casos en que estos carecen de ideología, ante la eventual posibilidad de que puedan surgir a la realidad, estarán destinados a desaparecer al poco tiempo de haber nacido.

La forma en que estos individuos pretenden materializar sus intereses deberá ser en todo momento mediante el ejercicio del poder político legítimamente constituido, aún cuando al ocupar cargos gubernamentales, modifiquen parcial o totalmente la forma en que dicho poder se estructurará o ejercerá, o bien, lo mantendrán. En cualquier caso, es necesario que el partido político acceda al poder por los medios legales que el marco jurídico de cada Estado establezca. Estos medios legales establecidos de forma particular por cada Estado, en primer lugar, deberán reconocer la existencia del partido político, pues en caso de no hacerlo, esta organización será un grupo de presión que se encontrará en la ilegalidad. Ello podría provocar que dicha organización, a pesar de tener

en esencia la finalidad, estructura, organización y funciones de un partido político, se convierta en lo que Duverger denominó como una "liga", y que no constituye otra cosa que un grupo de presión.

La definición que hemos propuesto no pretende encontrar rasgos característicos de los partidos políticos en un régimen específico de determinada época o ubicación geográfica, sino solamente enunciar aquellos rasgos característicos que distinguen a este tipo de organizaciones de otras. Es en realidad un concepto atemporal que puede abarcar tanto a los partidos políticos modernos como a los antiguos. En todo caso, esta es una definición general, y si pretendiéramos proporcionar la de un partido en particular, como aquellos que cuentan con apellidos como 'socialista', 'burgués', 'cristiano', 'fascista', u otros, sólo habría que agregar las características que distinguen a estos entre sí. Se trata de un intento por lograr una definición que sirva como recipiente de aquellas organizaciones distintas entre sí por características propias, pero con una misma esencia.

2. Estructura de los partidos y sistemas de partidos

La estructura de los partidos políticos constituye, de acuerdo con Maurice Duverger, un amazón en torno al cual se conforma el marco general que encuadrará la actividad de sus miembros, así como la forma de organización interna de sus dirigentes y las facultades o poderes que estos tendrán. "La comunidad global es un conjunto de pequeñas comunidades de base, ligadas unas a otras por mecanismos coordinadores. En los partidos modernos, esta

armazón alcanza una gran importancia; constituye el marco general de la actividad de los miembros, la forma impuesta a su solidaridad; determina los mecanismos de selección de los dirigentes y los poderes de éstos... Mientras que la armazón general del Estado permanece idéntica, en sus líneas generales, dentro de las grandes naciones de Occidente, la armazón de los partidos ha sido transformada.⁴⁷ En cada caso particular, la estructura será definida de acuerdo con la ideología del propio partido político y de sus miembros. De esta manera, Duverger clasifica a los partidos políticos en cuanto a su estructura en partidos de estructura directa y partidos de estructura indirecta, siendo los primeros aquellos en los que sus "miembros forman en sí la comunidad del partido, sin añadidura de otros grupos sociales,"⁴⁸ mientras que los de estructura indirecta son aquellos constituidos "por la unión de grupos sociales de base."⁴⁹ En tanto que los partidos políticos de estructura directa forman un conglomerado homogéneo de miembros en cuanto a su origen e ideología, los partidos políticos de estructura indirecta agrupan a miembros provenientes de distintos grupos sociales y carentes de identidad ideológica, aún cuando dentro de dicha diversidad, empatan importantes coincidencias en lo fundamental. Como ejemplo de partido directo encontramos al Partido Socialista Francés (PSF), en el cual los miembros formaban un conglomerado homogéneo por su procedencia y su forma de adhesión. Bajo este esquema, podemos decir entonces que al vincularse a un partido por medio de un registro

⁴⁷ DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, pág. 34.

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Ibidem.*

y al pagar una cuota regular, se crean rasgos de identidad entre los miembros. La causa que los une es la misma: el interés de participar en ese partido por coincidir con la ideología de éste. Ahora bien, para señalar un ejemplo de partido indirecto, tenemos al Partido Laborista Británico (PLB) de 1900, el cual se encontraba compuesto por miembros de sindicatos, cooperativas, grupos de intelectuales y distintas sociedades, lo que provocaba una heterogeneidad en la composición de los miembros de los grupos de base. En este caso, la identidad creada entre estos miembros se daba en primer lugar por el grupo al que pertenecían, y en segundo por el interés de formar parte del partido político.⁵⁰

Sin entrar todavía a una clasificación de los partidos con base en su estructura, Samuel Eldersveld apunta que "en sí y por sí mismo el partido es un sistema político en miniatura. Tiene una estructura de autoridad... Tiene un proceso representativo, un sistema electoral y subprocesos para reclutar dirigentes, definir objetivos y resolver conflictos internos del sistema."⁵¹ A partir de lo expuesto por Eldersveld, y sólo a manera de apunte preliminar, conviene mencionar lo expuesto por Robert Michels y que ha sido conocido como la "Ley de hierro de la oligarquía." Dice Michels que "es inadmisibles la democracia sin organización... La clase que ante los ojos de la sociedad despliega el estandarte de ciertas reivindicaciones definidas, y que aspira a la realización de un complejo de objetivos ideales derivados de las funciones económicas que esa clase desempeña, necesitan organización. Ya sean económicas o políticas

⁵⁰ Cfr. DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, pág. 35.

⁵¹ ELDERSVELD, Samuel, citado en SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, pág. 95.

esas reivindicaciones, la organización es el único medio para llevar adelante una voluntad colectiva. Por estar basada sobre el principio del menor esfuerzo, es decir, sobre la máxima economía posible de energía, la organización es el arma de los débiles en su lucha contra los fuertes.⁵²

La organización de las clases mencionadas por Michels, por muchas razones, se vuelve fundamental para alcanzar el éxito. En primer lugar, la organización permite plantear cuestiones generales de manera concreta. En una conglomeración humana que se encuentra unida en torno a determinado interés o necesidad, pero sin esquemas de organización interna, es difícil realizar un planteamiento con el que todos estén de acuerdo. Sin embargo, al existir una organización, ello supone la existencia de reglas y mecanismos que permitirán la discusión de los asuntos y la toma de decisiones respecto de planteamientos previos. La organización permite sumar el esfuerzo de cada una de las partes involucradas, lo que resulta en un esfuerzo colectivo que se vuelve más fuerte y poderoso no sólo por el número de personas que la integran, sino también por la diversidad de líneas de acción que se tienden con cada una de estas personas. Al momento de delimitar funciones y acciones sobre cierta cuestión planteada por esta conglomeración humana, la organización jugará un papel fundamental.

Lo expuesto por Michels encuentra relación con lo planteado por Eldersveld en cuanto a los "subprocesos para reducir dirigentes" referidos por el segundo, y la oligarquía en que más adelante se transformarán los cuadros de los partidos políticos, según el primero. A partir de la tendencia referida por Michels en la

⁵² MICHELS, Robert, *Op. cit.*, tomo I, pág. 67.

que los dirigentes de los partidos políticos transforman la estructura de los mismos en una oligarquía, es que se puede estudiar la estructura de estos en cuanto a su democracia interna. Sin embargo, existe otra forma de aproximación al estudio y análisis de los partidos políticos, que se refiere a su organización. Esta forma de estudio puede observarse de manera clara en "Los partidos políticos", de Maurice Duverger.

La estructura de los partidos políticos en cuanto a su organización, puede ser estudiada desde la perspectiva de aquellos elementos de base que le dan sustento a estos, o bien, a partir de las funciones y ubicación de las personas que lo componen e interactúan dentro de los mismos. Según Duverger, los elementos de base en los que la mayoría de los partidos políticos se sustentan son los comités, las secciones, las células, y las milicias. Estos elementos de base son los organismos o grupos que forman una estructura jerárquica vertical y que directamente forman parte de los partidos, a diferencia de los organismos exteriores o anexos. Cada uno de los elementos de base enunciados sirven para formar el armazón o estructura primaria de los partidos. Son la ideología y tendencias de cada partido político las que definen qué elemento servirá para estructurar la organización interna.

El comité es un elemento del partido político de carácter limitado y cerrado con un número pequeño de miembros escogidos o designados por sus características personales. Se trata de un grupo de "notables" que son seleccionados por su influencia para funcionar en grandes circunscripciones durante tiempos electorales, aún cuando siguen existiendo fuera de estos, pero en menor medida. Es por ello que este tipo de comités no pueden compararse

con los comités electorales de los que hablamos en el capítulo I. A diferencia de estos últimos, los comités como elementos de base de los partidos políticos, sólo existen en la medida en que exista el partido político, se crean de manera posterior al mismo y no desaparecen una vez terminadas las elecciones. La función principal de los comités es ejercer una influencia dentro del electorado y frente a los demás partidos políticos durante los tiempos de elección, sin pretender engrosar sus filas mediante la incorporación de nuevos miembros a través de actos de propaganda. Constituyen una parte de los partidos políticos dedicada a la reflexión y control administrativo, sin funciones de propaganda o agitación.⁵³

Los comités pueden ser directos o indirectos. Los directos son aquellos propios de los partidos políticos radical-socialistas, como los comités franceses de principios del siglo XX. En ellos, los miembros del comité son elegidas personas de amplio reconocimiento y gran influencia dentro de la región en que se encuentre el comité. Sin embargo, no representan a sectores específicos, sino únicamente se les designa por su reconocida trayectoria en campos como la abogacía, la medicina, la ciencia, el periodismo, la enseñanza, o cualquier otra área. Por otro lado, los comités indirectos son aquellos donde las personas designadas como parte de ellos, representan en carácter de delegados locales a ciertos sectores afines al partido político, como sindicatos, sociedades y organizaciones, cooperativas y otros. El ejemplo clásico de este tipo de comités es el ya señalado PLB, el cual funcionaba hacia principios del año 1900 bajo esta figura. Finalmente, existen los comités técnicos, que, como su propio

⁵³ Cfr. DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, págs. 47-48.

nombre lo señala, funcionan para desahogar temas específicos y técnicos. Estos comités no se integran por notables con influencia personal ni delegados de organizaciones con representación local, sino que contratan personas con conocimientos especiales en temas de materia electoral. Los comités norteamericanos son un buen ejemplo de este tipo de comités.⁵⁴

En un inicio, los comités de notables fueron una aportación de los partidos burgueses, consecuencia directa de la ampliación del sufragio. Sin embargo, al pasar de los años, los partidos de corte socialista, y en concreto los partidos políticos obreros europeos, tomaron la figura de los comités. En el primer caso, hablamos de los comités directos; en el segundo de los indirectos. En ambos casos, se trata de estructuras sobre las cuales funcionan los partidos de cuadros, pues debido a su pequeña estructura, se requiere de personas contratadas *ex profeso* para desarrollar las tareas propias de todo partido político, como la propaganda y la organización de actos. Los miembros de los comités sólo se dedican a desarrollar el programa de gobierno en base a la ideología del partido político.

La sección es un elemento de base más centralizado que el comité, pues sus funciones se limitan a áreas geográficas más pequeñas. Gracias a ello es que la sección procura la integración de grandes masas de miembros para engrosar las filas del partido político. Con base en esta limitación geográfica, es que la sección guarda una mayor relación con los miembros del partido que habitan en dicha área. Aún cuando la sección no desdeña la calidad de sus miembros, lo que realmente le importa es la cantidad de personas que pueda adherir al

⁵⁴ *Idem.*

partido político, lo que da a éste elemento un carácter mucho más abierto que el del comité. Por esta razón, es que la sección no establece requisitos rígidos para poder formar parte del partido político. Aún cuando estos requisitos están presentes, estos son más bien teóricos, y basta tener el deseo de incorporarse a las filas del partido político para lograrlo.⁵⁵ Las características de la sección son planteadas por Duverger de forma teórica. Resultaría pernicioso creer que la parte teórica de las secciones sigue resultando realidad para los partidos que se agrupan de esta manera. Si bien es cierto que la estructura como tal conserva rasgos que la distinguen de otras, no menos es la pérdida de esa cercanía entre los miembros de la sección. La sección sigue siendo una estructura basada en la delimitación geográfica y por eso mismo es que ha sido una estructura que ha perdido vigencia. Al parecer, se trata de una estructura flexible porque para formar parte no pide mayor requisito que el simple deseo. Sin embargo, no podemos decir que sea flexible cuando la restricción fundamental es de carácter geográfico y este pocas veces varía.

La organización de esta estructura de origen socialista se encuentra mejor definida que la del comité, pues debido a su mayor tamaño, se requiere una jerarquización más estricta. Sin embargo, la figura importante dentro de la sección es la del jefe, dirigente, presidente, secretario general o *boss*, en el caso de Estados Unidos, en torno a quien se agrupa un gran aparato burocrático con funciones administrativas, propagandísticas y de capacitación de los miembros. Según Maurice Duverger, en un principio, las tres funciones de la sección eran "tratar de organizar a las masas, ...darles una educación

⁵⁵ Cfr. DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, págs. 53-55.

política y ...sacar de su seno élites políticas.⁵⁶ No obstante, esta estructura del partido también funcionaba como un instrumento muy efectivo para obtener el voto de las personas que se agrupaban en torno al área geográfica ocupada por la sección. Por la cercanía con la gente y su carácter geográfico delimitado, la realidad es que la obtención de los votos de los habitantes de dicha delimitación era la principal función de la sección. Además, no debemos perder de vista que por su propia naturaleza, la sección permite la recolección de cuotas para así obtener financiamiento para el partido. Al ser una estructura cercana a la gente y en la que existen vínculos personales entre sus miembros, la sección permite que el partido se allegue fácilmente de recursos económicos.

Por otro lado, la célula es una estructura parecida a la sección pero con dos diferencias fundamentales respecto de esta: el número de miembros y la base de agrupación. Mientras que la sección agrupa cientos, y en algunos casos miles de miembros, la célula nunca sobrepasa el centenar de integrantes. Debido a la base de agrupación de la célula, esta restringe el número de miembros para poder realizar sus funciones en el ámbito de su competencia. El número óptimo de miembros de la célula es de 15 a 20 personas, lo que permite un trabajo de propaganda mejor organizado y más efectivo. Esta restricción numérica facilita también un mayor control sobre los miembros del partido, pues los intereses de estos se encuentran perfectamente encausados y delimitados por la base de agrupación de la célula.⁵⁷

⁵⁶ DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, pág. 55.

⁵⁷ Cfr. DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, págs. 57-59.

El segundo factor que distingue a la célula de la sección es la base de agrupación. Esta se refiere a que mientras que en la sección el ámbito en el que esta actuará es geográfico, en la célula se definirá por la base profesional. La sección, al igual que el comité, actúa en un territorio geográfico delimitado dentro del cual habitan los miembros de estos, mientras que la célula se enfoca a los centros de trabajos como fábricas, talleres, tiendas, u oficinas, sin importar el lugar de residencia de sus miembros. Es por esto que la célula se encuentra limitada en cuanto al número de miembros y a los intereses de estos, pues la relación que se genera entre ellos se ve limitada al ámbito profesional.⁵⁸

La célula como elemento de base fue una forma de organización interna de los partidos comunistas, que encontraron en ella una forma sencilla de engrosar sus filas, a través de la educación en materia política de grupos determinados de la sociedad.

Finalmente, dentro de los partidos fascistas encontramos la milicia, "especie de ejército privado, cuyos miembros están organizados militarmente, sometidos a la misma disciplina y al mismo entrenamiento que los soldados, revestidos como ellos de uniformes e insignias, capaces como ellos de desfilar en orden armónico, precedidos de música y banderas, aptos como ellos para combatir a un adversario por las armas y la lucha física."⁵⁹ Aún cuando los miembros de la milicia reciben entrenamiento militar y se comportan como tales, siguen siendo

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, pág. 66.

civiles que no perciben ninguna remuneración económica por parte del partido político.

El riesgo que encuentran las milicias es el de volverse grupos de choque al servicio de un determinado grupo de intereses representado por un sector dentro del partido político. El adiestramiento militar cumple no sólo con funciones de trabajo político y electoral, sino con labores violentas que buscan obtener un logro político al interior del partido, pero también en un contexto nacional en el que varios partidos compiten. Generalmente, y por su propia ideología, estos partidos se encuentran delimitados por la propia sociedad en cuanto a sus acciones. Sin embargo, el riesgo de que un grupo entrenado militarmente actúe de forma violenta en contra del Estado o del propio sistema de partidos, es permanente.

Por su organización militar, las milicias adquieren una estructura piramidal dentro de la cual podemos encontrar subestructuras que al agruparse, forman unidades superiores. Esto lo podemos apreciar claramente en las Secciones de Asalto Alemanas, que iniciaban la pirámide con las escuadras y terminaban con las divisiones.⁶⁰

Los comités, las secciones, las células y las milicias son el armazón de los partidos. En torno a estas estructuras, se agrupan personas que tienen distintas características dependiendo de las funciones que realicen dentro del partido político. Generalmente, estas personas reciben la designación de miembros, lo que las distingue de los simpatizantes por la participación directa de los primeros y la simple preferencia por el partido político de los segundos.

⁶⁰ *Idem.*

Mientras que los miembros participan activamente de la vida interna del partido político, los simpatizantes únicamente demuestran determinada inclinación por el partido político durante las elecciones.⁶¹ Los simpatizantes son electores que hasta cierto punto tienen comprometido su voto con determinado partido, debido a incentivos que pueden ser de carácter material, solidario o teleológicos.

Los incentivos materiales son aquellos que implican un intercambio directo y expreso entre el partido político y determinada persona, en donde el primero se compromete a hacer una concesión a favor del segundo una vez alcanzado el poder o inclusive antes, y este adquiere el compromiso de apoyar al partido o a determinados candidatos del mismo durante la campaña política. Ejemplos de estos incentivos son los sueldos que devengan personas contratadas para realizar determinadas labores dentro del partido (la burocracia interna de los partidos), la oferta de un cargo en el gobierno, contratos de obra pública o cualquier otro tipo de privilegios especiales.⁶²

Los incentivos solidarios son aquellos que, a diferencia de los materiales, no constituyen beneficios individuales y sustantivos. Este tipo de incentivos son aquellos que no se reciben de manera directa, y constituyen más bien una consecuencia del trabajo realizado dentro del partido político. Como ejemplos de incentivos solidarios podemos mencionar las actividades recreativas que ofrecen los partidos políticos, como pueden ser actividades deportivas, sociales o culturales, la convivencia con otras personas con intereses comunes, o la

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Cfr. WARE, Alan, Op. cit., págs. 116-121*

simple satisfacción de participar dentro de una campaña política y del partido. Este tipo de incentivos, por su carácter intangible, no proporcionan certeza al partido político de que los miembros desempeñen sus funciones cabalmente. Sin embargo, este tipo de incentivos son necesarios para los partidos políticos, pues los miembros que ingresen al partido gracias a estos, permanecerán por largo tiempo dentro del mismo, y ello facilita al partido mantener una base amplia de miembros.⁶³

Finalmente, los incentivos teleológicos son aquellos a través de los cuales las personas se adhieren al partido político no por conveniencias personales o colectivas que los benefician directamente, sino principalmente por convicción. Las personas se sienten atraídas por la ideología y el programa de gobierno del partido político, y deciden adherirse a este para participar en actividades que redunden en beneficios generales a toda la sociedad. Algunos ejemplos de estos incentivos son las mejoras a las condiciones laborales de la clase trabajadora, el crecimiento económico de un país, las mejoras a los programas sociales del gobierno como aquellos en materia de salud, educación o vivienda, o cualquier otro que beneficie a amplios sectores de la sociedad. Este tipo de incentivos crean lazos muy fuertes entre el partido político y sus miembros, pues estos permanecerán dentro del partido político mientras la ideología y el programa de gobierno se mantengan estables, lo que asegura una preferencia partidista leal, basada en el convencimiento de cada miembro.⁶⁴

⁶³ *Ídem.*

⁶⁴ *Ídem.*

Respecto de las 3 clases de incentivos expuestas por Alan Ware, es necesario mencionar que el más efectivo siempre será el incentivo material, orientado a la búsqueda y permanencia dentro del grupo de poder al interior del partido. Esto permitirá a aquél miembro que logre formar parte de esta élite participar en la toma de decisiones, pero principalmente, aspirar a ocupar cargos públicos de importancia dentro del gobierno. Como veremos más adelante, estos miembros formarán parte de los cuadros del partido, y como tales, serán la cúpula política dentro del partido, lo que les asegurará una proyección al exterior.

Hemos hablado ya de los incentivos que permiten la adhesión de los miembros a los partidos políticos. Toca el turno ahora al carácter específico que cada uno de estos miembros puede tener dentro del partido político. Maurice Duverger realiza una clasificación de los miembros de acuerdo con el grado de participación que tienen dentro del partido político. Con base en un esquema compuesto por círculos concéntricos, Duverger clasifica a los miembros de un partido en electores, simpatizantes y militantes.

Los electores son aquellas personas que otorgan su voto a favor del partido. Evidentemente, al ser libre y secreto el sufragio, esto no puede confirmarse de manera personal, pero los resultados de una elección sirven para comprobar el número de electores que tiene un partido político o un candidato, así como la posición de fuerza real que ocupa dentro de un sistema de partidos. En los partidos de cuadros y en aquellos estructurados con base en comités, los resultados electorales son la única manera en que se puede medir la fuerza política. En realidad, es el número de electores y su relación con los otros partidos, lo que definirá si un partido es o no fuerte, pues en los sistemas de

mayoría relativa, el número de votos es el que permite que ciertos candidatos accedan a las posiciones en disputa. Lo mismo sucede en las coaliciones, donde cada partido involucrado aporta un determinado número de votos.⁶⁵

Sin embargo, un partido político no puede basar su fuerza de manera muy confiable en el número de electores que haya tenido en la última elección. Como señalamos anteriormente, los electores generalmente votan por el partido y sirven como referente de la fuerza electoral de éste. Sin embargo, no menos cierto es que en algunas ocasiones muchos de los electores que votaron a favor de determinado partido no lo hicieron sólo por el mismo, sino por el candidato que fue apoyado por determinado partido. El caso mexicano previo a las elecciones presidenciales de 2006 demuestra esto. Las encuestas que han sido realizadas hasta el momento muestran una importante variación entre la probable votación que recibiría determinado partido si su candidato fuera una persona y la votación por el partido con otra persona o por el mismo, aún sin un candidato definido. Ello demuestra lo inestable que resulta calcular la fuerza electoral de un partido político cuando esta se basa en una persona, así como la debilidad de otro por no contar con una figura que cuente con la suficiente popularidad. En todo caso, no es conveniente hacer cálculos relativos al poder político con base en los electores, pues esta podrá variar por cuestiones internas de carácter personal como por cuestiones externas que involucren a otros partidos.

Los simpatizantes son una especie de electores, con la diferencia de que el lazo que une a los primeros con el partido político es más fuerte. Mientras que

⁶⁵ Cfr. DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, págs. 120-130.

el elector se limita a otorgar de manera secreta su voto al partido, el simpatizante no tiene reparo en anunciar públicamente su preferencia por tal o cual opción política. En el caso de los simpatizantes, existe un reconocimiento pleno de la simpatía que tienen por determinado partido, lo que no sucede con los electores, quienes se limitan a otorgar su voto a favor de una opción política. Es difícil poder determinar cuantos simpatizantes tiene un partido político, pues la medición no es tan general como en el caso de los electores, ni tan controlada como en el de los militantes, como veremos a continuación.⁶⁶

La noción de 'militante' resulta un tanto confusa dependiendo del tipo de partido al que nos refiramos. Cuando hablamos de los partidos de cuadros,⁶⁷ el militante es todo aquél que pertenece al comité. No existe una diferencia entre estos y los miembros del partido político, pues en este caso sólo existen militantes, y todos los miembros son militantes y sólo los militantes son miembros. En cambio, en el caso de los partidos de masas,⁶⁸ los militantes son

⁶⁶ Cfr. DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, págs. 130-139.

⁶⁷ "Los partidos de cuadros son agrupaciones de notables para preparar las elecciones, llevar las campañas y mantener el contacto con los candidatos. Los partidos de cuadros son *élites* políticas que tienen por objetivo el asegurar la elección de sus candidatos... cuando un partido de este tipo requiere de personas que les ayuden a movilizar a los votantes, intentarán hacerse con individuos que no pretendan influir en los asuntos del partido a cambio de ayuda." (WARE, Alan, *Op. cit.*, pág. 112.)

⁶⁸ "Los partidos de masas intentan reclutar el mayor número de afiliados posible. Los afiliados son una fuente de ingreso para el partido, son una reserva de trabajo que se puede emplear para realizar tareas durante las campañas y, en el caso de partidos de ideología bien definida, constituyen la base a partir de la cual se difunde esa ideología. A cambio de sus contribuciones

aquellos individuos que siendo miembros del partido, se constituyen como ejecutores de las instrucciones giradas por los dirigentes. No sólo aportan su voto y recursos económicos en forma de cuotas, sino que realizan las labores operativas más importantes del partido. A los militantes les resulta sencillo ubicarlos porque cuentan con un registro y funciones concretas dentro del partido, lo que hace más fácil determinar cuál es su número.⁶⁹

Debido a la propia naturaleza de los partidos políticos, estos se ven en la necesidad de contar con una jerarquía que permita poner en práctica la ideología y programa de estos. La organización interna se vuelve una necesidad "para llevar adelante una voluntad colectiva. Por estar basada sobre el principio del menor esfuerzo, es decir, sobre la máxima economía posible de energía, la organización es el arma de los débiles en su lucha contra los fuertes."⁷⁰

Pero la organización no sólo sirve para hacer frente a los poderosos, sino también para controlar a los débiles. Cuando existe una agrupación de hombres con absoluta igualdad entre sus miembros, la toma de decisiones se vuelve difícil. Es por esto que toda organización necesita de líderes. Las masas no pueden controlarse a sí mismas cuando no existen figuras superiores que marquen el camino que se debe seguir. Por factores técnicos, administrativos, psicológicos e intelectuales, es que los partidos políticos requieren liderazgos.

como afiliados, los individuos pueden tener la esperanza de ejercer cuando menos un cierto control sobre los objetivos y actividades de los partidos." (WARE, Alan, *Op. cit.*, pág. 113.)

⁶⁹ Cfr. DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, págs. 139-145.

⁷⁰ MICHELS, Robert, *Op. cit.*, tomo I, pág. 67.

Aún más, las razones prácticas y de organización son el fundamento de los liderazgos.

Los factores técnicos y administrativos definen los liderazgos no por el carisma de los dirigentes, sino por la necesidad interior y exterior de unificar criterios y posturas que lleven al partido político a actuar de manera conjunta. Es difícil concebir una forma de organización política dentro de un sistema en donde la voz de todos los miembros tenga el mismo peso. No es lo conveniente si lo que se pretende es demostrar fortaleza. La relación entre un partido político y los demás o con el propio gobierno, requiere de interlocutores que tengan la representación del resto de los miembros. Si no existieran los liderazgos, sería difícil concebir la toma de acuerdos que dieran estabilidad y certidumbre a otras organizaciones o al propio gobierno y a sus instituciones. De no contar con líderes, el partido político enfrentaría una parálisis, pues no habría quien tomara las decisiones que permitieran los acuerdos al interior del partido y fuera de este. El factor psicológico se refiere a una necesidad no de los líderes, sino de la propia masa que ve en la figura del dirigente alguien en quien confiar y a quien se debe obedecer. Generalmente, las masas ven a los dirigentes como personas que tienen ciertas características personales o legales que los hacen indispensables para la organización. Por ello, no es extraño que los líderes utilicen este poder ejercido sobre las masas para obtener o mantener el poder. Finalmente, el factor intelectual se convierte en un argumento de los dirigentes para alzarse con el control de los cargos directivos del partido político. Es evidente que dentro de una organización grande como lo es un partido político, no todas las personas tienen las mismas capacidades

intelectuales o de experiencia. Las masas muchas veces trabajan por la ley del mínimo esfuerzo, luego entonces, aquellos con una mejor preparación y con mayor capacidad, serán los que podrán conducir los destinos del partido político para obtener los mayores beneficios. La persona que sea reconocida como la más capaz por su poder de organización y mando será quien funja como líder el partido.

Por ello, los liderazgos dentro de los partidos políticos conducen a una oligarquía, pues existe al interior un grupo de personas que domina al resto. Sin embargo, la dominación se convierte en una rutina de las mismas personas, al formarse una especie de casta a la cual pocos pertenecen y muchos aspiran. Se crea un círculo interior al cual es difícil acceder, al cual pertenecen uno o más grupos de personas que van ocupando distintos puestos de dirección. Dependiendo de cómo funcione la elección de las personas para los puestos de dirección y para la elección de los candidatos, es que los partidos políticos pueden ser clasificados por su estructura de acuerdo a su democracia interna.

Por lo que se refiere a los sistemas de partidos, haremos una breve referencia, pues en el capítulo III nos ocuparemos de analizarlos a detalle. Sobre el particular, señala Dieter Nohlen que un sistema de partidos no encuentra una definición estática, sino que esta varía de acuerdo con la época y el Estado del que el sistema sea parte. Sin embargo, existe una traza general sobre lo que es un sistema de partidos, y lo que se modifica son los elementos propios de la época y del lugar. De manera general, Nohlen entiende al sistema de partidos como "la composición estructural de la totalidad de los partidos en un Estado...

Los elementos variables en el tiempo y en el espacio, son los siguientes: a) el número de partidos; b) su tamaño; c) la distancia ideológica entre ellos; d) sus pautas de interacción; e) su relación con la sociedad o con grupos sociales, y f) su actitud frente al sistema político.⁷¹

El criterio más utilizado es el relativo al número de partidos. De manera general, podemos afirmar que existen, en cuanto a su número, tres clasificaciones de los sistemas de partidos: a) unipartidistas; b) bipartidistas, y c) pluripartidistas. Naturalmente, el sistema unipartidista será aquél en el que sólo exista un partido político; el bipartidista será el que funcione con dos partidos, y el pluripartidista aquél en el que los partidos sean más de dos. Sin embargo, no es suficiente contar a los partidos por su sola existencia. Este criterio es demasiado simple e incompleto, y sólo hace referencia a características cuantitativas que prácticamente no demuestran nada. Analizar a determinado sistema de partidos únicamente por su carácter numérico es riesgoso y provocaría como resultado datos y conclusiones erróneas. Existe también una clasificación relativa a la importancia que estos tienen dentro del propio sistema de partidos, lo cual determinará si deberán considerarse al momento de estudiar dicho sistema.

Por otro lado, Giovanni Sartori afirma que dos son las condiciones que determinan si un partido político debe ser considerado como integrante de un sistema de partidos. De acuerdo con él, en el primer caso "se puede no tener en cuenta por no ser importante a un partido pequeño siempre que a lo largo de un cierto período de tiempo siga siendo superfluo en el sentido de que no es

⁷¹ NOHLEN, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos, ed. FCE, México, 2004, pág. 41.

necesario ni se lo utiliza para ninguna mayoría de coalición viable. A la inversa, debe tenerse en cuenta a un partido, por pequeño que sea, si se halla en posición de determinar a lo largo de un período de tiempo y en algún momento como mínimo una de las posibles mayorías gubernamentales.⁷² El segundo caso es cuando "un partido cuenta como importante siempre que su existencia, o su aparición, afecta a la táctica de la competencia entre los partidos y en especial cuando altera la dirección de la competencia – al determinar un peso de la competencia centripeta a la centrífuga, sea hacia la izquierda, hacia la derecha o en ambas direcciones – de los partidos orientados hacia el gobierno."⁷³ De esta manera, conforme a lo explicado por Giovanni Sartori, no debemos considerar a aquellos partidos que no tengan posibilidades de coalición (caso 1) o que no tengan posibilidades de chantaje (caso 2). Si un partido cumple con alguno de los dos criterios planteados por Sartori, – posibilidad de coalición o posibilidad de chantaje – debe ser tomado en cuenta y clasificado conforme las pautas de interacción con los demás partidos integrantes del sistema.

Por lo que hace al tamaño de los partidos, este criterio sirve y no sirve para aplicarse y saber si un partido político debe considerarse como integrante de un sistema de partidos. Al parecer esta aseveración resulta contradictoria, pero no es así, como demostraremos a continuación. Si tomamos en cuenta lo señalado por Sartori en cuanto a la posibilidad de coalición de los partidos, nos daremos cuenta que aún cuando el partido sea pequeño en tamaño, éste

⁷² SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, págs.154-155.

⁷³ *Idem.*

puede tener gran importancia por el papel que juega respecto de los otros partidos del sistema. De esta manera, el criterio con base en el tamaño del partido sólo sirve para clasificar a aquellos partidos que por sí mismos pueden acceder a determinado número de posiciones en el gobierno o en el Parlamento, Asamblea o Congreso. Serán partidos pequeños los que ocupen un número reducido de posiciones, y serán partidos grandes los que ocupen un número mayor de posiciones. Además, pueden considerarse como partidos pequeños aquellos que no generen muchas expectativas en la sociedad y que por lo tanto, no cuenten con un apoyo sólido y constante de un número considerable de electores respecto de cada padrón electoral en particular. Contrariamente, los partidos grandes serán aquellos que generen grandes expectativas, pero que también cuenten con un amplio apoyo de los electores. Es difícil que se puedan utilizar criterios numéricos, pues estos dependerán no sólo del tamaño del padrón de determinado sistema de partidos, sino también del número de partidos que participen de manera regular y constante en dicho sistema. De la misma manera, es difícil utilizar el criterio porcentual de votos emitidos a favor de determinado partido. Esto es así debido a que el umbral⁷⁴ legal establecido para que un partido conserve su registro, varía de país en país. Mientras países como Israel establecen un umbral bajo y por tanto prácticamente inútil para el propósito (1.5%), otros como Turquía (10%) o

⁷⁴ El umbral es una cláusula de los sistemas electorales a través de la cual se establece un porcentaje mínimo de la votación total emitida necesario para que los partidos políticos conserven su registro. Aún cuando no existe una regla general para fijar el umbral, en la mayoría de los sistemas electorales existe. El umbral o cláusula de la barrera está basado en el "Sperrklausel" alemán.

Grecia (15%) adoptan algo que parece no un umbral, sino más bien el reforzamiento de la representación proporcional.⁷⁵

Desde nuestra perspectiva, para poder clasificar si un partido político es pequeño o grande, se deben atender, de forma particular, y comparándolo con su propio régimen y sistema de partidos: a) el número de posiciones obtenidas mediante el sufragio de los electores; b) el porcentaje de votación obtenido, comparándolo con el umbral legal para la conservación de su registro; c) el número de votos obtenidos y su relación con el tamaño del padrón electoral, y d) aunque podría resultar un criterio subjetivo, su relación con los demás partidos integrantes del sistema, tomando en cuenta el número de partidos que lo componen, y el tamaño de estos.

Conforme a la relación con la sociedad o con grupos sociales, los partidos pueden ser de dos tipos, lo cual determinará la forma en que se localicen dentro del sistema de partidos. Por un lado, se presentan aquellos partidos políticos que no guardan una relación estrecha con la sociedad y que por tanto, no la afectan por sus acciones u omisiones. En este caso, los partidos se encuentran distanciados y son pocas las personas que sienten un verdadero vínculo con el partido o que siquiera, conozcan a sus dirigentes o estén enterados de sus actividades. Por otro lado, existen partidos políticos que se encuentran estrechamente ligados a la sociedad, bien por las actividades que organizaciones relacionadas a los partidos políticos realizan permanentemente y que son dirigidas a determinados grupos sociales, bien por el interés que las

⁷⁵ Cfr. SARTORI, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, ed. FCE, México, 2003, págs. 23-24.

personas muestran hacia estos a través de la identificación de sus dirigentes y programas, ya sea por medios externos o internos, como pueden ser documentos de los partidos, periódicos u otros.⁷⁶

Cuanto menor sea la relación de los partidos con la sociedad, según Alan Ware, mayor será la posibilidad del surgimiento de nuevos partidos dentro del sistema. Ello se debe precisamente a la falta de nexos fuertes y estrechos entre los partidos políticos y los probables votantes, lo que provocará una falta de identidad entre estos últimos y los primeros, dejando espacio para que los nuevos partidos se lancen a la conquista de un gran número de electores cautivos. En tanto, cuanto mayor es la penetración y vinculación de los partidos políticos con la sociedad, se vuelve más difícil que surjan nuevos partidos pues los electores se sienten comprometidos con los partidos ya existentes. Ello es causa y efecto de un trabajo continuo de los partidos políticos en favor de determinados grupos que han demostrado lealtad hacia ellos. Lo anterior, evita que los partidos políticos se conviertan en partidos *catch-all*.⁷⁷ De esta manera, cuando el sistema de partidos cuenta con partidos con una estrecha y fuerte relación con la sociedad, el sistema será mucho más estable, pues generalmente los partidos serán los mismos, mientras que cuando los partidos

⁷⁶ Cfr. WARE, Alan, *Op. cit.*, págs. 240-242.

⁷⁷ El término de 'partidos *catch-all*' se refiere a aquellos partidos políticos que por naturaleza propia o del sistema de partidos, encuentran fácilmente incentivos que los hacen buscar el voto de un amplio sector de la sociedad. Generalmente, este tipo de partidos asumen esta actitud ante la falta de capacidad para generar lazos de identificación entre ellos mismos y la sociedad. El término castellano para este tipo de partidos es el de 'atrapatodos'.

no generan este tipo de lazos el sistema se vuelve inestable ante la posibilidad del surgimiento de nuevos partidos.⁷⁸

Por lo que toca a la distancia ideológica entre los partidos, esta depende de las características particulares de cada Estado. Como veremos en el apartado "La ideología y los partidos políticos", existen diversos tipos de ideologías que pueden adoptar los partidos políticos. En la mayoría de los casos, los sistemas de partidos se componen de partidos que abarcan sólo unas cuantas de las categorías. Sin embargo, lo distintivo de este criterio no estriba en la variedad de partidos políticos de acuerdo con las categorías, sino en cuanto a la distancia ideológica entre los más importantes. Mientras más grande sea la distancia ideológica entre los principales partidos, mayor será el riesgo de inestabilidad, pues en caso de tener estos la misma fuerza y oportunidad de triunfar en las elecciones, los cambios entre una administración de determinado partido político y otra de uno distinto, serán mayores. Además, en este caso las posibilidades de negociación entre los principales partidos políticos disminuyen, pues son menores los puntos de coincidencia. En caso contrario, cuando entre los partidos políticos existe una menor distancia ideológica, la estabilidad es mayor en caso de un cambio de gobierno, además de que las negociaciones no siempre son necesarias, y en caso de requerirse, estas serán más sencillas. Finalmente, el criterio de la actitud de los partidos políticos frente al sistema político, y por tanto su presencia dentro de los sistemas de partidos, es uno que actualmente ha adquirido una importante relevancia. Conviene primero señalar a lo que se refiere este elemento o criterio de análisis de los sistemas de

⁷⁸ *Ídem.*

partidos. La actitud que los partidos políticos pueden adoptar frente a un sistema político puede ser de dos tipos. En primer término, los partidos políticos pueden tener una actitud favorable hacia el sistema político. Esto quiere decir que se asumen como parte de un gran ente y reconocen la existencia y necesidad de reglas del juego que permiten la subsistencia del sistema político. Dicho de otra manera, aspiran a acceder a determinadas posiciones preestablecida para, a partir de ahí, interactuar con otras partes del sistema político. Por otro lado, existen partidos políticos identificados como 'antisistema'. Estos partidos políticos actúan con el fin de alcanzar una posición que les permita modificar el sistema político en que se sustenta un Estado. Aún cuando esto podría parecer una simple aspiración por reformar el sistema, la actitud no es otra que la de abolir las instituciones establecidas para crear unas nuevas que den sustento a un sistema político radicalmente nuevo.⁷⁹

Lo negativo de los partidos políticos 'antisistema' no sólo es demostrable a través de la historia, sino por razones evidentes y fundamentales. Un partido político que aspire a modificar radicalmente el sistema político, es uno que no acepta respetar cabalmente las reglas de dicho sistema, sean estas democráticas o no. Al ser un partido 'antisistema', adopta una posición de rechazo al marco legal bajo el que debe competir, lo que provoca una actuación ilegal y ventajosa respecto de los otros partidos. Pero lo peor no es la ventaja o el mayor margen con el que puedan actuar, sino que el propio sistema no los rechace y expulse por resultar nocivos y contrarios a la naturaleza misma del sistema. Sin embargo, esto no sólo es culpa de los

⁷⁹ *Idem.*

partidos 'antisistema' o del sistema que les permite participar, sino también de los otros partidos políticos y de aquél o aquellos que ocupen las principales posiciones dentro del gobierno. Lo es debido a la oportunidad que estos partidos, bien sea como competidores o bien sea como parte integrante del gobierno, dejan a los partidos 'antisistema'. En el caso de los partidos políticos que compiten en una elección, se abre la oportunidad de que los partidos 'antisistema' accedan al poder debido a la falta de alternativas reales y benéficas para la sociedad. En el caso de los partidos que ocupan las principales posiciones en el gobierno, las oportunidades se dan a partir de un ineficiente desempeño gubernamental, lo que provoca que el gobierno sea calificado como impopular y débil, y por ende, el partido político al que pertenecen los gobernantes sea identificados con ellos.

Ante un gobierno débil e ineficiente y partidos políticos sin alternativas de gobierno, es factible que surja un partido 'antisistema' que se vea favorecido. El más claro ejemplo de un partido político que se vio favorecido por la ineficiencia gubernamental y la falta de alternativas dentro de grupo de partidos políticos fue el Partido Nacional Socialista en la Alemania de Weimar. Sin embargo, este tipo de partidos no sólo se presentan en estas situaciones (gobiernos débiles e ineficientes y partidos políticos sin alternativas sociales), sino también en partidos locales o regionales con posiciones extremistas, principalmente de tendencias separatistas o fascistas. Un visible ejemplo de este tipo de partidos regionales es el de Batasuna, partido vasco separatista, considerado brazo político de la organización terrorista Euskadi Ta Askatasuna (ETA).

En el caso de México, el sistema de partidos no se encuentra exento de este riesgo. Ante la ineficiencia del gobierno federal y la falta de alternativas políticas dentro de los principales partidos políticos, es factible la aparición de un partido político, o inclusive, la transformación de uno ya existente con un programa de gobierno alternativo. Como vimos anteriormente, este tipo de partidos 'antisistema' pueden aparecer por cualquiera de los dos extremos, ya sea la izquierda o la derecha, con propuestas populistas que aparenten beneficiar a los grupos sociales más desprotegidos, o bien con propuestas tendientes al autoritarismo mediante el endurecimiento del comportamiento de las instituciones públicas.

3. La ideología y los partidos políticos

La ideología es definida por el Diccionario de la Real Academia Española como un "conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona, colectividad o época, de un movimiento cultural, religioso o político, etc."⁸⁰ Dentro de los partidos políticos, la ideología es un elemento fundamental, pues será esta la que los diferencia a unos de otros. La ideología en los partidos políticos es un conjunto de ideas y principios fundamentales bajo los cuales estas organizaciones basarán su programa de gobierno y fijarán sus posturas respecto de cuestiones de orden público y social. En principio, esta ideología debe ser estable, pues no se puede transitar indiscriminadamente a lo largo de un espectro de posturas sobre el mismo

⁸⁰ *Diccionario de la Real Academia Española*, ed. Espasa-Calpe, Madrid, 2003, pág. 544.

tema. Al respecto, señalaba Klaus von Beyme que "sólo aquellos partidos que se basan en una ideología han conseguido establecerse."⁸¹ Los partidos políticos sin una ideología clara y definida están destinados a fracasar, pues el único interés que persiguen es la obtención de cargos públicos, sin preocuparse por penetrar en la conciencia del electorado como una opción política seria y definida.

Sin embargo, hay ocasiones en las que la ideología puede variar ligeramente. Algunas veces los partidos pueden adoptar posturas que parecieran contrarias a la ideología, pero en estos casos sólo variarán conforme su propia flexibilidad se los permita. Al respecto, señala Alan Ware, existen dos enfoques para entender la ideología de los partidos. El primero de los enfoques "considera a los partidos actores que puede, y de hecho, adaptan su ideología a las opiniones y valores de sus simpatizantes potenciales entre el electorado",⁸² mientras que el segundo enfoque entiende "que los partidos tienen cierta capacidad de adaptación, pero también les ven como a prisioneros de su propia historia en tanto que institución. Es decir, los aspectos propios de la ideología que adoptara un partido en el momento de su fundación, tienden a mantenerse."⁸³ En el primer caso, hablamos de un enfoque competitivo, mientras que en el segundo estamos ante un enfoque institucional. Como ya señalamos, el problema que enfrentan aquellos partidos políticos que adoptan

⁸¹ VON BEYME, Klaus, citado en WARE, Alan, *Op. cit.*, pág. 47.

⁸² WARE, Alan, *Op. cit.*, pág. 48.

⁸³ *Idem.*

el enfoque competitivo es la inestabilidad e incongruencia entre sus principios y sus postulados, pues pocas veces coinciden.

De acuerdo con la teoría de Karl von Beyme, existen nueve grandes grupos de partidos que fueron agrupados bajo un mismo nombre o familias:

a) Partidos liberales y radicales; b) Partidos conservadores; c) Partidos socialistas y demócratas; d) Partidos demócrata cristianos; e) Partidos comunistas; f) Partidos agrarios; g) Partidos extrema izquierda, extrema derecha; h) Partidos técnicos regionales, e i) Movimiento ecologista.

Aún cuando es difícil aceptar como cierta la teoría de von Beyme, esta clasificación resulta muy acertada en la realidad actual, pero también en su desarrollo histórico. Si bien es cierto que no son todos los que están ni están todos los que son, el esquema propuesto por von Beyme nos ofrece las principales ideologías que dieron forma a los partidos políticos de finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, así como los que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial.⁸⁴

Tratar de ubicar a los partidos políticos en un espectro que va de la izquierda a la derecha resulta complicado, pues no siempre la ideología de determinado partido político se encuentra en el mismo lugar respecto de todas las políticas públicas que forman parte del programa de gobierno del mismo.

La primera familia de partidos políticos fue la de los liberales y los radicales. Este tipo de partidos fueron creados en el siglo XIX por una burguesía que buscaba una organización política que defendiera sus intereses frente a los de los terratenientes que controlaban el poder del Estado. "Los liberales querían

⁸⁴ Cf. WARE, Alan, *Op. cit.*, págs. 54-57.

acabar con las restricciones impuestas desde ese Estado, algunas de las cuales referentes a la producción de bienes y su comercialización, eran de origen medieval. Pretendían promover una estricta separación entre sociedad y Estado.⁸⁵ La principal diferencia entre los partidos liberales y los radicales consiste en que los segundos incluyen a aquellos a quienes, según los partidos liberales, no tenían cabida en la participación política. Es por ello que los partidos radicales florecieron en lugares donde se daba mayor importancia a la participación de las masas y a la democracia. En otros lugares, el radicalismo surgió como una forma de oposición en contra del poder de la monarquía.⁸⁶

Como forma de oposición a los partidos liberales, surgieron los partidos conservadores, los cuales se oponían al cambio, en gran medida para proteger sus intereses económicos y políticos, pero también lo hacían por un sentimiento de responsabilidad hacia aquellos menos beneficiados por el poder político y quienes, a juicio de los conservadores, se encontraban protegidos por las medidas económicas tomadas desde el Estado proteccionista. La principal razón del surgimiento de este movimiento conservador fue mantener el poder económico en unas cuantas manos controladas por las mismas personas que se encontraban en el poder dentro del Estado.

Los partidos socialistas y social-demócratas fueron movimientos surgidos a finales del siglo XIX y principios del XX que buscaban proteger y ampliar los derechos de la clase trabajadora. Por ello, no es extraño que durante buena parte de sus inicios hayan chocado con la autoridad política establecida. "Uno

⁸⁵ WARE, Alan, *Op. cit.*, pág. 64.

⁸⁶ *Idem.*

de los objetivos originales de los partidos socialistas fue el asegurar a los trabajadores sus derechos políticos, una meta que, por lo general, los convertía en aliados de lo radicales y algunos liberales. Pero también querían que los obreros tuvieran el control de los medios de producción, un objetivo que les alejaba de casi cualquier tipo de liberalismo y de la mayor parte de lo radicales.⁸⁷

Los partidos demócrata-cristianos siguieron a la vida política hasta después de la Segunda Guerra Mundial, pero sus orígenes pueden rastrearse fácilmente hacia el siglo XIX. Durante el siglo XIX, la Iglesia Católica se mostraba muy suspicaz ante el ascenso del Estado secularizado, al que consideraba una amenaza para su propia autoridad. Ya en la década de 1920, se consideró a los partidos fascistas como una organización que luchaba, en buena medida, por los intereses que defendía la Iglesia. Ante el descrédito sufrido por los regímenes autoritarios durante la década de 1930, la Iglesia Católica comenzó a apoyar a los partidos políticos que defendían la democracia liberal. A partir de esto fue que surgieron los partidos demócrata-cristianos, apoyados por los recursos de la Iglesia para la realización de actos políticos.⁸⁸

Los partidos comunistas encuentran a su máximo exponente en el Partido Comunista de la Unión Soviética, el cual trató de implantar la ideología y los programas del comunismo en todos los países europeos. Estos partidos políticos actuaban como una especie de guardianes de las ideas marxistas. Se caracterizaban por un fuerte control al interior del mismo, y por una intolerancia

⁸⁷ WARE, Alan, *Op. cit.*, págs. 70-71.

⁸⁸ Cfr. WARE, Alan, *Op. cit.*, págs. 73-74.

exacerbada hacia aquellos que no comulgan con sus ideas, pues se les veía como enemigos del régimen que ponían en riesgo la estabilidad de todo un sistema político, económico y social.⁸⁹

Por otro lado, los partidos agrarios eran "partidos compuestos por pequeños granjeros y campesinos que surgieron cuando la industrialización y la depresión económica generaron descontento en el campo a finales del siglo XIX y principios del XX... Surgieron y se desarrollaron en países pequeños en los que el proceso de construcción de naciones no concluyó hasta muy tarde, así como en países en los que las ciudades eran bastante pequeñas."⁹⁰

Los partidos regionales y étnicos son una manifestación política reciente. Aún cuando en la mayoría de las democracias liberales existen minorías étnicas o raciales que se distinguen por sus lenguas, diferentes a las del grupo principal, o que por sus costumbres o tradiciones se pueden diferenciar, fue hasta la década de 1970 que éstos hicieron su aparición. "Por lo general se han tendido a asociar el nacionalismo con la derecha. Han apoyado el mantenimiento de los valores tradicionales y, a menudo, defendía los intereses de la burguesía más que los de la clase trabajadora... Sin embargo, hoy en día existen cierto número de partidos regionales y étnicos, el Partido *Quebecois* en Canadá, los nacionalistas galeses y escoceses y algunos de los partidos españoles, que tienen una orientación centrista o de centroizquierda."⁹¹

⁸⁹ Cfr. WARE, Alan, *Op. cit.*, págs. 75-77.

⁹⁰ WARE, Alan, *Op. cit.*, pág. 77.

⁹¹ WARE, Alan, *Op. cit.*, págs. 78-79.

Los partidos de extrema derecha resultan complicados de analizar y ubicar, pues a diferencia de los partidos de izquierda donde existe una línea que parte de los socialistas, pasa por los comunistas y termina en aquellos grupos que los partidos comunistas no fueron capaces de absorber, estos inician con el fascismo, pero al término de la Segunda Guerra Mundial se disgregan en varias ramas. Por ello, conviene citar lo señalado por Ware respecto de los partidos de extrema derecha: "Los movimientos y partidos fascistas se desarrollaron en prácticamente todos los países europeos en el periodo de entreguerras. El fascismo era antidemocrático y antiliberal. Defendía un Estado autoritario en el que se protegieran los valores tradicionales de la sociedad. El intentar identificar la ideología de los partidos de extrema derecha se hace aún más difícil en la época de posguerra en la que no hay un modelo de partido dominante comparable al fascismo en los años 1920 y 1930... El fascismo y el neofascismo se vieron minados por la guerra y las subsiguientes revelaciones sobre los horrores de las políticas nacional-socialistas en Alemania... A partir de los años 70 y 80 se da otro fenómeno vinculado a la derecha, la existencia de partidos antigubernamentales y antifiscalidad. Se les podría llegar a considerar incluso una forma extrema de liberalismo. Estos partidos son anteriores el popularización de las ideas de la Nueva Derecha, pero han logrado incrementar su credibilidad inspirándose en la publicidad en contra del gobierno lanzada por las principales corrientes conservadoras y otros partidos."⁹²

⁹² WARE, Alan, *Op. cit.*, págs. 80-82.

Finalmente, los movimientos ecologistas o "partidos verdes", son la forma más reciente de ideología de los partidos políticos. Este tipo de partidos políticos resultan difíciles de ubicar en un espectro de izquierda-derecha, pues generalmente cuentan con un gran número de miembros y de postulados que se pueden ubicar en cualquier extremo o en el centro. Las dos principales razones que han permitido que los partidos verdes tengan éxito, se refieren a la acción que los gobiernos deben adoptar sobre políticas en materia de ecología y que rompen con las posturas tanto liberales como conservadoras sobre el grado de intervención estatal en materia ambiental, y en segundo lugar, a que la naturaleza de sus electores promedio (clase media) les permite adoptar posturas tendientes a la izquierda en cuanto a la política social. De esta manera, los partidos ecologistas pueden ubicarse en prácticamente cualquier sitio del amplio espectro político de clasificación de los partidos de acuerdo con su ideología.⁹³

4. El campo de acción de los partidos políticos

El campo de acción de los partidos políticos se refiere al conjunto de actividades que estos llevarán a cabo para conseguir o alcanzar sus fines. Como hemos señalado reiteradamente, el fin principal de los partidos políticos es alcanzar y mantener el poder para poner en práctica un programa de gobierno realizado con base en la ideología particular de cada partido político. Al respecto, es importante señalar que nosotros nos abocaremos a estudiar el

⁹³ Cfr. WARE, Alan, *Op. cit.*, págs. 82-83.

campo de acción de los partidos políticos en aquellos regímenes democráticos con sistemas de partidos, esto es, en todos aquellos países que no cuenten con un partido político único.

El conjunto de actividades que los partidos políticos realizan no puede analizarse sin tomar en cuenta su ubicación espacial y temporal dentro de las cuales actúan. La ubicación temporal se refiere a dos momentos que se presentan en la vida de los partidos políticos: a) el tiempo de campaña electoral con miras a alcanzar cargos de elección popular, y b) los grandes períodos entre una campaña y otra. Al primer momento lo llamaremos tiempo electoral y al segundo, tiempo no electoral. Por lo que hace a su ubicación espacial, esta se refiere a la condición que en cualquiera de los tiempos antes señalados guardan los partidos políticos respecto del gobierno, pudiendo ser partidos de gobierno o partidos de oposición.⁹⁴ De esta manera, podemos distinguir 4

⁹⁴ La oposición, al igual que la mayoría de los términos claves en las ciencias sociales, y en particular en la Ciencia Política, es un término difícil de definir. Debido a lo amplio del concepto, la oposición ofrece distintos significados dependientes del sentido que se le quiera dar y del motivo que la pretenda particularizar. Sin embargo, de manera general y dentro del terreno de la política, la oposición puede ser entendida como "la unión de personas o grupos que persiguen fines contrapuestos a aquellos individualizados y perseguidos por el grupo o por los grupos que detentan el poder económico o político o que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas, económicas y sociales respecto de los cuales los grupos de oposición hacen resistencia sirviéndose de métodos y medios constitucionales-legalistas o ilegales y violentos." (ZUCCHINI, Giampaolo, citado en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Op. cit.*, pág. 1080)

La oposición política nace a la par de los primeros movimientos y organizaciones políticas de la sociedad. Sin embargo, la oposición política como la conocemos hoy día, nace en el siglo XVIII

formas de estudiar las actividades de los partidos políticos: a) partidos de gobierno en tiempo no electoral; b) partidos de gobierno en tiempo electoral; c) partidos de oposición en tiempo no electoral, y d) partidos de oposición en tiempo electoral. En cualquiera de estos casos, los partidos políticos realizarán actividades distintas que diferenciarán a unos de otros.

Estas actividades, al igual que aquellas que señalaremos posteriormente, no constituyen un ejemplo sobre el comportamiento ideal que una entidad de interés público debe tener, sino una expresión general sobre el comportamiento

en Inglaterra. Este primer modelo de oposición se fundaba en una lucha parlamentaria entre los *Whigs* y los *Tories*, basada principalmente en las diferencias de formas y estrategias para conducir el destino político del país. Como hemos señalado en el capítulo I, el Parlamentarismo Inglés, acompañado de los *Whigs* y los *Tories*, constituye el origen de los partidos políticos modernos. Por ello, por el carácter parlamentario de los primeros partidos políticos modernos es que se llama oposición parlamentaria a la realizada desde un partido político distinto al partido de gobierno, y oposición extraparlamentaria a la que realizan grupos que generalmente se encuentran en la ilegalidad y que utilizan medios violentos para ejercer esta oposición, como las ligas, los grupos paramilitares o el narcotráfico. Por ser parte de nuestro tema, nos enfocaremos a estudiar la oposición parlamentaria.

Giampaolo Zucchini, refiriéndose a la oposición parlamentaria, señala que "es una función constitucionalmente reconocida de la oposición el límite y el control crítico al poder de la mayoría, control y límite que se desenvuelven ya sea, en el plano formal, con la sindicación de legitimidad sobre la actividad legislativa desarrollada por la mayoría, ya sea, en el plano sustancial, con la defensa de los derechos de las minorías disidentes y de la alternativa política de poder... La manifestación más visible de oposición en la actualidad está dada, excluyendo a la que se ha definido como extraparlamentaria, por los partidos como agentes agregadores de la demanda política." (ZUCCHINI, Giampaolo, citado en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Op. cit.*, págs. 1082-1083)

que los partidos políticos deben desempeñar para alcanzar su fin, consistente en obtener y mantener el poder. Si tuviéramos que explicar el comportamiento ideal de los partidos políticos, hablaríamos sobre su actuación en un plano social, sin intereses particulares ni de grupos. Sin embargo, la realidad no es esta. El fin último de los partidos políticos es la obtención y ejercicio del poder público, y las actividades que estos realizan y deben realizar, se constriñen a lograr este fin.

Los partidos de gobierno en tiempo no electoral realizan actividades y tienen una vida política que resulta fundamental para el buen desarrollo del gobierno. Su primera actividad debe ser la de participar en la integración del gobierno. Como parte del Poder Ejecutivo, este tipo de partidos políticos deben intervenir en la integración de las dependencias y entidades que componen la administración pública. Sin importar si se trata de un partido único que llegó al poder o si es una coalición de varios partidos, los principales puestos de importancia deben ser ocupados por miembros de estos partidos. Ello asegura viabilidad política tanto al gobierno como al partido.

En segundo lugar, los partidos de gobierno en tiempo no electoral deben colaborar con el gobierno desde el Poder Legislativo. El haber asegurado la titularidad del Poder Ejecutivo no significa que se vaya a obtener una mayoría en el órgano legislativo correspondiente. Ante esto, se debe presentar esta colaboración de forma responsable buscando obtener el mayor beneficio político para ambas partes. La forma en que esta colaboración se debe hacer varía de acuerdo con el sistema político de cada Estado. Sin embargo, el partido de este tipo debe servir también como enlace con otros partidos

políticos de oposición con los cuales se deben buscar alianzas, siempre y cuando estas puedan redituar políticamente a favor de los primeros y del propio gobierno.

Una tercera actividad que los partidos de gobierno deben desarrollar en tiempo no electoral es la adecuación de sus acciones con las políticas implementadas por el gobierno. La coincidencia de ideas y acciones entre el gobierno y el partido o partidos de gobierno es necesaria no sólo para demostrar unidad y congruencia, sino también para lograr el mayor número de acuerdos políticos. Si no existiera esta coincidencia, el titular del Poder Ejecutivo no podría gobernar adecuadamente, pues no contaría con una base de apoyo hasta cierto punto estable. De la misma manera, y más importante para nuestro tema, sin esta comunicación de ideas y acciones, los partidos no podrían aprovechar los beneficios que las acciones gubernamentales pueden acarrear.

Finalmente, y de manera general y no limitativa, los partidos políticos de gobierno en tiempo no electoral deben asegurar su participación en la difusión de acciones concretas que hayan sido desarrolladas por el gobierno y que puedan traerles un beneficio político. La difusión de estas acciones y logros obtenidos por el gobierno debe hacerse como una campaña permanente en la que se enaltezcan constantemente. Si esto es olvidado y se deja a un lado, tratando de utilizarlo sólo al momento de hacer la campaña electoral, la penetración en el electorado será menor. Cuando al público electoral se le bombardea de esta información durante un periodo de tiempo pequeño, es más difícil que se puedan apreciar los alcances que provoca la información. Sin

embargo, al hacer esto de manera continua, se logra consolidar una imagen positiva que permanecerá por mayor tiempo.

No obstante, la difusión de estos logros no debe dejarse de difundir por parte de los partidos de gobierno en tiempo electoral. Inclusive, esta es la primera tarea que este tipo de partidos debe realizar. La difusión durante la campaña electoral de estos logros, aunada a la difusión de los mismos como campaña permanente a lo largo del periodo de gobierno, permite reafirmar la idea de un gobierno eficaz proveniente de un partido eficaz, lo que redituará en votos a favor de dicho partido político en la elección para la cual se realiza la campaña. Esta actividad encuentra relación con la segunda que deben realizar los partidos políticos en esta posición, referente a la preparación de una plataforma electoral basada en la continuidad. Ello es posible debido a la congruencia que debe existir entre un gobierno perteneciente a determinado partido político, las acciones políticas impulsadas y concretadas por el primero y la ideología y programa de gobierno del segundo. Dicha plataforma debe realizarse con base en la búsqueda de continuidad de aquellos programas que resultaron positivos para la sociedad y rentables electoralmente, y modificando aquellos que no sirvan a los intereses del partido. Esta búsqueda se debe hacer intentando alcanzar la continuidad, pero no el continuismo. En este sentido es que de la misma manera en que se debe buscar la continuidad de políticas y programas públicos, también se debe innovar en aquellas áreas y políticas que hayan fracasado.

Por último, los partidos de gobierno en tiempo electoral deben realizar su campaña electoral de manera que exista congruencia entre la ideología del

partido, el candidato que sea postulado y las necesidades del electorado. Esta congruencia se logrará, en buena medida, siempre y cuando se realicen propuestas en busca de continuidad política y gubernamental, pero principalmente cuando las innovaciones respectivas a los programas de gobierno sean sensibles a las necesidades de la población.

Los partidos de oposición tienen funciones sumamente importantes no sólo para la vida interna de los mismos, sino para el propio gobierno, la sociedad y él o los partidos en el gobierno.⁹⁵ Esta importancia puede ser apreciada de mejor manera en el tiempo no electoral. Por ello, la principal actividad de este tipo de partidos durante esta época es la de convertirse en los principales

⁹⁵ Gianfranco Pasquino señala en "La Oposición" varios argumentos sobre la naturaleza y las funciones de la oposición política. Nos dice que "ninguna oposición puede renunciar a su propia piel ni a su cometido dejando, sin más, gobernar al gobierno. Todo lo contrario, la oposición debe impedir que el gobierno malgobierne... La oposición debe ser dura o flexible; constructiva o intransigente; crítica o conciliadora, propositiva, es decir, con la mira puesta a largo plazo, o reactiva, esto es, luchadora de batallas cotidianas... En ninguna democracia occidental los gobiernos le dicen a la oposición cómo debe ser... en ninguna de ellas, las oposiciones renuncian de entrada a ser duras e intransigentes, críticas y destructivas, propositivas y alternativas... Las oposiciones han de contender con el gobierno en materia de reglas y en materia de política. Serán absolutamente intransigentes cuando el gobierno se proponga establecer reglas que destruyan la posibilidad misma de la alternancia. En cuanto a las políticas, las oposiciones serán críticas de los contenidos que propone el gobierno y propositivas de contenidos distintos, pero también conciliadoras cuando existan espacios de intervención, mediación, colaboración y mejoras recíprocas. En definitiva, la buena oposición es la que sabe usar, según la enseñanza de Maquiavelo, "del zorro y del león", de la astucia político-parlamentaria y de su fuerza político-social." (PASQUINO, Gianfranco, La Oposición, ed. Alianza, Madrid, 1998, págs. 31-33)

vigilantes y observadores del gobierno y sus acciones, criticando las mismas cuando estas sean perjudiciales para la sociedad y para el propio partido. Esta función de vigilancia y la consecuente crítica debe hacerse de manera responsable, fundada y propositiva, pues de lo contrario podría convertirse en mera descalificación.

La segunda actividad de los partidos de oposición en tiempo no electoral es la de alcanzar acuerdos políticos con el gobierno y con el partido o partidos de gobierno. Dichos acuerdos deben ser útiles a la sociedad, al sistema político y al propio partido de oposición, pues de lo contrario resultaría ocioso buscar un acuerdo que mermará el carácter de oposición del partido, en beneficio exclusivo del gobierno o de otro partido.

Por otro lado, el partido de oposición generalmente se encuentra acompañado por otros partidos del mismo tipo. Ante esto, dicho partido debe buscar alianzas con sus pares, especialmente en el órgano legislativo, con el fin de realizar propuestas y llevarlas a la realidad. Generalmente, un solo partido de oposición se encuentra en desventaja numérica frente al partido en el gobierno. Sin embargo, la oposición de varios partidos suele superar el número de representantes del partido en el gobierno, por lo que una alianza entre los primeros frecuentemente permite la concreción de acuerdos. No está de más señalar que dichos acuerdos deben acarrear el mayor beneficio político a todos los partidos involucrados en el mismo, pero principalmente, al partido de oposición con mayor fuerza política y que en la mayoría de los casos es quien convoca a dicho acuerdo.

Para cerrar esta idea, podemos decir que los partidos de oposición en tiempo electoral, como primera actividad, deben realizar parte de su campaña en propuestas propias que se ajusten a la ideología del partido, y otra parte de la misma en las fallas que el gobierno y el partido o partidos de gobierno hayan cometido. Al hacer esto, debe utilizarse la crítica a las acciones gubernamentales de manera cuidadosa, pues en caso de abusar de esto, se produciría una campaña de desprestigio. Ello podría acarrear que la atención del electorado se distrajera de las propuestas del partido y se centrara en la crítica.

La segunda actividad se refiere a la generación de espacios políticos dentro de la campaña que llenen los vacíos dejados por el partido en el gobierno. Generalmente, el partido de gobierno se enfocará en propuestas que busquen la continuidad de ciertos programas gubernamentales que hayan dado resultado, lo que permite que las necesidades políticas y sociales del momento sean atendidas en las propuestas del partido de oposición.

Además de las actividades específicas de los partidos de acuerdo con su ubicación temporal y espacial en el gobierno, existen algunas otras que los partidos realizan con independencia de la misma. Podemos considerar a estas actividades como las funciones diarias que los partidos llevan a cabo. En primer lugar podemos señalar a la afiliación de nuevos miembros como la más importante actividad general de los partidos políticos. Salvo el caso de los partidos políticos de cuadros o de notables, la afiliación de miembros constituye la actividad más importante de los partidos políticos de masas. Como ya hemos señalado anteriormente, los partidos de cuadros o de notables no buscan

alcanzar una amplia base de miembros⁹⁶, pues el trabajo ideológico lo llevarán a cabo unas cuantas personas pertenecientes al partido político, y el trabajo físico y de propaganda será realizado por personas externas mismo. Por otro lado, los partidos de masas sí requieren de la masificación de su base, por lo que es común que recurran a actividades tendientes a la afiliación de miembros para que estos realicen labores que en caso contrario, tendrían que ser realizadas por personas ajenas al partido político, lo que acarrearía un costo económico muy grande. Además, al consolidar una amplia base de miembros, el partido político asegura también una cantidad igualmente amplia de votos a su favor en las elecciones, pues es difícil concebir que una persona se afilie a determinado partido político, realice actividades propias del partido sin ningún estímulo material y dé su voto a un candidato distinto al propuesto por el partido político del que forma parte.

Sean de oposición o en el gobierno, los partidos políticos sirven como un apoyo institucional a sus miembros cuando estos ocupen algún cargo público. Evidentemente, como ya ha quedado establecido, en los sistemas de partidos existirá siempre un partido con mayoría en los órganos y puestos de gobierno,

⁹⁶ La base de miembros es la cantidad de personas afiliadas con las que cuenta un partido político. La mayoría de estas personas no realizan actividades dentro del partido político, y cuando lo hacen estas son generalmente eventuales, específicamente durante el tiempo electoral. Sólo una pequeña parte de la base de los partidos políticos se dedica de tiempo completo a desarrollar actividades dentro del propio partido político. Por otro lado, y aún cuando son también miembros del partido político, existe un sector encargado de dirigirlo y de ocupar las posiciones dentro de los órganos de gobierno del mismo. Esto es lo que ha sido considerado por Robert Michels como "la oligarquía de los partidos."

sean estos de elección popular o por designación. No obstante, en todos los sistemas de partidos existirán uno o varios partidos políticos que sin contar con la mayoría, si tengan representación en los órganos de gobierno. En ambos casos, los partidos políticos funcionan como instituciones públicas que sirven de apoyo a sus miembros, con representación en el gobierno. En este caso, el apoyo de los partidos políticos servirá a sus miembros como un respaldo en el que ya no será un solo miembro con representación en el gobierno él que pretenda llevar a cabo determinada acción, sino que detrás de él existirá una institución preestablecida con cierto poder político, determinado por su tamaño al interior, como por el número de representantes que tenga y su fuerza al exterior. La fuerza política que tiene un partido siempre será mayor al de un individuo aislado, por lo que esto deberá ser aprovechado por los miembros del partido para lograr mayor presencia y fuerza al momento de realizar cualquier acto.

Aún cuando la intensidad varia conforme al tiempo, sea este electoral o no, la presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación es una constante. Ello es debido a la gran penetración que la comunicación tiene actualmente. En múltiples ocasiones, hemos señalado que los medios de comunicación, y en particular los medios electrónicos como la televisión, y desde hace algunos años el Internet, se han convertido en instrumentos básicos de la política y en consecuencia, de los partidos políticos. No es difícil encontrar en la televisión declaraciones de los dirigentes de los partidos políticos, como tampoco extraña que estas instituciones contraten tiempo aire en las televisoras para 'vender' al partido político, como si fuera un producto

comercial listo para el consumo. Esto sirve a los partidos como un medio muy efectivo de conservarse en las preferencias electorales de determinados núcleos, pues al mantener una presencia continua en los medios de comunicación electrónicos mediante imágenes que muestran acciones concretas de estos o su ideología, el gran público elector será susceptible de verse influido en su preferencia electoral. El uso excesivo de propaganda a través de la televisión ha desvirtuado el sentido original de la política y de los propios partidos. Ofrecer una opción política y a un candidato como un producto comercial en que lo que convence es la imagen que se presenta, atenta contra el espíritu mismo del poder público, pues aquél que ocupe un cargo público de representación popular, debe ser el que ofrezca mejores propuestas y tenga una mejor preparación. Desafortunadamente, los partidos políticos y sus dirigentes han utilizado de manera desmedida a los medios de comunicación como el canal idóneo para penetrar en la mente de los electores, independientemente de que se encuentren en tiempo electoral o no.

Una cuarta actividad desarrollada cotidianamente por los partidos políticos se refiere a la formación de cuadros o militantes que aspiran a convertirse en dirigentes y candidatos de los mismos. En principio, la designación o elección de los dirigentes y candidatos de un partido político debe hacerse entre los miembros que mejores aptitudes tengan, por lo que aquellas personas que no se encuentren debidamente preparadas, deberán de ser excluidas de dichos procesos hasta que cuenten con la debida preparación. Desafortunadamente, muchos partidos recurren a personas quienes a pesar de no contar con experiencia, conocimientos y trayectoria política dentro del partido, ocupan

posiciones al interior o exterior del mismo por el simple hecho de contar con una gran popularidad que asegura una amplia votación a su favor. No obstante, los partidos políticos deben destinar parte de su tiempo y de sus recursos a la preparación de nuevos cuadros para ocupar los puestos directivos y las candidaturas. En el caso de México, el COFIPE establece en su artículo 49, numeral 7, inciso c, fracción I, que los partidos políticos recibirán una parte de financiamiento público, el cual será destinado exclusivamente a estas actividades. El citado precepto señala que "Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades... conforme a las disposiciones siguientes: por actividades específicas como entidades de interés público: la educación y capacitación política."⁹⁷ Además, el propio artículo continúa expresando que este tipo de financiamiento también será destinado a actividades editoriales, las cuales forman parte de la educación y capacitación política de los partidos políticos.

Ha quedado asentado que los partidos políticos son entidades de interés público por su propia naturaleza y sus finalidades. Por ello, los partidos políticos deben funcionar como un vehículo que canalice y materialice las inquietudes de la sociedad. Los partidos políticos son instancias legitimadas políticamente y autorizadas jurídicamente para manifestar las necesidades y demandas de la sociedad. Son precisamente estas necesidades y demandas las que, en buena medida, determinan la ideología de cada partido político. Por supuesto que un partido político no puede ni debe modificar su ideología en base a necesidades eventuales de una sociedad, pero sí pueden adoptarlas

⁹⁷ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Op. Cit.,* págs. 29-30.

como parte de sus preocupaciones y ocupaciones públicas cuando no contravengan su propia ideología. La adopción y canalización de estas inquietudes a través de propuestas y hechos son una constante diaria en la vida de los partidos políticos, pues con ello aseguran una mayor captación de votos con los que probablemente no contaban. El adoptar determinada inquietud generalmente significa que hasta entonces, esta no era una prioridad para el partido político, lo que supone que las personas que tengan dicha inquietud no tenían preferencia por el partido, pero que a partir de esa inclusión de sus necesidades, verán con simpatía al partido político.

Finalmente, los partidos políticos realizan actividades burocráticas relacionadas con la administración de los mismos. Bien sean partidos de cuadros o de masas, de acuerdo con la clasificación de Maurice Duverger, los partidos políticos tienen actividades diarias que deben ser realizadas por personal administrativo, el cual, en el mejor de los casos, será pequeño y no representará un costo significativo para el partido. Sin embargo, los partidos políticos tienen dentro de su estructura un grupo de personas, miembros o no, que perciben un salario por el trabajo que realizan, generalmente burocrático y administrativo. La idea de un partido político no entraña la existencia de esta burocracia, pero es un hecho que inevitablemente se presenta.

Al hablar de burocracia, Max Weber lo hace señalando que esta constituye la forma más pura de dominación legal, a través de la llamada "dominación del cuadro administrativo". Al respecto, Weber señala que el cuadro administrativo se compone de funcionarios individuales con determinadas características. Señala como características principales las siguientes: a) Se deben sólo a los

deberes objetivos de su cargo; b) Se desempeñan bajo una jerarquía administrativa rigurosa; c) Cuentan con competencias fijadas rigurosamente; d) Desarrollan su trabajo con base en un contrato firmado previamente; e) Su nombramiento se encuentra fundamentado en una calificación personal; f) Su trabajo es retribuido económicamente mediante un sueldo; g) El trabajo que desempeñan es su principal profesión, y muchas veces la única; h) Aspiran a forjar una carrera mediante ascensos y avances en la jerarquía administrativa; i) Trabajan de manera independiente al cargo que ocupan, pues esto es sólo de manera temporal, ya que el cargo no les pertenece ni ellos son indispensables para el cargo, y j) Se encuentran sometidos a una disciplina previamente establecida.⁹⁸ Estas 10 características son elementos generales y básicos de toda burocracia. Weber estudió esta forma de dominación como una forma legal de hacerlo al interior del órgano burocrático, pero también al exterior. Al hacer la disección de la burocracia, Weber lo hizo pensando de forma general en el Estado, sin estudiar las particularidades que cada órgano que lo compone puede tener. Sin embargo, como veremos a continuación, la composición de este esquema general no es muy distinta a la de entes con ciertas particularidades, como son los partidos políticos.

Al hablar de la burocracia de los partidos políticos, Robert Michels la compara con la burocracia estatal: "El partido político tiene muchos rasgos comunes... con el Estado. Así, el partido político donde el círculo de las élites está restringido por demás, o donde, en otras palabras, la oligarquía se compone de un número demasiado pequeño de individuos, corre el riesgo de ser barrido por

⁹⁸ Cfr. WEBER, Max, *Op. cit.*, págs. 175-176.

las masas en un momento de efervescencia democrática. Por eso el partido moderno, como el Estado moderno, procuran a su propia organización la base más amplia posible de individuos. Así sobreviene la necesidad de una burocracia fuerte, y estas tendencias se ven reforzadas por el aumento de las tareas impuestas por la organización moderna.⁹⁹ Como podemos ver en lo señalado por Michels, existen rasgos que hacen muy similar la estructura burocrática de un partido político con la del Estado. Sin embargo, no coincidimos con la postura adoptada por Michels que señala al fortalecimiento de la burocracia de un partido político como una necesidad que beneficia al mismo. Por su propia naturaleza, el partido político debe ser un ente con funciones de búsqueda y permanencia en el poder, y no una empresa que brinde trabajo a grandes cantidades de personas. Coincidimos con la necesidad de los partidos políticos de contar con un aparato burocrático que se encargue de manera organizada y jerarquizada de las labores administrativas del partido, pero el engrandecimiento progreso de esta estructura no puede ser visto como un logro o avance, sino más bien como un retroceso. Los partidos políticos deben contar con un número pequeño de empleados, buscando con ello optimizar los recursos humanos y financieros.

Como ha quedado asentado, los partidos políticos realizan distintas actividades, algunas de las cuales se realizan de forma cotidiana, sin importar la calidad temporal o espacial que posean. Sin embargo, existen otras actividades que dependen de su ubicación dentro del espectro gubernamental y del tiempo de que se trate. Las 4 categorías que hemos establecido sirven

⁹⁹ MICHELS, Roberto, *Op. cit.*, pág. 215.

para definir de manera muy general los distintos escenarios que se pueden presentar en la vida de un partido político. No obstante, es importante señalar que dichas categorías no son absolutas ni agrupan a todos los partidos por igual. Las particularidades de cada sistema de partidos definirán en buena medida las actividades de cada partido, pero lo señalado sirve para explicar las actividades básicas y más frecuentemente realizadas por los partidos políticos. En todo caso, el sistema propuesto funciona para explicar las actividades que idealmente deben desarrollar los partidos políticos, pero esto no siempre se cumple, y existe una disparidad entre lo que los partidos hacen y lo que deberían hacer.

5. Comportamiento y tendencia de la participación política en la época contemporánea

Cuando hablamos de participación política, debemos considerar no sólo a los partidos políticos, sino también a otros organismos que intervienen interactuando con estos y con el propio gobierno. La participación política se refiere a aquellas actividades encaminadas a buscar influir en las decisiones políticas de un sistema político. De manera general, existen dos formas de participación política: a) aquella que se ajusta al marco jurídico de determinado Estado, y b) aquella desarrollada fuera del marco normativo, y considerada por tanto ilegal. La primera de estas formas de participación política es a la que dedicaremos mayor atención al tratarse de una participación justificada y, en buena medida, alentada por el propio Estado.

Dentro de la participación política se encuentran organismos como los partidos políticos, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales (ONG's), ciertos grupos como los sindicatos, el ejército, las Iglesias y las grandes empresas, y aún cuando no se trata de una organización estable y delimitada, la llamada 'sociedad civil'. Los organismos que inciden en la participación política, aunque de manera ilegal, son las ligas, los grupos paramilitares o guerrilleros, el narcotráfico y en general todos aquellos organismos que realizan actividades ilegales y que influyen en la participación política, aún cuando esto no sea su motivo principal ni pretendan ejercer el poder formal del Estado. Mientras que a los primeros se les conoce como grupos de presión, exceptuando a los partidos políticos, los segundos reciben el nombre de grupos de tensión. Estos buscan desestabilizar al gobierno; los otros propugnan por el mejoramiento y fortalecimiento de las instituciones políticas.¹⁰⁰

En la actualidad, los organismos exteriores al sistema de partidos que ejercen una verdadera influencia en la participación política y que en sí mismos participan políticamente, son los medios de comunicación, las ONG's y la sociedad civil. Excluimos de los organismos externos a las Iglesias, pues si bien es cierto que muchas veces estas ejercen una influencia determinada en la participación política, no lo hacen por sí mismas, sino de manera indirecta, ya sea a través de los propios partidos políticos o bien, a través de otras organizaciones. El caso de los sindicatos debe estudiarse cuidadosamente. En

¹⁰⁰ Cf. GONZÁLEZ, María de la Luz, Lineamientos de Teoría Política, ed. Mc Graw Hill, México, 1999, págs. 185-242.

primer lugar, debemos analizar de qué tipo de sindicatos estamos hablando, pues en países como México y gran parte de los de América Latina, los sindicatos sirven como apéndices de los partidos políticos o del propio gobierno. En estos casos, los partidos políticos y el gobierno se valen de las organizaciones obreras para movilizar grandes cantidades de personas con objeto de presionar en determinadas situaciones relativas a asuntos concretos. Sin embargo, el caso de los sindicatos europeos es distinto. En la mayoría de los países europeos, los sindicatos funcionan como verdaderas agrupaciones defensoras de los derechos de los trabajadores. Sean blancos, amarillos o rojos, los sindicatos han perdido fuerza y presencia en la participación política, como lo veremos más adelante. Caso similar es el de las grandes empresas, que aunque influyen indirectamente en las decisiones políticas de los gobiernos, no tienen la fuerza ni la intención real de hacerlo. En cierto modo, las grandes empresas tratan de influir en las decisiones de carácter económico de los gobiernos, pues buscan que estas los beneficien de la mejor manera, pero sin que por ello podamos considerarlas como participantes en la política. De igual forma, consideramos que el ejército no puede ser considerado como un ente que participe formalmente en la política de un país. Las fuerzas armadas de todo Estado se encuentran ubicadas dentro de la estructura gubernamental, lo que provoca que si participan políticamente, lo hacen de manera institucional, como entes estatales con funciones específicas, algunas de ellas de carácter político. Sin embargo, la experiencia demuestra que la intervención del ejército en materia política no deviene en resultados positivos.

Esta intervención ha derivado en la formación y fortalecimiento de regímenes autoritarios y fascistas.

Los medios de comunicación, y en particular los medios electrónicos, han cobrado una gran importancia en los últimos años. No es con la prensa escrita ni con la radio, sino hasta la aparición de la televisión que se inicia este gran proceso de influencia en los asuntos públicos de un país. En el capítulo I hicimos referencia a la definición de 'video-política' propuesta por Giovanni Sartori. Retomando esta, se trata de la incidencia del video "en los procesos políticos, y con ello una radical transformación de cómo ser políticos y de cómo gestionar la política... La democracia ha sido definida como un gobierno de opinión... y esta definición se adapta perfectamente a la aparición de la video-política. Actualmente, el pueblo soberano "opina" sobre todo en función de cómo la televisión le induce a opinar. Y en el hecho de conducir la opinión, el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea."¹⁰¹ Es precisamente la oportunidad que tienen los medios de comunicación electrónicos como la televisión de incidir en la determinación de la preferencia de las personas sobre determinadas cuestiones públicas, la que les da tanta importancia como factores de influencia en la política.

Sin embargo, la importancia que la televisión tiene en la política no se limita a la influencia que puede ejercer sobre los electores, sino a la manera misma en la que hoy en día se hace política. Recordemos que hace algunos años, no más de 30, los políticos convocaban a grandes masas de simpatizantes y adherentes a actos en los que presentaban su programa de acción y exponían

¹⁰¹ SARTORI, Giovanni, Homo Videns, ed. Taurus, México, 2003, pág. 70.

los argumentos que consideraban más importantes para conservar a sus electores leales y comprometer a aquellos votantes cautivos. En realidad, la manifestación de actos masivos cumplía con estas funciones, pero su más importante finalidad era la de demostrar la capacidad que cada partido y sus dirigentes y candidatos tenían para movilizar y concentrar a grandes masas de personas. Hoy día este tipo de actos han perdido peso dentro de las campañas políticas y dentro de las estrategias de los propios partidos. No obstante, la concentración masiva de simpatizantes continúa siendo un factor para medir la capacidad de convocatoria que los políticos tienen, pero ya sin buscar penetrar a un mercado electoral cautivo ni asegurar los votos de aquellos electores leales.

En el caso de nuestro país, la televisión es un canal fundamental a través del cual los electores conocen las actividades y propuestas de los partidos políticos. En el último proceso electoral federal, durante los meses de mayo y junio del 2003, el tiempo dedicado tan sólo por los noticieros a los partidos políticos y a sus candidatos, sin contar el tiempo aire contratado por los partidos políticos y sus candidatos, ni el otorgado como una prerrogativa, fue de 254 horas 5 minutos y 10 segundos. Esto quiere decir que en un periodo de 60 días, las transmisiones de los noticieros sumarían más de 10 días de transmisión continua, o lo que es lo mismo, en un periodo de 2 meses, los noticieros transmitieron un promedio diario de 4 horas con 23 minutos de tiempo aire dedicado exclusivamente a los partidos políticos y a sus candidatos. Estos datos nos muestran el gran interés que tienen los medios de

comunicación electrónicos por lo que hace a la difusión de actividades de los partidos políticos en épocas electorales.¹⁰²

Sin embargo, el dato se puede volver más significativo si tomamos en cuenta que el tiempo dedicado a los tres principales partidos políticos, Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), fue de 161 horas 50 minutos y 21 segundos; esto es, el 63.7% del tiempo total dedicado por los noticieros se dirigió a los partidos políticos o a sus candidatos.¹⁰³

Los datos presentados anteriormente se refieren al tiempo dedicado por las propias cadenas televisivas durante los 2 meses anteriores al día de la elección federal del 2003. Sin embargo, en la gran mayoría de los Estados, los partidos políticos contratan tiempo aire en las televisoras locales para dar a conocer sus programas de acción y a los propios candidatos. Actualmente, la televisión ha sustituido las concentraciones masivas para dar paso a mensajes comerciales o 'spots' en los que se pretende dar a conocer los programas de los partidos, pero principalmente a sus candidatos. Sobre lo anterior, comenta Sartori: "Los efectos de la video-política tienen un amplio alcance. Uno de estos efectos es, seguramente, que la televisión personaliza las elecciones. En la pantalla vemos personas y no programas de partido; y personas constreñidas a hablar con cuentagotas. En definitiva, la televisión nos propone personas (que algunas veces hablan) en lugar de discursos (sin personas)."¹⁰⁴ La política ha cambiado

¹⁰² <http://canal2.ife.org.mx:8080/ife2daentrega/index.htm>, agosto de 2004.

¹⁰³ *Ídem*.

¹⁰⁴ SARTORI, Giovanni, *Homo...*, págs. 111-112.

para dar prioridad a la imagen del candidato, a su nombre y al mensaje y colores de la campaña, sobre los programas e ideología de los partidos políticos.

El gobierno, como elemento del Estado, es detentador de un poder de mando. El gobierno crea instituciones públicas para asegurar el cumplimiento de sus funciones, como la procuración del bien común, la paz y la seguridad, la justicia y el constante mejoramiento de las condiciones del pueblo. Sin embargo, muchas veces la capacidad del gobierno para llevar a cabo dichas funciones ha sido superada. Ante ello, han surgido fuentes de solidaridad entre la sociedad distintas del poder del gobierno. Tal es el caso de las ONG's, agrupaciones que persiguen fines específicos y que por lo tanto ven limitada su acción política a determinadas áreas. Con el móvil principal de trabajar por los más desfavorecidos, las ONG's actúan bajo dos principios: a) es posible auxiliar a los más desprotegidos mediante el trabajo humanístico, aún careciendo de instrumentos técnicos, científicos o académicos, y b) al tratarse de una labor humanitaria, no es necesaria una retribución por la misma.¹⁰⁵

Frente a estos dos postulados, podemos rastrear el origen de las ONG's hasta las instituciones de beneficencia de las iglesias que aparecieron durante los siglos XVIII y XIX, ante el fracaso de los Estados europeos. Transformadas durante los últimos años del siglo XX en alternativas de escape ante la inoperancia de los gobiernos nacionales, las ONG's son, al igual que las instituciones de beneficencia, paliativos que muchas veces resuelven las cuestiones inmediatas, sin poder ofrecer soluciones a largo plazo, al no contar

¹⁰⁵ Cfr. GONZÁLEZ, María de la Luz, *Op. cit.*, págs. 238-242.

con el poder de establecer instituciones que garanticen la permanencia de programas sociales. Los principales rubros en los que en los últimos años las ONG's se han concentrado son los Derechos Humanos, la ecología y el Tercer Mundo.¹⁰⁶

En Norteamérica, el origen más remoto de las ONG's no son las instituciones de beneficencia de las iglesias, sino asociaciones de ciudadanos que con similares fines se agrupan para hacer frente a la autoridad formalmente establecida. Para Alexis de Tocqueville, estas asociaciones se formaban en tres etapas: "Los hombres que profesan una misma opinión establecen entre sí un lazo puramente intelectual;... se reúnen en pequeñas asambleas que no representan sino una fracción del partido,... y forman como una nación aparte dentro de la nación, un gobierno dentro del gobierno... se ven ellas... inclinadas a darse una organización que no tiene nada de civil, y a introducir en su seno los hábitos y las máximas militares: así centralizan tanto como les es posible la dirección de sus fuerzas, y entregan el poder de todos en manos de un muy pequeño grupo."¹⁰⁷

No es del todo precisa la apreciación de Tocqueville al señalar que son una fracción del partido. Es cierto que algunos partidos políticos crean organizaciones que aparentan ser independientes, pero que en realidad esconden tras de sí diversos intereses políticos. Sin duda, estas organizaciones son ONG's, pero en la mayoría de los casos las asociaciones

¹⁰⁶ *Ídem.*

¹⁰⁷ TOCQUEVILLE, Alexis de, La democracia en América, ed. FCE, México, 2002, pág. 207-211.

norteamericanas se formaban sin intereses partidistas, y con el único incentivo de defender las inquietudes de un determinado grupo. Al pasar de los años, el uso del término 'Organización No Gubernamental' se hizo popular, y aún cuando estas agrupaciones conservaron su estructura, modificaron su nombre. De esta manera, siguieron participando políticamente como asociaciones de ciudadanos desconfiadas de los partidos políticos y de las instituciones públicas, pero preocupadas por los asuntos que podrían perjudicar a la sociedad.

En cuanto a su papel dentro de la participación política, esta se da en temas específicos y de manera indirecta. Evidentemente, organizaciones como "Green Peace" se avocan a la defensa de la ecología en aquellos países donde los gobiernos no tienen políticas adecuadas para la conservación y mejoramiento de los ecosistemas. A su vez, organizaciones como "Amnistía Internacional" desempeñan labores de defensa a los Derechos Humanos. Como vemos, en ambos casos, las funciones de cada ONG están delimitadas por su propia naturaleza, y sin embargo, en ambos casos la constante es el reclamo a los gobiernos para señalar algunas áreas en las que se está desarrollando un trabajo inadecuado.

De esta manera, las ONG's participan de causas específicas con personal estable, quienes generalmente no perciben remuneración alguna; miembros activos que participan intermitentemente con la organización, bien sea acudiendo a los eventos y actividades organizadas por la misma o a través de donaciones; y simpatizantes de la causa, quienes a pesar de no formar parte

de la organización, si participan con esta y con otras que tengan una causa igual o parecida.

Por lo que hace a la participación política de las ONG's, esta se presenta, como ya explicamos, de manera indirecta, en cuestiones específicas en las que el gobierno no cumple con la labor esperada por la sociedad. Las ONG's participan en los asuntos políticos de un Estado mediante la realización de estudios en la materia de que se trate, mediante movilizaciones de grandes masas, o bien, a través de información difundida en documentos propios y/o medios de comunicación, en especial, la televisión.

La sociedad civil en materia de participación política no es otra cosa que una asociación (indefinida) de personas que se agrupan para lograr determinados beneficios (no preestablecidos y tan variados como variadas son las necesidades que los momentos exigen) al no obtenerlos de las instituciones del gobierno y de los partidos políticos. La participación política de este tipo de agrupaciones es determinada por las condiciones particulares de cada sistema de partidos, pero también por el régimen de que se trate y la cultura y tradición de su pueblo. Ante el descrédito y la desconfianza generada por los gobiernos y los partidos políticos, los ciudadanos sin simpatía por alguna opción política existente, pero con el interés y la preocupación por circunstancias específicas, se agrupan en torno a asuntos concretos de carácter general.

Por su propia composición, la sociedad civil posee dos características esenciales en lo que se refiere a participación política. En primer lugar, cuando los ciudadanos participan de manera espontánea en la política, lo hacen a través de demandas. El rechazo a determinadas políticas gubernamentales y la

desconfianza en los partidos políticos provoca que los ciudadanos decidan alzar la voz para manifestar su descontento. En segundo lugar, las políticas en contra de las cuales la sociedad civil se manifiesta son siempre de carácter general; bien sea en temas como la seguridad pública, el desempleo, el terrorismo o las crisis económicas, la sociedad civil se manifiesta exigiendo la solución a estos problemas, sin adentrarse en las cuestiones técnicas o científicas de los mismos. De esta manera, vemos que la participación política de la sociedad civil se presenta con dos características: a) como un rechazo a las políticas gubernamentales que se traduce en la demanda de soluciones sin propuestas concretas, y b) dichos rechazos y demandas se dan en cuestiones generales, sin entrar a aquellos temas de carácter especial, técnico, científico o académico.

De acuerdo con la concepción de Charles H. Cooley, la sociedad civil no es un grupo primario, ya que los grupos primarios son "aquellos que se caracterizan por una íntima asociación y cooperación 'frente a frente'. Dichos grupos son primarios... principalmente por el hecho de que son fundamentales en la conformación de la naturaleza social y los ideales del individuo. Desde el punto de vista psicológico, el resultado de la asociación íntima es una confusión de las individualidades dentro de un todo común... Quizá la manera más simple de describir semejante identificación consiste en decir que es un 'nosotros'...La unidad del grupo primario... es una unidad diferenciada y generalmente competitiva, que admite la auto-afirmación y las distintas pasiones posesivas... socializadas por la simpatía... que caen bajo la disciplina de un espíritu común. El individuo será ambicioso, pero el principal objeto de su ambición constituirá

algún lugar deseado en el pensamiento de los demás, y él mismo será fiel a las normas comunes de servicio y leal proceder.¹⁰⁸

Evidentemente, la llamada 'sociedad civil' no constituye un grupo primario desde la perspectiva de Charles H. Cooley. Al estudiar la definición proporcionada por Cooley, Ely Chinoy señala como atributos esenciales del grupo primario la íntima asociación, el sentimiento recíproco de pertenencia ('nosotros') y el espíritu común con sus normas de servicio y leal proceder. La sociedad civil ha debilitado los vínculos personales propios del grupo primario, al facilitar la participación política de las grandes masas ante la extensión y despersonalización de las funciones gubernamentales, lo que propicia la agrupación de personas sin lazos personales pero con intereses comunes bien definidos.¹⁰⁹

Expresiones de la sociedad civil que ejemplifican lo anterior son las grandes manifestaciones públicas que cientos de miles de personas llevan a cabo cotidianamente en países como España, Francia, Estados Unidos, Argentina y en últimas fechas, México. Bien sea como expresión en contra del terrorismo, de políticas económicas, de un determinado candidato a algún puesto de elección popular, de la corrupción e incapacidad gubernamental o de la inseguridad pública, distintos sectores de la sociedad, sin más coincidencia que la propia inconformidad manifiestan su desacuerdo y preocupación. Ante la falta de identidad por su condición social, cultural, económica, política o ideológica, la inconformidad se convierte en un factor de cohesión temporal.

¹⁰⁸ COOLEY, Charles, citado en CHINOY, Ely, La sociedad, ed. FCE, México, 2000, pág. 122.

¹⁰⁹ Cf. CHINOY, Ely, *Op. cit.*, pág. 122-137.

En teoría, la participación de la sociedad civil como un conjunto de ciudadanos en determinado Estado, debería demostrar la democracia imperante en dicho régimen. Esto es cierto. La participación política de la sociedad se da en mayor medida en los regímenes democráticos que en aquellos en los que por su carácter autoritario, restringen la libertad de expresión y asociación. Sin embargo, éste tipo de participación política enciende focos de alerta en dichos regímenes, pues surge en los momentos en que las instituciones gubernamentales y políticas dejan de ser útiles a la sociedad. En estos casos, ante las crisis gubernamentales, no son los partidos políticos los que sirven como vehículos para canalizar las inconformidades de la sociedad, sino la sociedad misma. Ello no demuestra otra cosa que la propia inoperatividad de los partidos políticos para servir como medio entre la sociedad y el gobierno.

Ya en 1835, Alexis de Tocqueville hizo referencia a la importancia que entre la sociedad norteamericana tiene el derecho de libre asociación. Sobre la necesidad que los ciudadanos norteamericanos tienen de asociarse de forma distinta a la de los partidos políticos, Tocqueville señala: "El habitante de los Estados Unidos aprende desde su nacimiento que hay que apoyarse sobre sí mismo para luchar contra los males y las molestias de la vida; no arroja sobre la autoridad social sino una mirada desconfiada e inquieta, y no hace un llamamiento a su poder más que cuando no puede evitarlo."¹¹⁰

Así, la asociación se convierte en un método organizado a través del cual los ciudadanos se agrupan, muchas veces informalmente, con el fin de enfrentar alguna situación negativa que pueda presentarse. Y aún cuando la asociación

¹¹⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de, *Op. cit.*, págs. 206-207.

de ciudadanos puede tener un carácter más o menos permanente, pocas veces alcanza un grado de permanencia similar al de un partido político. En cualquier caso, resulta característico el hecho de que aquellos ciudadanos que se asocian para determinadas causas, no tienen una gran estabilidad y pueden entrar y salir de la asociación de manera intermitente. Al respecto, señala Tocqueville: "Una asociación consiste solamente en la adhesión pública que da cierto número de individuos de tales o cuales doctrinas, y en el compromiso que contraen de contribuir de cierta manera a hacerlas prevalecer."¹¹¹

Existe un caso de participación política de la sociedad civil en el que esta ha tomado un matiz diferente, que ha resultado del desprecio y desconfianza hacia los partidos políticos. Ante las crisis políticas y gubernamentales, en algunos países ha surgido la figura del 'candidato de la sociedad civil' o 'candidato ciudadano'. En primer término, el nombre de 'candidato ciudadano' no es el adecuado para este concepto. Evidentemente, un candidato es ciudadano del país donde pretende ser postulado. Sin embargo, la intención que se tiene al llamar a esta figura 'candidato ciudadano' es la de resaltar el carácter apartidista de la persona. Se intenta desvincular al candidato de toda tendencia partidista, para hacerlo parecer más cercano a la sociedad en cuanto a su origen y propuestas. Esta figura, por supuesto, no existe formalmente en los sistemas de partidos. Sería absurdo que un sistema que privilegia la existencia y participación de los partidos políticos, hiciera lo propio con una persona que sin el apoyo de un partido político, hace lo mismo.

¹¹¹ *Idem.*

En el caso de México, a partir de la reciente crisis política que acarrearán el gobierno y los partidos políticos, se ha planteado la posibilidad de tener candidatos a la presidencia de la República sin filiación partidista. Sin embargo, la legislación federal mexicana no permite la existencia de candidatos a puestos de elección popular si estos no fueron registrados por un partido político con registro ante el IFE. El artículo 175 del COFIPE establece en su fracción I que "corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular."¹¹² Ante esto, resulta evidente la imposibilidad que tienen los ciudadanos de ser registrados como candidatos sin el apoyo de un partido político. En dado caso, se puede presentar, conforme a los estatutos de cada partido, la figura de un candidato sin filiación partidista. En nuestro país, dentro de los partidos políticos considerados como grandes, esta figura es contemplada únicamente por el PRD.

No obstante, aquellas personas que sin contar con filiación partidista han sido mencionadas como posibles candidatos de la sociedad civil, no están lejos del ámbito de la política nacional. Pero aún cuando se tratara de personas sin ningún tipo de experiencia pública, actualmente esta figura no ha merecido la atención de los legisladores para impulsar una reforma legal que permita la participación de personas sin el respaldado de un partido político. No obstante, el problema no estriba en si la ley permite o no la participación de candidatos, aún sin el apoyo de un partido político. La cuestión de fondo consiste en cómo

¹¹² *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Op. cit.*, pág. 107.

resolver la actual crisis política que hace que la sociedad impulse la posibilidad de tener candidatos sin partido político.

Sin embargo, por mandamiento legal y por su propia naturaleza y fines, son los partidos políticos los principales entes encargados de la participación política. Desde su surgimiento en Inglaterra durante la primera mitad del siglo XIX, los partidos políticos han variado su comportamiento, aún cuando las finalidades permanecen prácticamente inmóviles. Bien cierto es que los partidos continúan teniendo como finalidad acceder al poder mediante los métodos establecidos por el marco legal de cada régimen. También lo es que los cambios políticos, económicos, sociales y culturales han modificado la forma de actuar de los partidos políticos para conseguir esta finalidad. Pero no menos cierto es que los partidos políticos han modificado las formas y mecanismos de participación política en las distintas sociedades.

En el apartado "Concepto de partido político" del presente capítulo, hicimos referencia a varias definiciones propuestas por autores de distintas épocas y latitudes. Como ya lo señalamos, dichas definiciones presentan elementos fundamentales para poder establecer un concepto genérico de partido político. No obstante, algunas de estas definiciones contienen elementos propios de los sistemas de partidos nacionales de cada autor, tanto en su ubicación geográfica como temporal. Tal es el caso de la definición propuesta por Duverger, donde el autor hace referencia a los puestos o cargos de elección popular a los que los partidos políticos pueden aspirar, siendo estos los propios del régimen francés de finales de los años 40's y principios de los 50's. Otras definiciones como las propuestas por Burke, Michels, Weber y Ware hacen

referencia a la finalidad de los partidos políticos, como el acceso y conservación del poder legal de un Estado. Al definir al partido político, Sartori señala que los partidos buscan acceder al poder a través de elecciones, libres o no, lo que constituye el medio por el cual cumplirán con su finalidad.

Sin embargo, ninguno de estos autores hace referencia al comportamiento de los partidos políticos. Es verdad que los partidos políticos de todas las latitudes y épocas comparten similitudes importantes en su finalidad y medios para lograrla, pero no menos cierto es que utilizan estrategias distintas y presentan un comportamiento variable en cuanto a su participación política. Como quedó asentado en el apartado "Desarrollo histórico de los partidos políticos" del capítulo I, los partidos políticos, desde su origen como unidades de parlamentarios agrupados por causas geográficas y de intereses regionales, sin capacidad para facilitar el acceso a cargos de elección popular a virtuales candidatos, han sufrido cambios en su comportamiento hasta alcanzar su forma actual como maquinarias electorales en búsqueda de posicionar al mayor número de personas en la estructura estatal.

De esta manera, los partidos políticos han dejado de ser aquellas organizaciones de parlamentarios que participaban de manera exclusiva en la política a través de los representantes en las Asambleas o Parlamentos. Ya no son las asociaciones de notables formadas con miras a corto plazo en la búsqueda de votos a favor de determinado candidato en torno al cual dichos notables se reunían, así como tampoco son esas grandes agrupaciones de masas que movilizaban a las personas para demostrar su poderío y fuerza. Hoy, los partidos políticos son organizaciones con miras a largo plazo, que

tienen como principal objetivo el acceso y conservación del poder mediante la creación de una militancia fuerte, pero principalmente mediante el posicionamiento de un programa e ideología dentro del gran público electoral. En algunas democracias europeas, la disminución de miembros a partir de la década de los 60's y hasta la década de los 80's ha sido considerable. Países como Dinamarca, Gran Bretaña o los Países Bajos han sufrido disminuciones de miembros afiliados cercanas al 70%. Mientras que a principios de la década de los 60's Dinamarca contaba con el 22.1% de afiliados a algún partido político respecto del 100% del electorado, a mediados de los 80's estos alcanzaban solamente el 6.5%. Esta tendencia se debe a la carencia de incentivos materiales, solidarios y teleológicos, los cuales ya han sido explicados como formas de reclutamiento de miembros por parte de los partidos políticos.¹¹³

Ante la dificultad de reunir permanentemente a grandes cantidades de miembros, los partidos han cambiado su forma de posicionamiento ante el electorado, utilizando para ello el poder de penetración y alcance de los medios de comunicación. Hemos visto la forma en que los medios de comunicación influyen en el desarrollo político de un régimen, pero los partidos políticos son los principales organismos que incentivan la participación de este sector, al convertirse en clientes importantes de las televisiones.

Por otro lado, y ante la tendencia demócrata liberal que viven la mayoría de los regímenes, el papel de los partidos políticos como oposición se fortalece. Aún cuando existen sistemas de partidos que tienden al bipartidismo y otros que

¹¹³ Cfr. WARE, Alan, *Op. cit.*, págs. 124-132.

caminan hacia el pluripartidismo, la competencia electoral se ha convertido en una verdadera contienda en la que casi ningún partido político goza de la mayoría absoluta del poder y de la simpatía del electorado. Ante ello, y como quedó asentado en el apartado "El campo de acción de los partidos políticos", el papel de los partidos políticos puede desempeñarse como partido en el gobierno o partido de oposición. Evidentemente, la oposición es un factor natural dentro de cualquier sistema de partidos, considerando que no pueden existir sistemas de partidos con menos de dos partidos políticos. Sin embargo, la oposición ha cobrado especial relevancia si consideramos la competencia real que hoy día se presenta en la mayoría de las elecciones en que participan los partidos políticos. Esto se debe, en buena medida, a la participación ciudadana y de los medios de comunicación como garantes del respeto a las leyes y al voto. Pero no menos importante ha sido el desarrollo y fortalecimiento de instituciones públicas nacionales e internacionales encargadas de observar el buen desarrollo de los comicios electorales.

En conclusión, cuando se encuentran en el gobierno, los partidos políticos se han convertido en organismos encargados del posicionamiento de un programa de gobierno claramente definido con base en su ideología, mientras que cuando son oposición, los partidos políticos no sólo son los principales críticos y contrapesos del gobierno, sino que basan su estrategia electoral precisamente en esta crítica al gobierno, adaptando muchas veces sus programas de gobierno hacia aquellos puntos débiles de los gobiernos en turno. A todo esto habría que agregar la participación de la sociedad y de los medios de comunicación para poder delimitar las nuevas formas de

comportamiento y tendencias de los partidos en la participación política de los nuevos tiempos.

III. Marco Comparado de los Partidos y Sistemas de Partidos en los sistemas de gobierno contemporáneos

La comparación de instituciones y sistemas es una práctica fundamental para la correcta comprensión de los mismos. Analizar y estudiar las instituciones y los sistemas extranjeros es una práctica común en las ciencias sociales, entre ellas en el Derecho y la Ciencia Política. En nuestro caso, dicha comparación entre diversos sistemas políticos y sistemas de partidos nos ayudará a comprender el origen y desarrollo de las instituciones políticas mexicanas y el sistema que las contiene. Como veremos a lo largo del presente capítulo, el estudio de las instituciones y sistemas extranjeros relativos a la política en general y de manera particular de los partidos políticos, tiene como finalidad no sólo conocer dichas instituciones y sistemas, sino ofrecer una base teórica que posteriormente servirá como marco para comparar estas con las mexicanas.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, comparar significa "fijar la atención en dos o más objetos para descubrir sus relaciones o estimar sus diferencias o semejanza."¹¹⁴ En la Ciencia Política la comparación es, primero, el estudio de objetos delimitados, y después, la confrontación de estos objetos con el fin de encontrar similitudes. Dentro de la Ciencia Jurídica, para Rolando Tamayo y Salmorán, el Derecho Comparado es técnica jurídico-dogmática e historia jurídica comparada.¹¹⁵

¹¹⁴ *Diccionario de la Real Academia Española*, ed. Espasa-Calpe, Madrid, 2003, pág. 269.

¹¹⁵ TAMAYO, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho*, ed. Themis, México, 2001, pág. 383.

Al proporcionar un concepto propio de 'partido político' en el capítulo anterior, señalamos que uno de sus requisitos es estar reconocido como tal por las leyes de su país. De ahí la importancia del estudio jurídico de estas instituciones políticas. Por ello, no es redundante señalar la importancia que Camille Jouffret Spinosi otorga al Derecho Comparado: "El derecho comparado está destinado a jugar un papel de primera importancia en la ciencia del derecho. Tiende... a aclarar a los juristas sobre el papel y el significado del Derecho, aprovechando, para este fin, la experiencia de todas las naciones... Permite... a los juristas de diversas naciones, por lo que respecta a sus derechos internos, considerar su perfeccionamiento, evadiéndose de la rutina... Para que el derecho comparado cumpla con el papel que le corresponde, se necesita que los juristas cesen de concentrarse en el estudio de su derecho nacional solamente, y se necesita que, en toda ocasión propicia, hagan uso del método comparado. Cada uno en su rama, encontrará seguramente provecho."¹¹⁶

El análisis de los partidos políticos y los sistemas de partidos que realizaremos en éste capítulo nos permitirá ubicar al Sistema Mexicano de Partidos. La intención no es sólo la de proporcionar datos teóricos sobre las generalidades de sistemas extranjeros, sino ubicar políticamente el lugar en que se encuentra México y entender cuales son los rasgos que condicionan tal ubicación. Por lo extenso que resultaría esta tarea, hemos decidido hacer referencia únicamente

¹¹⁶ SPINOSI, Camille, citado en COVIÁN, Miguel, El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado, ed. CEDIPC, México, 2004, pág. 6.

a los casos más representativos de cada uno de los diferentes tipos de sistemas de partidos en el mundo.

Comenzaremos por explicar en que consiste un sistema de partidos y las formas que varios autores han desarrollado con la intención de clasificarlos y estudiarlos. Como ya señalamos en el capítulo anterior, Dieter Nohlen proporciona una definición de 'sistema de partidos' al señalar que es "la composición estructural de la totalidad de los partidos en un Estado."¹¹⁷ Esta composición está regida por diversos factores, los cuales determinarán los distintos métodos para clasificar y explicar los distintos sistemas de partidos y como estos se encuentran íntimamente relacionados con los sistemas políticos de los Estados. Al estudiar los sistemas de partidos debemos tener en cuenta que se trata de un análisis sistemático y por tanto global, del comportamiento de los partidos políticos dentro de un conjunto de partidos que interactúan entre ellos y con otras instituciones públicas, sociales y privadas. Alan Ware precisa lo anterior al señalar que "analizar el sistema de partidos de un país supone algo más y algo menos que estudiar los partidos concretos que existen en ese país. Supone más, puesto que de lo que se trata es de analizar la interacción que tiene lugar entre los partidos. Supone menos en el sentido de que es posible que muchos aspectos de la actividad desplegada por los partidos no tenga una importancia directa a la hora de comprender la forma en que opera el sistema. Así, si los títulos reflejaran adecuadamente los temas tratados, un

¹¹⁷ NOHLEN, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos, ed. FCE. México, 2004, pág. 41.

libro sobre los partidos británicos debería centrarse en algo distinto a un libro sobre el sistema británico de partidos."¹¹⁸

La importancia de la clasificación de los partidos políticos y sus sistemas, independientemente de cual sea la clasificación que adoptemos para estudiarlos, radica en que a partir de esta podremos analizar las particularidades de varios sistemas, comparándolos para encontrar las semejanzas y diferencias entre ellos, para con esto obtener sus rasgos generales y particulares. Debido a esta necesidad es que muchos autores han propuestos diversos métodos para clasificar y estudiar los sistemas de partidos. La más usual de las clasificaciones es la numérica, la cual agrupa a los sistemas de partidos en unipartidistas, bipartidistas y pluripartidistas. La realidad doctrinaria nos señala que la mayoría de los autores han considerado que este sistema de clasificación ha sido superado por la realidad política. Cuando esta clasificación es utilizada sin el debido cuidado, podemos caer en simplismos teóricos. Sin embargo, y como explicaremos más adelante, este sistema resulta adecuado cuando se siguen ciertas reglas muy sencillas, las cuales modifican la forma del sistema clasificatorio, dejando intacta su naturaleza numérica.

Existen otros sistemas de clasificación de los sistemas de partidos. Jean Blondel señala que los resultados electorales deben de ser los datos que determinen a los partidos y a estos dentro de los sistemas de partidos, lo que a

¹¹⁸ WARE, Alan, Partidos políticos y sistemas de partidos, ed. Istmo, Madrid, 2004, pág. 35.

la larga definirá el carácter de cada uno de los sistemas.¹¹⁹ En este caso, Blondel propone clasificar a los partidos de acuerdo con su fuerza electoral, la cual se traduce en escaños al interior del Parlamento o Congreso. El problema que presenta esta clasificación es su inestabilidad. Muchos factores intervienen en la composición del Parlamento o Congreso, lo que puede arrojar datos engañosos no sobre los resultados electorales, sino sobre la fuerza real de cada partido y su ubicación dentro del sistema de partidos específico. Es claro que los resultados arrojarán datos cuantitativos, pero no cualitativos, de la fuerza parlamentaria de los partidos políticos.

Otra forma de clasificar a los sistemas y sus partidos es el propuesto por LaPalombara y Weiner, quienes sugieren la conveniencia de una clasificación o tipología cuádruple: a) ideológicos hegemónicos; b) pragmáticos hegemónicos; c) ideológicos tumantes, y d) pragmáticos tumantes. El problema que esta tipología o clasificación presenta es la generalidad. Sin embargo, la idea de clasificar a los sistemas de partidos por la hegemonía que determinados partidos presentan al interior del sistema político no es del todo incorrecta. Como ya mencionamos, su defecto radica en la generalidad que implica considerar únicamente el fundamento de carácter ideológico traducido en formas de acción de un partido y en la frecuencia en que éste ocupa determinado número de cargos públicos.¹²⁰

¹¹⁹ Cfr. SARTORI, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, ed. Alianza Editorial, Madrid, 2002, pág. 150.

¹²⁰ *Idem*.

El sistema de Gunnar Sjöblom es numérico. Sin embargo, este autor basa la importancia del número de partidos en las corrientes de interacción que se dan en un sistema de partidos dependiendo del número de estas instituciones. De esta manera, mientras mayor sea el número de partidos en un sistema, habrá más relaciones o corrientes de interacción. Una corriente de interacción es la relación que se establece entre dos partidos políticos, bien sea como alianza con miras a una elección, o bien como cogobierno en una coalición dentro del Parlamento y del propio Poder Ejecutivo. Como veremos más adelante, esto tiene una gran importancia en los sistemas parlamentarios pluripartidistas.¹²¹ A continuación representamos algunas de las corrientes de interacción dependiendo del número de partidos de cada sistema. En los casos que presentamos, representamos a los partidos con letras progresivas, y las corrientes de interacción con las líneas que los unen.

Caso 1

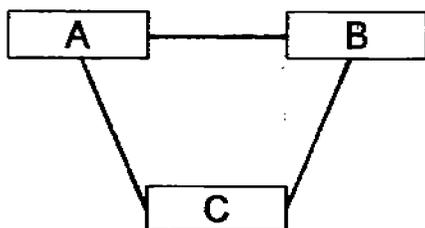
En este caso, existen únicamente 2 partidos (A y B), por lo que sólo habrá una corriente de interacción, entre A y B.



Caso 2

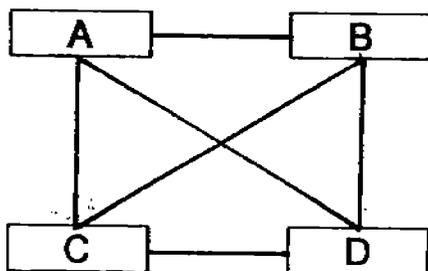
¹²¹ Cf. SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, pág. 151.

En este caso, existen 3 partidos (A, B y C), por lo que habrá 3 corrientes de interacción, entre A y B; A y C, y C y B.



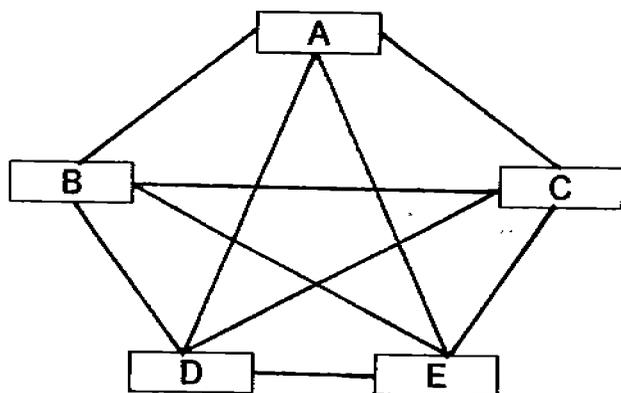
Caso 3

En este caso, existen 4 partidos (A, B, C y D), por lo que habrá 6 corrientes de interacción, entre A y B; A y C; A y D; B y C; B y D, y C y D.



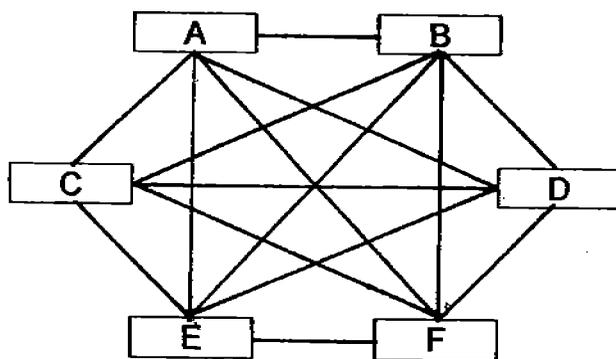
Caso 4

En este caso, existen 5 partidos (A, B, C, D y E), por lo que habrá 10 corrientes de interacción, entre A y B; A y C; A y D; A y E; B y C; B y D; B y E; C y D; C y E, y D y E.



Caso 5

En este caso, existen 6 partidos (A, B, C, D, E y F), por lo que habrá 15 corrientes de interacción, entre A y B; A y C; A y D; A y E; A y F; B y C; B y D; B y E; B y F; C y D; C y E; C y F; D y E; D y F, y E y F.



A partir de dos reglas muy sencillas, Giovanni Sartori ha desarrollado un sistema clasificatorio numérico basado en la ya mencionada tipología de unipartidismo, bipartidismo y pluripartidismo. Sin embargo, el sistema de Sartori encuentra un par de diferencias. En primero lugar, por la forma en que los partidos deben considerarse para saber si en realidad cuentan o no dentro de un sistema de partidos; y en segundo, por el resultado que la aplicación de las reglas produce, siendo éste el de 7 distintas clases de partidos. A partir de contar los partidos en cuanto a su importancia para formar mayorías por un período largo de tiempo (posibilidades de coalición) y en cuanto a su capacidad para alterar la dirección de la competencia (posibilidades de chantaje), Giovanni Sartori concluye que existen las siguientes clases de sistemas de partidos: a) de partido único; b) de partido hegemónico; c) de partido predominante; d) bipartidista; e) de pluralismo limitado; f) de pluralismo extremo, y g) de atomización.¹²²

Como podemos observar, la clasificación sigue siendo de sistemas unipartidistas, bipartidistas y pluripartidistas, con la variable que en el primer y tercer caso, existen 3 distintos tipos de sistemas de acuerdo con atomización del poder. La atomización del poder no es otra cosa que la fragmentación de éste. Sin embargo, dicha fragmentación del poder puede resultar en una simple segmentación o en una polarización, cuestión que terminará de definir las condiciones que llevarán a la clasificación propuesta por Sartori.

Cuando la fragmentación es segmentación, querrá decir que los dentro del sistema los partidos políticos se encontrarán en un pluralismo moderado, que

¹²² Cfr. SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, págs. 152-161

llevará a una vida democrática sana entre estas instituciones. Sin embargo, cuando la fragmentación es polarización, ello significará un distanciamiento ideológico entre los diversos partidos integrantes del sistema, lo que eventualmente acarreará dificultades para alcanzar alianzas y coaliciones que permitan la gobernabilidad del Estado, obteniendo como resultado un pluralismo polarizado. Mientras que la primera clasificación corresponde a la atomización, la otra cara de la moneda es la correspondiente a la dispersión, con base en la concentración del poder en un extremo y a la polarización con alta fragmentación en el otro.¹²³ De esta manera, aún cuando la clasificación de Sartori está basada en el sistema numérico, esta no sólo se determina por el número de partidos, sino por las relaciones de poder que se presentan en el sistema de partidos y político de cada Estado.

Aún cuando el método de clasificación de los sistemas de partidos realizado por Giovanni Sartori resulta muy interesante y útil, la dificultad para establecer la fragmentación no sólo depende de cuestiones políticas o de relaciones de interacción de los partidos, sino de otras causas como las económicas, sociales o incluso, las internacionales. Por ello, el sistema numérico clásico sigue funcionando de manera práctica para acercarnos a los partidos. En el estudio particular de cada caso, haremos referencia a la fragmentación del poder que se presenta en cada Estado, y también incluiremos otros factores como el umbral electoral o cláusula de exclusión, la fuerza real de los partidos con base en la traducción de votos a escaños dentro del Parlamento o Congreso, factores culturales de cada sociedad, acontecimientos internacionales,

¹²³ *idem.*

ideología de los partidos en cada caso particular, y otros que determinan la composición de un sistema de partidos. Aunque nosotros adoptaremos el sistema numérico clásico, lo cual podría parecer demasiado general y simplista, a lo largo de la exposición haremos referencia a diversos factores distintos de los numéricos que enriquecerán los argumentos aportados. Hemos descartado a los sistemas unipartidistas por considerar que estos no son verdaderos sistemas, pues no existen corrientes de interacción. Sin embargo, los sistemas clasificados por Sartori como de partido hegemónico y de partido predominante sí los hemos considerado en los sistemas bipartidistas o pluripartidistas, según sea el caso. La hegemonía o la predominancia de un partido supone la existencia de cuando menos otro partido, lo que sí constituye un verdadero sistema en el cual existirá cuando menos una corriente de interacción. Al final de este análisis, podremos percatarnos que aún cuando partimos del sistema numérico clásico, las conclusiones son muy distintas a las que en apariencia podrían aducirse de un simple criterio en base al número de partidos dentro de un Estado.

1. Sistemas Parlamentarios

Iniciar el estudio de los sistemas de partidos sin explicar los distintos sistemas políticos dentro de los cuales interactúan sería un grave error metodológico. Para entender como funcionan las partes de un ente, es necesario conocer a éste, aunque sea de manera muy general. Posteriormente, estudiaremos a los partidos dentro de contextos específicos para lograr una mayor comprensión de

los distintos regímenes de corte parlamentario, que aunque no varían demasiado entre sí por lo que hace a sus instituciones, sí lo hacen en cuanto a mecanismos y comportamiento. Por ello, es importante comprender en primer lugar el contexto dentro del cual los partidos políticos, agrupados en sistemas, actúan.

En nuestro caso, esto adquiere mayor relevancia cuando hablamos de los sistemas de partidos dentro de los sistemas políticos parlamentarios. Debido a nuestra tradición política basada en el presidencialismo, al cual nos avocaremos más adelante, es que desconocemos muchas de las características del parlamentarismo y la forma en que éste funciona. Es por ello que consideramos oportuno dedicar un breve espacio a la descripción de este sistema, complementándolo con el estudio concreto de algunos sistemas parlamentarios y la manera en que los partidos políticos actúan dentro de los mismos.

Podemos aproximarnos a la idea del sistema parlamentario a partir de lo expresado por Douglas Verney, profesor de la Universidad de York en Canadá. Sobre el sistema parlamentario, Verney señala lo siguiente: "It is a political system where the executive, once separate, has been challenged by the assembly which is then transformed into parliament comprising both government and assembly."¹²⁴ Expresada la opinión de un teórico y conocedor

¹²⁴ "Es un sistema político en el cual el Poder Ejecutivo, una vez separado, es cuestionado o regulado por la Asamblea (Poder Legislativo), la cual se convierte en Parlamento cuando conjunta tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo", VERNEY, Douglas, "Parliamentarism and Presidentialism", en LIJPHART Arend, Parliamentary versus presidential government, ed. Oxford, Oxford, 2000, pág. 33.

práctico del parlamentarismo, daremos paso a la proporcionada por Rodrigo Borja, conocedor empírico del presidencialismo latinoamericano. El ex presidente ecuatoriano define al parlamentarismo como "el sistema de gobierno en el cual el Parlamento alcanza gran predominio político y administrativo. Puede darse en la forma republicana de gobierno tanto como en la monarquía constitucional. Se habla, por eso, de república parlamentaria o de monarquía parlamentaria. La característica fundamental del parlamentarismo es que, por la forma de ordenación de las magistraturas públicas, por la distribución de poderes entre ellas y por el tipo de relaciones que mantienen entre sí, el centro de gravedad político del Estado radica en el Parlamento, cuya mayoría imprime el carácter político del gobierno."¹²⁵ Evidentemente el órgano central de los sistemas parlamentarios es el Parlamento. Francisco Berlín Valenzuela señala que éste "es un órgano político colegiado, de carácter representativo en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y quien, además de la función creadora de leyes, ejerce – entre otras – la de controlar los actos de los gobernantes, de acuerdo con las constituciones y con el sistema en que actúa."¹²⁶ Aún cuando la definición de Berlín es muy general, resulta adecuada para señalar la naturaleza y principales funciones de este órgano. La intención de esta explicación es proporcionar un marco referencial sobre el parlamentarismo, para posteriormente adentrarnos en el comportamiento de los partidos políticos en este sistema.

¹²⁵ BORJA, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, ed. FCE, México, 1997, pág. 729.

¹²⁶ BERLÍN, Francisco, Derecho Parlamentario, ed. FCE, México, 2003, págs. 127-128.

Una vez que hemos señalado las generalidades del sistema parlamentario y del parlamento, debemos explicar las características principales del parlamentarismo. Dentro de los sistemas parlamentarios existe una división de funciones en el Poder Ejecutivo, donde dos personas distintas serán Jefe de Gobierno y Jefe de Estado. Esta división, además de delimitar las funciones de cada uno de estos individuos, ha servido en aquellos países en los que existe una tradición monárquica. De esta manera se conserva el misticismo y la tradición al contar con un rey, pero delimitando la intervención del mismo a meras funciones protocolarias, para dar paso a un primer ministro encargado de las funciones políticas del gobierno.

El Jefe de Estado, escuchando a los integrantes del Parlamento y tomando en consideración los resultados electorales, nombrará al Jefe de Gobierno, quien recibirá el cargo de Primer Ministro. Sin el nombramiento expreso del Jefe de Gobierno por parte del Jefe de Estado, cabe preguntarnos si acaso es necesario que el segundo nombre al primero, y lo que pasaría en caso de que aquél se negara a nombrar a quien en teoría tendría el legítimo derecho para ocupar ese cargo. La responsabilidad de nombrar al Jefe de Gobierno es una responsabilidad política pero también jurídica, por lo que en caso de que el Jefe de Estado no la acatara, esto desembocaría en consecuencias jurídicas, y sin embargo, el gobierno seguiría sin un Jefe de Gobierno, pues ante la desobediencia del monarca, no existe nadie quien pueda nombrarlo.

Una vez que el Jefe de Estado ha nombrado al Jefe de Gobierno, éste nombra a los ministros, los cuales formarán parte de un cuerpo colegiado llamado Gabinete, el cual reparte las funciones ejecutivas del gobierno en distintos

ministerios. El Primer Ministro también forma parte de este Gabinete, aunque con un rango superior al de los demás ministros, bajo el principio de *primus inter pares* (primero entre iguales). En la mayoría de los sistemas parlamentarios, es común que aquellos que son nombrados ministros pertenezcan también al Parlamento, lo que facilita las coaliciones entre el partido que obtuvo la mayoría y que cuenta con el Primer Ministro y con la mayoría de los ministros y miembros de otros partidos distintos, lo que permite la generación de alianzas que brindan gobernabilidad en el Parlamento y en las relaciones de éste con el Poder Ejecutivo. Aún cuando estas coaliciones no son obligatorias ni requisito indispensable en el parlamentarismo, es común y sano que las mismas se lleven a cabo.

Al no existir una elección directa por parte del electorado para que determinadas personas ocupen los cargos de ministros, el Gabinete no es responsable directamente ante los electores, sino sólo de manera indirecta. En realidad, el Gabinete es responsable ante el Parlamento. De esta responsabilidad es que se origina la moción de censura, figura que consiste en el extrañamiento que el Parlamento hace al Gabinete respecto de determinadas políticas públicas rechazadas por el órgano legislativo, y que deriva en la falta de apoyo para la realización de las mismas. De esta manera, la moción de censura constituye un mecanismo de control político que el Parlamento ejerce sobre el Gabinete cuando éste pretenda implementar medidas que de alguna manera puedan perjudicar los intereses del Estado en general o de determinados grupos en particular.

Sin embargo, el Primer Ministro como jefe del Gabinete, cuenta con un mecanismo de control sobre el Parlamento, consistente en la posibilidad de disolverlo. Aún cuando el Primer Ministro no puede disolver al Parlamento de manera directa, sí es el único que puede solicitarlo al Jefe de Estado, quien en caso de recibir la solicitud deberá de proceder en consecuencia. Cabe mencionar que la disolución del Parlamento es una facultad exclusiva del Jefe de Estado, pero siempre que de manera previa y expresa exista una solicitud del Primer Ministro.

Finalmente, podemos señalar como una de las características más relevantes del parlamentarismo el sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*¹²⁷) entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Hemos ya señalado que tanto el Parlamento como el Gabinete, y en concreto el Primer Ministro, cuentan con mecanismos de control el uno sobre el otro. Precisamente estos mecanismos, la moción de censura y la disolución del Parlamento, dan origen al sistema de pesos y contrapesos, lo que provoca una

¹²⁷ Los *checks and balances* o pesos y contrapesos, se refieren a todos aquellos mecanismos con los que cuenta un determinado sistema político para controlar el equilibrio de los Poderes del Estado. Generalmente se habla de pesos y contrapesos en los regímenes parlamentarios, pues en dichos sistemas, a diferencia de aquellos de corte presidencialista, sí existen mecanismos jurídicamente reconocidos que permiten que prevalezca una igualdad entre los Poderes formalmente constituidos. Sin embargo, es importante recordar que dicha igualdad no implica que un Poder no sea el centro político del sistema. En el caso del parlamentarismo, dicho Poder será el Legislativo, constituido en forma de Parlamento. De cualquier manera, los pesos y contrapesos sirven como mecanismos para evitar los abusos de un Poder, ya sea que dichos abusos repercutan directamente en la sociedad o bien en detrimento de las facultades y atribuciones de otro Poder.

estabilidad política y la constante vigilancia con el fin de que ninguno de los Poderes del Estado tenga supremacía, aún cuando el Parlamento sirve como centro de la actividad política.

Hemos estudiado las características generales del parlamentarismo como sistema político. No obstante, existen diferencias entre los distintos regímenes parlamentarios, lo que deriva en dos tipos de parlamentarismo: el continental y el británico. Ambos sistemas comparten características generales que los identifican con el parlamentarismo, pero también entre ellos existen diferencias que provocan comportamientos distintos. Por ello, consideramos importante proporcionar las notas particulares de algunos sistemas parlamentarios para después compararlos y observar de manera más clara sus coincidencias y diferencias. La explicación de cada sistema político no se define a sí misma por características generales, sino por sus condiciones jurídicas, políticas, históricas, económicas y sociales particulares.

En primer lugar, analizaremos el sistema político británico. Cuando hablamos del sistema británico, es importante señalar que no nos referimos únicamente a Inglaterra, sino a la monarquía parlamentaria integrada por Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte, y cuyo nombre oficial es el de Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. De esta manera, estudiar el sistema político británico abarca una extensión multinacional. La importancia de estudiar al sistema británico radica en que éste ha sido considerado como el sistema parlamentario modelo, tanto por tradición histórica como por las características particulares que no comparte con ningún otro sistema. Como mencionamos en el párrafo anterior, dentro de la división doctrinal de los sistemas

parlamentarios existe el parlamentarismo continental y el parlamentarismo británico, el cual sólo es seguido por el Reino Unido.

Jurídicamente, la nota más característica del sistema político británico es la ausencia de una Constitución Política escrita. Ante ello, no debemos entender que la Gran Bretaña carece de documentos legales sobre los que se construya el sistema político y su organización, sino simplemente que dicho documento no es uno sólo sino varios, pero que además no se encuentran codificados. No obstante, al ser un ordenamiento normativo con características formales similares a las de los ordenamientos legales de carácter ordinario, sus modificaciones y reformas no requieren de mecanismos especiales, por lo que puede ser considerada como flexible en cuanto a su reformabilidad, flexibilidad que ha ayudado a solucionar los conflictos que frecuentemente se presentan entre las diversas clases sociales y los distintos reinos, por las razones que veremos a continuación. El origen de esto se remonta al año 1215 con la Magna Carta, resultado de los conflictos entre las clases altas de la sociedad y el rey Juan Sin Tierra. Sin embargo, el origen del Estado Británico moderno es ubicado no con la aparición de la Magna Carta, sino hacia finales del siglo XVII (1688-1689), como consecuencia de la Revolución Gloriosa, resultando de ella la supremacía del Parlamento sobre la Corona y la inclusión de la clase burguesa en el primero. Debido a esta supremacía del Parlamento es que se dio un distanciamiento entre este órgano y la Corona, resultando de esto el

constante surgimiento de conflictos que fueron apoyados por la nueva burguesía que generalmente tomaba partido por el Parlamento.¹²⁸

A partir de lo anterior es que Gran Bretaña cuenta con tres instituciones sobre las cuales se sostiene el poder político del Estado: la Corona, el Gabinete y el Parlamento. Cada una de ellas cumple con funciones muy claras y definidas que en ningún momento invaden la esfera de competencia de las otras. De esta manera, podemos iniciar la explicación de dichas instituciones señalando que la Corona cumple con las funciones protocolarias, diplomáticas, religiosas y de forma, lo que lleva a que sea precisamente la cabeza de la Corona, el rey o la reina, quien actúe como Jefe de Estado. Por otra parte, el Gabinete es el encargado de realizar las funciones ejecutivas del gobierno. El Primer Ministro y jefe del Gabinete, *primus inter pares*, es quien cuenta con las facultades más altas dentro del Gabinete, al nombrar a sus miembros de entre los miembros del Parlamento, además de fungir como Jefe de Gobierno, con todas las atribuciones que esto le concede. Finalmente, el Parlamento es el órgano que cumple con las funciones legislativas del Estado. No obstante, al ser el centro político del Estado Británico, el Parlamento cuenta con otras funciones, siendo las más importante de ellas la de servir como órgano de control del Poder Ejecutivo, concretamente del Gabinete y del Primer Ministro. De acuerdo con Ricardo Yocelévsky, el Parlamento se encuentra integrado por la Cámara de los Lores, la Cámara de los Comunes y la Corona. Sin embargo, nosotros consideramos que si bien la Corona realiza funciones relacionadas con el

¹²⁸ Cfr. YOCELEVZKY, Ricardo, El Sistema Político Británico, ed. UNAM, México, 1986, págs.

Parlamento, como convocar a la apertura de sesiones del Parlamento o disolver al mismo en los casos en que el Primer Ministro lo solicite de manera expresa, dichas funciones son atribuciones que en su carácter de Jefe de Estado desempeña el rey o la reina, sin que por ello pueda considerársele como parte del Parlamento y por tanto del Poder Legislativo. Recordemos que el fin del Parlamento es el de cumplir con la función legislativa, la cual es realizada mediante un órgano encargado de crear, modificar o abrogar las leyes de un Estado. A todas luces la Corona no cuenta con dicha facultad legislativa, por lo que no puede ser considerada como integrante del Parlamento, sino como parte del Poder Ejecutivo con funciones de Jefe de Estado.¹²⁹

Las funciones de la Corona como Jefe de Estado son tan variadas como la propia composición del sistema político británico, pues no sólo cuenta con funciones de carácter simbólico o protocolario, sino también con aquellas que tienen una carga ideológica importante. Como Jefe de Estado, el monarca inglés es jefe de la Iglesia, cabeza del Poder Ejecutivo y del Judicial y comandante de las Fuerzas Armadas. Entre sus funciones está la de nombrar a los ministros, incluido el Primer Ministro, a los obispos, diplomáticos, jueces y altos funcionarios del Poder Judicial, además de convocar a la apertura de sesiones del Parlamento o inclusive a disolverlo en los casos en que el Primer Ministro así lo solicite. Aún cuando la Corona es representada por el monarca, existe dentro de esta un órgano llamado Consejo Privado. Dicho Consejo tiene como función principal asesorar al monarca en la toma de decisiones de carácter político. Se encuentra formado por todos los ex Primeros Ministros, así

¹²⁹ *Idem.*

como por asesores nombrados expresamente por el monarca. El Consejo Privado, a diferencia del Gabinete, no es responsable antes el Parlamento, debido principalmente a que no se trata de un órgano ejecutivo, sino meramente consultivo.¹³⁰

En cuanto al Gabinete, éste es el conjunto de ministros encabezados por el Primer Ministro con funciones ejecutivas o administrativas. La elección del Poder Ejecutivo y la consecuente formación del gabinete son sumamente interesantes no sólo por la manera en que se integra, sino principalmente por las relaciones que se generan entre este Poder y el Parlamento. Es importante mencionar que el Primer Ministro y los miembros del Gabinete son, al mismo tiempo, miembros del Parlamento. De esta manera, no encontramos en el sistema político británico una elección a través de la cual se elija al Primer Ministro. La designación de este se hace a partir de la invitación que la Corona hace al jefe del partido político que haya obtenido la mayoría en la Cámara de los Comunes y que haya sido postulado para un escaño en la misma. Una vez designado por el monarca, el Primer Ministro designará de entre los miembros del Parlamento a los ministros que conformarán el Gabinete. Ahora bien, es conveniente señalar que no todos los ministros (también conocidos en otros sistemas políticos como secretarios de Estado) formarán parte del Gabinete. El Gabinete está conformado por 20 ministros, los cuales son designados por el Primer Ministro, y son quienes toman las decisiones fundamentales del gobierno. El hecho de que los miembros del Gabinete y los restantes ministros formen parte del Parlamento asegura, en la mayoría de los casos, que las

¹³⁰ *Idem.*

decisiones del gobierno que tengan que pasar por la aprobación de la Cámara de los Comunes sean aprobadas sin mayores contratiempos, pues cuando un partido obtiene la mayoría en el Parlamento, serán miembros de este partido quienes ocupen los cargos de ministros y por tanto los del Gabinete. Las funciones de este Gabinete fueron delimitadas por un comité en 1918, y estas son las siguientes: a) determinar en última instancia la política del gobierno; b) controlar como órgano supremo al gobierno, y c) coordinar los departamentos del gobierno.¹³¹

Al hablar del Gabinete, es importante no confundir a este órgano con el conjunto de instituciones que conforman al Poder Ejecutivo. Si bien el Gabinete es una característica del parlamentarismo y centro del ejercicio de las funciones del Poder Ejecutivo, existen otras entidades y dependencias que forman parte del gobierno, como los departamentos de gobierno a cargo de ministros, aún cuando no formen parte del Gabinete, los organismos no departamentales, el servicio civil¹³² o burocracia y los gobiernos locales. Aún

¹³¹ *idem*.

¹³² El servicio civil fue introducido en Gran Bretaña, particularmente en Inglaterra, como una medida tendiente a buscar la profesionalización de la burocracia en los mandos bajos y medios del gobierno. La intención de crear dicha profesionalización era la de crear funcionarios con experiencia que aseguraran el correcto funcionamiento de las instituciones gubernamentales sin importar los cambios en el gobierno a raíz de las elecciones generales. Además, la profesionalización en el servicio público asegura a los trabajadores del Estado una permanencia en sus puestos sin importar sus preferencias políticas, ya que lo que se busca es mantener a aquellos empleados que demuestren capacidades comprobadas en el desempeño de sus funciones. La calificación de los empleados gubernamentales se hace con base en exámenes y a concursos mediante los cuales estos pueden aspirar a ocupar puestos de mayor

cuando no forma parte Poder Ejecutivo sino más bien del Legislativo, no debemos dejar mencionar al Gabinete Sombra, el cual no es sino un 'espejo' del Gabinete conformado por parlamentarios de la oposición que se dedican a vigilar y criticar las acciones de este último. Su función es la de velar por los intereses del pueblo británico respecto de las acciones políticas tomadas por el Gabinete y por cada uno de los ministros. Aún cuando sus acciones se refieren a las actividades del Poder Ejecutivo, los señalamientos y críticas las realizan dentro del Parlamento.¹³³

Finalmente, el sistema político británico cuenta con el Parlamento. Decidimos dejar esta institución al final para explicarla con mayor detenimiento, debido a su importancia y trascendencia, al ser el órgano en torno al cual se desarrollan las actividades políticas de Gran Bretaña. En todos los sistemas parlamentarios el Parlamento constituye el centro en torno al cual giran las actividades políticas de los órganos de gobierno y en general del propio Estado. La doctrina del parlamentarismo señala cuatro principios fundamentales que sostienen la actuación del Parlamento y del sistema de gobierno de un Estado: a) el

importancia. Sobre el servicio civil decía Margaret Thatcher: "The sheer of professionalism of the British Civil Service, which allows Government to come and go with a minimum of dislocation and a maximum of efficiency [which was] something other countries with different systems have every cause to envy." "El verdadero profesionalismo del Servicio Civil Británico, que permite a los gobiernos transitar con un mínimo de desajustes y un máximo de eficiencia, ha sido algo que otros países con diferentes sistemas siempre han envidiado", FRY, Geoffrey, "Great Britain", en *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, ed. Indiana University, Estados Unidos, 1997. <http://indiana.edu/~csrc/fry1.html>, noviembre de 2004.

¹³³ Cfr. YOCELEVZKY, Ricardo, *Op. cit.*, págs. 3-26.

Parlamento constituye la máxima autoridad en materia legislativa; b) las resoluciones del Parlamento no pueden ser invalidadas por ninguna corte de justicia o tribunal; c) el Parlamento no tiene límites en cuanto a las materias que puede conocer, y d) ningún Parlamento puede ser comprometido por su antecesor ni puede comprometer a su sucesor en ningún asunto.¹³⁴

Como señalamos anteriormente en este mismo capítulo, se considera que el Parlamento Británico está integrado por la Corona, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. La inclusión de la Corona como parte del Parlamento se hace a raíz de la intervención que el monarca tiene dentro del Parlamento al convocarlo y disolverlo, aún cuando no participa propiamente en el proceso legislativo sino mediante la publicación de las leyes y decretos que emanan de dicho órgano. Como podemos apreciar, dichas funciones son las propias del monarca como Jefe de Estado, por lo que nosotros no consideramos como parte del Parlamento a la Corona, sino solamente a la Cámara de los Lores y a la Cámara de los Comunes. Si consideráramos a la Corona como parte del Parlamento por su injerencia política en el mismo, tendríamos que señalar que el Gabinete y el Primer Ministro también forman parte del Parlamento en su carácter de órganos constituidos, y no en cuanto a la procedencia de sus miembros. Como hemos señalado, el Primer Ministro y los ministros del Gabinete son a la vez miembros del Parlamento, pero ello no quiere decir que como parte del Poder Ejecutivo sean integrantes del Parlamento. Al igual que el Gabinete y el Primer Ministro, la Corona tiene participación política dentro del Parlamento, pero no por ello puede ser considerada como parte del mismo. La

¹³⁴ *Idem.*

participación de la Corona en el Parlamento es puramente formal, y no constituye por ello parte del Poder Legislativo por el simple hecho de participar en la publicación de las leyes expedidas por dicho órgano o en la convocatoria o disolución del mismo, pues como hemos señalado reiteradamente, estas son facultades del monarca en su calidad de Jefe de Estado.

La Cámara de los Lores o Cámara Alta no tiene una composición fija. Dicha variabilidad en cuanto a su composición se deriva del hecho de que sus miembros no son electos popularmente, sino que estos ingresan como lores espirituales o como lores temporales. Los lores espirituales son 26 obispos y arzobispos de la Iglesia Anglicana, entre ellos los de Canterbury, York, Londres, Dirham y Winchester. Los lores temporales se dividen a su vez en hereditarios, vitalicios y de apelación. Los hereditarios serán aquellos nobles que no hayan renunciado a sus títulos; vitalicios son aquellos que sin ser hereditarios son nombrados lores por el monarca, y de apelación son los jueces de tribunales superiores, también nombrados vitalicios por el monarca y que cumplen con funciones de asesoría judicial dentro de la propia Cámara. Formalmente, el número total de lores en la Cámara Alta es de más de 1000, pero en la realidad sólo acuden a sus sesiones alrededor de 300. Las funciones de esta Cámara han disminuido a medida que las de la Cámara de los Comunes han aumentado. Al mismo tiempo que se ha dado esta disminución en las funciones de la Cámara Alta, ha surgido una politización debido a la inclusión como lores vitalicios de ciertos personajes polémicos por sus ideas liberales.¹³⁵

¹³⁵ *Idem.*

La Cámara de los Comunes o Cámara Baja es el órgano principal dentro del Parlamento y, junto con el Primer Ministro, el centro en torno al cual gira el sistema político británico. Actualmente, la Cámara de los Comunes se encuentra compuesta por 659 parlamentarios, de los cuales 529 corresponden a Inglaterra, 40 a Gales, 72 a Escocia y 18 a Irlanda del Norte.¹³⁶ La composición de la Cámara de acuerdo con los escaños por partidos políticos es variable, pero generalmente la disputa por la mayoría se da entre el Partido Conservador Británico (PCB) y el Partido Laborista Británico (PLB). Como veremos más adelante, el sistema de partidos británico tiende claramente al bipartidismo, aún cuando dentro del mismo existen varios partidos. La duración de cada legislatura es de 5 años, pero es frecuente que antes de dicho plazo el Parlamento sea disuelto por el monarca a solicitud del Primer Ministro. Sobre la disolución del Parlamento, es conveniente señalar que en realidad dicha disolución se lleva a cabo sólo en la Cámara de los Comunes, puesto que la Cámara de los Lores se mantiene con sus mismos miembros de manera indefinida, y sólo aumenta cuando el monarca concede a alguien este privilegio, o bien, disminuye cuando un noble renuncia a su título. En realidad, la disolución del Parlamento es la simple desintegración de la Cámara de los Comunes y la convocatoria a nuevas elecciones para ocupar los escaños del mismo.

Las principales funciones de la Cámara de los Comunes, y en general del Parlamento, son las de carácter legislativo. Sin embargo, existen otras que son exclusivas de la Cámara de los Comunes, como el control del Poder Ejecutivo y

¹³⁶ <http://www.parliament.uk/directories/members/peers/cmps.cfm>, noviembre de 2004.

el control financiero del Reino. El control del Ejecutivo se presenta por la responsabilidad política que el Primer Ministro y el Gabinete tienen hacia el Parlamento, y se manifiesta con la confianza que los Comunes otorgan al Gabinete y al Primer Ministro. Los miembros de la Cámara de los Comunes ejercen este control a través de 2 mecanismos: a) preguntas a los ministros sobre los asuntos que son de su competencia, y que sirven para atraer la atención de la opinión pública, y b) la moción de censura o voto de desconfianza, mecanismo que consiste en la votación que los miembros de la Cámara de los Comunes llevan a cabo cuando el Primer Ministro y el Gabinete han perdido la confianza de los primeros. Dicha moción de censura o voto de desconfianza deriva en la dimisión del Gabinete en pleno o en parte o del propio Primer Ministro. Sin embargo, ante esta medida, el Primer Ministro puede solicitar al monarca la disolución del Parlamento, convocando con ello a nuevas elecciones generales. Por lo que hace al control financiero del Reino, este se lleva a cabo mediante la aprobación del presupuesto de egresos y la correspondiente ley de ingresos. Aún cuando la aprobación de los ingresos y egresos del Reino compete de manera compartida a las dos Cámaras, es la Cámara de los Comunes la que de hecho lleva a cabo dicho procedimiento.¹³⁷

A continuación explicaremos las bases y fundamentos del sistema político danés, monarquía constitucional de corte parlamentario. Dinamarca, país con enorme tradición monárquica de más de 10 siglos, ha experimentado serios cambios en su sistema político, lo que ha contribuido a la creación de sus

¹³⁷ Cfr. GAMAS, José, Regímenes parlamentarios de gobierno. Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, ed. UNAM, México, 1976, págs. 67-68.

actuales instituciones y a la formación de una de las culturas políticas más avanzadas y maduras entre los demás países europeos. Una de las épocas más prosperas de la monarquía danesa fue la que se presentó a partir del siglo XVII y hasta mediados del siglo XIX, donde el absolutismo ilustrado fue la principal tendencia seguida por los monarcas. Durante esta época es que se desarrollaron la economía y las instituciones sociales danesas (salud y educación, principalmente). A principios del siglo XIX, la educación primaria fue establecida como obligatoria por la Corona, lo que permitió un gran desarrollo educativo y cultural. A la par del desarrollo cultural, el desarrollo social y económico de las clases más humildes y el crecimiento de la burguesía fortalecieron el régimen monárquico que había surgido como contraparte de los gobiernos aristocráticos anteriores.¹³⁸

Tras la promulgación de la Constitución de 1849 y el consecuente establecimiento de la monarquía constitucional, el poder del monarca danés se vio ampliamente limitado, quedando acotado principalmente a cuestiones de carácter representativo y diplomático, además de formales en cuanto a la integración del gobierno. El gobierno danés funciona bajo un esquema de separación entre Jefe de Estado (monarca) y Jefe de Gobierno (Primer Ministro), donde el Poder Ejecutivo es encabezado formalmente por el monarca, quien preside en Consejo de Estado, aún cuando el poder político *de facto* recae sobre el Primer Ministro. Con una administración pública sumamente gruesa (la tercera parte de la fuerza laboral danesa desempeña

¹³⁸ Cfr. ANDRÉN, Nils, Government and Politics in the Nordic Countries, ed. Almqvist & Wiksell, Estocolmo, 1964, págs. 27-33.

funciones dentro de algún órgano o dependencia de la administración pública), el Primer Ministro encabeza al Gabinete y al resto de los ministros. Al respecto, es importante señalar que el Gabinete danés no se compone por un número de ministros seleccionados por el Primer Ministro y que actúan como el principal órgano político dentro del Poder Ejecutivo, pues en este caso el Consejo de Estado es el que cumple esta función. En el sistema político danés, el Gabinete es la oficina del Primer Ministro, la cual asiste a éste en su gestión al frente del gobierno. El Gabinete se compone por el Primer Ministro, el subsecretario de Estado, la Secretaría del Primer Ministro y 3 áreas encargadas de diversas materias: a) política exterior (se encarga de las relaciones con la Unión europea, la Cooperación Nórdica y los asuntos relacionados con seguridad y defensa, incluida la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), además de asuntos de carácter económico relacionados con los anteriores); b) política interior y economía (encargado de las relaciones con el Parlamento y las reuniones interministeriales, además de las relaciones con los medios de comunicación y los asuntos relativos a las Islas Féroé y Groenlandia), y c) área administrativa y jurídica (se encarga de la administración interna del Gabinete, además de las relaciones con la Casa Real, su presupuesto y seguridad, y finalmente de las cuestiones administrativas de los demás ministerios y sus funcionarios. En el ámbito jurídico, se encarga de asesorar a las distintas áreas del gobierno, principalmente en lo referente a cuestiones constitucionales y controversias con los otros Poderes).¹³⁹

¹³⁹ <http://www.denmark.dk>, noviembre de 2004.

Al igual que en el sistema político británico, el Primer Ministro y los ministros daneses son nombrados con base en los resultados obtenidos por los partidos políticos representados en el Parlamento, pues estos deben ser miembros del Parlamento para poder acceder a los cargos principales de la administración pública.¹⁴⁰ La principal diferencia entre estos dos sistemas es que mientras que en el sistema político británico existe generalmente una mayoría en el Parlamento, en el sistema político danés esto no se presenta desde hace más de 100 años. El bipartidismo británico provoca que exista una mayoría absoluta, o cuando menos más amplia que en un sistema como el danés, donde la atomización de las preferencias electorales generada por el pluripartidismo dificulta la toma de decisiones políticas por mayoría. Ante un escenario de 8 partidos en el que sólo uno gobierna, existe una amplia mayoría que se constituye como oposición y que dificulta que el gobierno pueda alcanzar acuerdos políticos duraderos en materias trascendentales para la política de Estado.¹⁴¹

Por lo que hace al Poder Legislativo, este se encuentra depositado en el *Folketing*, órgano unicameral organizado como Parlamento, el cual cuenta con 179 escaños, todos ellos otorgados de acuerdo con el principio de representación proporcional. De estos 179 lugares, 175 corresponden a Dinamarca, 2 a Groenlandia y 2 a las Islas Féroé. Una vez integrado el *Folketing*, sus miembros elegirán de entre ellos mismos a un presidente o *speaker*, 4 vicepresidentes y 4 secretarios, los cuales fungirán como órgano

¹⁴⁰ Cf. ANDRÉN, Nils, *Op. cit.*, págs. 47-50.

¹⁴¹ <http://www.denmark.dk>, noviembre de 2004.

supremo del *Folketing*, con la función principal de conducir las sesiones legislativas, así como encabezar las relaciones con los Poderes Ejecutivo y Judicial. Al igual que en el Parlamento británico, el *Folketing* es el encargado de aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos, ordenamientos bajo los cuales el gobierno planeará sus programas y desarrollará sus actividades, cuestión que genera tensiones muy fuertes que no siempre desembocan en acuerdos entre el Gabinete en sus 3 áreas y el propio *Folketing*.¹⁴²

Además de éste medio de control presupuestal, el *Folketing* cuenta con el voto o moción de censura o desconfianza, figura ya explicada en el parlamentarismo británico. Sin embargo, a esta moción de censura o voto de desconfianza, el Primer Ministro puede oponer la disolución del Parlamento, lo cual nos hace reflexionar sobre el verdadero papel que juega el *Folketing* en el sistema político danés y la funcionalidad del parlamentarismo en dicho sistema. Debido al pluripartidismo atomizado que mencionamos anteriormente y a la falta de acuerdos para gobernar como alianzas o coaliciones, es difícil que los actores políticos alcancen acuerdos significativos y duraderos que trasciendan a lo largo de los gobiernos. Ante ello, es común que las legislaturas, que de acuerdo con la Constitución tendrían que durar 4 años, en realidad duren un promedio de 2 años, debido a las frecuentes disoluciones propuestas por el Primer Ministro y ejecutadas por el monarca.^{143 144}

¹⁴² *Ídem.*

¹⁴³ *Ídem.*

¹⁴⁴ *Cfr. ANDRÉN, Nils, Op. cit., págs. 47-50.*

Una vez explicados dos distintos modelos políticos de parlamentarismo, es conveniente señalar algunas generalidades de los sistemas de partidos en países con este tipo de regímenes. Aún cuando los partidos políticos se forman y actúan de acuerdo con las particularidades de cada sistema político, existen elementos característicos que se presentan de manera cotidiana en regímenes de tendencias similares. Si bien es cierto que los partidos políticos y los sistemas en que se agrupan varían de acuerdo al número de partidos y a situaciones particulares de los Estados, no menos cierto es que los partidos en los sistemas parlamentarios comparten características muy propias, como analizaremos a continuación.

La primera característica de los partidos políticos en los sistemas parlamentarios se refiere a su origen. Como señalamos en el capítulo I, el origen de los partidos políticos modernos se encuentra en los Parlamentos europeos, en particular en el Parlamento británico, durante la primera mitad del siglo XIX. De esta manera, podemos señalar que los partidos políticos más antiguos en los sistemas parlamentarios tienen, en principio, la característica de haberse formado a partir de los grupos parlamentarios representados en los viejos Parlamentos y Asambleas. Como señalamos, la mayoría de los partidos políticos en los sistemas parlamentarios encuentran su origen en los antiguos grupos parlamentarios. Sin embargo, y aún cuando la mayoría de los partidos políticos en los sistemas parlamentarios comparten esta similitud por su origen debido a su surgimiento en la primera mitad del siglo XIX, los partidos modernos fundados durante el siglo XX, particularmente durante y después de la Segunda Guerra Mundial, encuentran su origen en las necesidades sociales

propias del momento de su nacimiento. No obstante, la mayoría de los partidos políticos importantes por su fuerza electoral y su posibilidad de injerencia en la formación de coaliciones, encuentran su origen en la primera mitad del siglo XIX.

Una segunda característica consiste en la forma en que los partidos políticos, de manera principal pero no exclusiva, los de oposición en tiempo no electoral, actúan dentro de sus respectivos sistemas políticos. En los regímenes parlamentarios, los partidos políticos de oposición generalmente presentan hacia el Poder Ejecutivo y sus miembros un comportamiento más responsable y de crítica dura pero constructiva que aquellos en la misma situación dentro de los sistemas presidenciales. Ello se debe a que en los sistemas parlamentarios es prácticamente una constante, cuando menos en los sistemas pluripartidistas, que son los más, la necesidad de integrar gobiernos de coalición compuestos por miembros del partido que haya obtenido la mayoría de escaños en el Parlamento, principalmente, y por miembros de otros partidos. Ante la necesidad de establecer acuerdos políticos que permitan la gobernabilidad, y con la posibilidad de lograrlo por períodos más amplios mediante la inclusión de miembros de distintos partidos políticos dentro de los principales puestos gubernamentales, los partidos políticos que obtienen la mayoría electoral en el Parlamento, y por lo tanto la posibilidad de designar a los ministros, utilizan algunas de estas posiciones para colocar en ellas a miembros de partidos que, a pesar de contar con una minoría dentro de los órganos legislativos, pueden ser el fiel de la balanza que incline esta en favor de las posiciones del Poder Ejecutivo.

Aún cuando esta debería de ser una característica de los partidos políticos en general, sin importar el tipo de régimen dentro del cual actúan, es mucho más frecuente encontrar partidos políticos con participación política de cogobierno, aún desde la oposición. El cogobierno de los partidos de oposición que no se integran al partido mayoritario para formar parte del Poder Ejecutivo, lo realizan permanentemente mediante actividades de gobierno desde el Parlamento. El papel preponderante que este órgano juega en los sistemas parlamentarios permite que los partidos con presencia en él participen de las decisiones políticas nacionales. Al respecto cabe señalar que este tipo de partidos políticos son los que verdaderamente pueden ser considerados como oposición, pues si bien es cierto que aquellos que su suman a puestos dentro del Poder Ejecutivo en un principio son de oposición, al formar parte aquél pierden esta condición y se convierten en partidos políticos de gobierno minoritarios dentro del Parlamento. Independientemente del papel que jueguen los partidos políticos respecto de su ubicación espacial y temporal, en los sistemas parlamentarios sus actividades no sólo son más frecuentes, sino también trascendentales. Al ser el centro político del sistema el Parlamento, los partidos políticos participan como actores principales en la escena política. Si bien es cierto que los partidos tendrán un peso específico de acuerdo con el número de escaños que ocupen en el Parlamento, no menos cierto es que el Primer Ministro y los demás ministros deberán atender, de manera frecuente, los pronunciamientos realizados por todos legisladores, sin detrimento de que serán principalmente el Parlamento y los partidos políticos ahí representados el

centro de atención de la opinión pública, así como de los medios de comunicación.

Finalmente, podemos señalar como característica de los partidos políticos en los sistemas parlamentarios su organización interior vertical. En el capítulo II mencionamos que los partidos políticos cuentan con una estructura y una organización propia que les da forma y, en buena medida, identidad. En dicho capítulo, mencionamos también que de acuerdo con los miembros que lo componen, un partido político tiene elementos de base o masas y dirigentes o cuadros. Al respecto, tanto los partidos de los sistemas presidenciales como los de los parlamentarios cuentan con una estructura de base y otra de cuadros o dirigentes. Sin embargo, la nota característica de los partidos políticos dentro de los sistemas parlamentarios estriba en que la mayoría de las veces, los programas de acción de este tipo de partidos se adecuan no sólo a su ideología y a las necesidades sociales que puedan capitalizar políticamente, sino también a sus dirigentes. Debido a que los dirigentes de los partidos serán los que ocupen los cargos dentro del propio partido así como los espacios dentro del Parlamento, y en determinado caso las posiciones en los ministerios, los programas de acción muchas veces buscan apuntalar a dichos dirigentes. De esta manera, en los partidos políticos de los sistemas parlamentarios se puede observar de manera clara la jerarquización interior.

Si bien estas características no constituyen un catálogo limitativo de las características de los partidos políticos en los sistemas parlamentarios, sí son demostrativas de las generalidades que la mayoría de los partidos presentan dentro de gran parte de los sistemas parlamentarios. Resulta complejo, y hasta

cierto punto imposible, desarrollar una lista de características que conviertan a los partidos políticos en los sistemas parlamentarios en entes particulares y perfectamente diferenciados respecto de sus pares en los sistemas presidenciales. Como veremos más adelante cuando analicemos a los partidos políticos en los sistemas presidenciales, no existen características que se pueda aplicar de manera unánime e indiscriminada a todos los partidos políticos. En realidad, y como ya lo hemos señalado en múltiples ocasiones, no es conveniente realizar generalizaciones respecto de los partidos políticos, pues son las condiciones particulares de cada sistema y de cada sociedad las que determinan la naturaleza, ideología, estructura y acción de cada partido político. Ante la imposibilidad práctica de encontrar características teóricas que conviertan a los partidos políticos en modelos políticos y sociales estables, lo que podemos hacer es señalar las notas que se presentan con mayor frecuencia dentro de estas instituciones. Ir más allá sería teorizar en un intento de convertir a los partidos políticos en entidades rígidas sin capacidad de evolución.

A. Bipartidistas

Uno de los sistemas parlamentarios bipartidistas más importantes es el de Gran Bretaña. Líneas atrás nos dedicamos a explicar de manera muy general al sistema político británico, lo que nos sirvió para perfilar el contexto dentro del cual actúan los partidos políticos. Al tiempo de hacer esa exposición, señalamos que a pesar de que cuenta con varios partidos políticos

representados en la Cámara de los Comunes, el sistema de partidos británico tiene la característica de un sistema bipartidista. Sólo para clarificar las futuras explicaciones y argumentaciones, es necesario señalar que la intervención de los partidos políticos únicamente se da en la Cámara de los Comunes, pues como ya señalamos anteriormente, los miembros de la Cámara de los Lores ocupan un espacio en ella por cualidades personales, y en el mejor de los casos, son nombrados como miembros por decisión del monarca. En diversas oportunidades hemos señalado que no basta con el criterio numérico para poder identificar a un sistema como bipartidista o pluripartidista, sino que debemos considerar otros criterios, como la fuerza electoral de cada partido (la cual se puede medir con base a las posiciones que ocupa en el gobierno y al número de votos que haya obtenido en la elección inmediata anterior), su relación con los factores reales del poder y su capacidad de chantaje, y por lo tanto la repercusión que un partido pequeño por su fuerza electoral puede tener en la construcción de acuerdos. Bajo este esquema, el sistema de partidos británico es un sistema bipartidista, en donde los dos grandes partidos por su tamaño, fuerza electoral, relación con los factores reales de poder y capacidad de chantaje son 2: el PLB y el PCB. Como veremos a continuación, lo realmente importante en el sistema de partidos británico y que es lo que define su carácter bipartidista, es la gran concentración de fuerza política y electoral que estos dos partidos concentran, lo que disminuye considerablemente la capacidad de chantaje que otros partidos podría tener, a pesar de ser partidos políticos con representación en la Cámara de los Comunes.

Para entender el sistema de partidos británico, es necesario analizar el sistema electoral, pues en buena medida es esto lo que define el carácter bipartidista de dicho sistema, al beneficiar de manera clara la supremacía de los partidos mencionados. Gran Bretaña cuenta con un sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. La falta de representación proporcional es una de las principales razones para que el sistema de partidos sea bipartidista. El bipartidismo británico es alentado desde el propio sistema político y electoral. Esto es así por varios motivos.¹⁴⁵ En primer lugar, porque al no existir la representación proporcional, sólo los partidos que obtienen el triunfo en una de las circunscripciones uninominales cuentan con representación en la Cámara de los Comunes. Cuando no existe representación proporcional, es difícil que los partidos nuevos y pequeños en cuanto a su tamaño y capacidad de vinculación social puedan posicionarse en todas las circunscripciones entre el electorado como una buena opción. En el mejor de los casos, estos partidos se posicionan como un partido mediano en varias de las circunscripciones y como un partido fuerte sólo en algunas. En este caso, solamente obtendrán pocos espacios en el Parlamento, y no serán factor en cuanto a su capacidad de chantaje y acuerdos. Una segunda causa del bipartidismo es la otra cara de la moneda. Aquellos partidos que se encuentren mejor posicionados entre el electorado, bien sea por su historia o por su tamaño, tendrán mayor posibilidad de ganar un mayor número de escaños. Sin embargo, este tipo de sistema electoral que no coexiste con un sistema bipartidista puro en el que formal y materialmente sólo existan dos partidos políticos, es injusto para aquellos

¹⁴⁵ Cfr. YOCELEVZKY, Ricardo, *Op. cit.*, págs. 20-26.

pequeños partidos que obtienen una votación mayor al porcentaje de escaños que ocupan en la Cámara de los Comunes.¹⁴⁶

La mala representación que se obtiene a partir de este sistema queda demostrada con la diferencia entre la votación emitida en favor de un partido y el número de escaños que éste ocupa en la Cámara de los Comunes. En 2001 se presentaron los siguientes resultados electorales y la consecuente conformación en el Parlamento: el PCB obtuvo una votación total de 31.7%%, lo que le aseguró un 25.2% de los escaños en la Cámara de los Comunes; el PLB obtuvo el 40.7% de la votación, consiguiendo con ello el 62.5% de los lugares en la Cámara Baja, y el Partido Liberal consiguió el 18.3% de los votos, para un total de 7.9% de asientos en la Cámara de los Comunes.¹⁴⁷ Como podemos observar, la diferencia entre los votos obtenidos y los escaños conseguidos es abismal. En el caso del PCB, los escaños conseguidos en esta elección fueron menores a la votación recibida en un 6.5%. Por lo que hace al PLB, éste fue el que se vio más beneficiado, al obtener una diferencia positiva entre votos y escaños de 21.8%. El caso más claro de mala distribución de escaños a partir de los resultados nacionales es el del Partido Liberal, el cual obtuvo 18.3% de votación y solamente el 7.9% de lugares en la Cámara de los Comunes, para una diferencia negativa de 10.4%.

Como podemos observar, la falta de un sistema de representación proporcional provoca que algunos partidos se encuentren sobrerrepresentados, mientras

¹⁴⁶ Cfr. NOHLEN, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos, ed. FCE, México, 2004, págs. 208-229.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

que otros están subrepresentados en la Cámara de los Comunes. La fuerza del PLB y del PCB, junto con el tipo de sistema electoral, impiden que otros partidos, como el Partido Liberal, tengan la representación que sus resultados electorales indica. Si sumamos el porcentaje obtenido por el PLB y el PCB, veremos que obtuvieron el 72.4% de las preferencias electorales, mientras que en la Cámara Baja ocupan el 87.7% de los escaños, 15.3% más de lo que debieron tener, de acuerdo con un principio de congruencia entre votos obtenidos y lugares conseguidos. Inclusive, en 1974 se presentó una situación en la que el partido que había obtenido la mayoría de los votos, el PCB, obtuvo menos escaños que el segundo lugar, el PLB. En esta ocasión, el PLB obtuvo 301 escaños con el 37.2% de la votación, mientras que el PCB, a pesar de haber conseguido el 38.2 sólo pudo ocupar 296 asientos en la Cámara de los Comunes.¹⁴⁸ En casos como el que hemos presentado, no sólo se trata de una situación política y electoralmente injusta, sino de un probable conflicto político que puede afectar de gobernabilidad de una potencia mundial, como es Gran Bretaña. ¿A quién corresponde la titularidad del gobierno: a un partido político que obtuvo la mayoría de votos con una minoría en la Cámara Baja o a uno que tiene un mayor número de escaños en la Cámara de los Comunes pero que demostró tener menos representatividad en cuanto a votos recibidos? Afortunadamente para el sistema político británico, esta situación se remedió unos meses después mediante la celebración de nuevas elecciones, en las cuales el partido que obtuvo la mayoría de votos consiguió la mayoría de escaños en la Cámara Baja. Sin embargo, un sistema electoral como el

¹⁴⁸ Cf. YOCELEVZKY, Ricardo, *Op. cit.*, págs. 20-26.

británico está sujeto a situaciones de este tipo, las cuales se pueden repetir en cualquier momento. Se debe reflexionar sobre la conveniencia que esto trae a la sociedad y al propio sistema político, ponderando las ventajas y desventajas y anticipando las consecuencias que una situación como la que hemos señalado podría provocar. En cualquier caso, estaríamos frente a una disyuntiva no sólo de carácter jurídico, sino principalmente político.¹⁴⁹

Los datos que hemos presentado pretenden demostrar lo injusto que puede ser el sistema electoral británico, y lo mucho que éste contribuye para hacer del sistema de partidos un sistema materialmente bipartidista. Las diferencias que existen entre el porcentaje de votos recibidos y el porcentaje de escaños asignados, demuestran que el sistema electoral británico no es verdaderamente representativo. Las cifras favorables para los dos grandes partidos políticos británicos, el PLB y el PCB, comprueban lo benéfico que resulta el sistema para fomentar el bipartidismo. El sistema de partidos británico se define como bipartidista no por el número de partidos que participan, sino porque son dos los partidos que cuentan para la conformación de los gobiernos y la toma de decisiones políticas en el Parlamento.

El bipartidismo dominante del sistema de partidos británico explica por sí sólo la importancia del PLB y del PCB en el sistema político británico. La conformación del gobierno y la integración del Parlamento funcionan con base en el sistema bipartidista dominante, el cual requiere para su correcto desempeño de los acuerdos a los que los dos principales partidos puedan llegar. Aún cuando esto podría parecer difícil de lograr, en la vida práctica es

¹⁴⁹ *Ídem.*

común que se presente. Si bien los principios ideológicos del PLB y del PCB no tienen puntos de coincidencia, los grupos parlamentarios de ambos partidos actúan con independencia de sus partidos. En muchas ocasiones, estos grupos parlamentarios dominan a los propios partidos y a sus organizaciones, imponiendo una tendencia más moderada a la que esgrimen sus principios. Sin traicionar su ideología, los partidos políticos británicos han logrado flexibilizar posturas para acercar propuestas en puntos de coincidencia. Esto ha facilitado que muchas veces se llegue a acuerdos políticos fundamentales para el país, aún cuando parecía imposible de lograr. Sin embargo, existen temas en los que los partidos no han logrado ponerse de acuerdo, lo que ha provocado su distanciamiento con la sociedad. Algunos de estos temas han sido la economía (el PCB apoya la postura de mantener al Estado fuera de toda actividad empresarial, mientras que el PLB pugna por una intervención del Estado que a través de los subsidios permita un mayor apoyo a la industria, el comercio y, en menor medida, el campo) y la política social. Ante la falta de acuerdos en estos temas, en los años setentas surgió el Partido Liberal, el cual ha tenido una buena aceptación entre la sociedad británica, y ha conseguido, en alianza con los socialdemócratas, un importante número de votos. Sin embargo, como ya señalamos anteriormente, el Partido Liberal no ha tenido el éxito esperado en cuanto a su representatividad dentro de la Cámara de los Comunes y, por lo tanto, en el Parlamento. Este es un claro ejemplo de lo que el sistema de partidos y el sistema electoral británicos han fomentado.¹⁵⁰

¹⁵⁰ *Idem.*

B. Pluripartidistas

El sistema de partidos danés es un ejemplo de un sistema pluripartidista dentro de un régimen parlamentario. Cuando señalamos las generalidades teóricas del parlamentarismo y las comparamos con la realidad política, utilizamos el caso de Dinamarca para explicar el sistema parlamentario continental. Ahora toca el turno de analizar el sistema de partidos pluripartidista presente en Dinamarca desde hace más de 150 años. Al igual que en Gran Bretaña, los partidos políticos daneses se crearon a partir del establecimiento del primer Parlamento, el *Rigsdagen*. Al no existir grandes diferencias étnicas, religiosas, regionales o lingüísticas entre la sociedad danesa, los primeros 4 partidos políticos se fundaron con base en diferencias económicas, sociales e ideológicas. La Socialdemocracia Danesa (SD), el Partido Radical (PR), el Partido Liberal Danés (PLD) y el Partido Conservador Popular Danés (PCPD) se fundaron entre 1870 y 1905. Considerados en el sistema político danés como los partidos tradicionales, fueron los únicos partidos políticos presentes en la escena política hasta 1960, cuando apareció el Partido Socialista Popular Danés (PSPD). En 1973, tras unas elecciones parlamentarias muy reñidas en las que los 4 partidos tradicionales perdieron gran cantidad de votos, surgieron desde el Parlamento 3 nuevos partidos políticos: el Partido Cristiano Popular (PCP), el Partido del Progreso Danés (PPD) y los Centrodemócratas Daneses (CD). En 1989, se formó la Alianza Roja y Verde (ARV), la cual agrupó a pequeños grupos políticos con intereses socialistas. A partir de la fundación de este último partido político, el sistema de partidos danés se ha mantenido

estable, al conservar todos ellos su registro y ante el surgimiento esporádico de pequeños grupos políticos que al no poderse consolidar como partidos, se han fusionado a alguno de los ya existentes. De esta manera, el sistema de partidos ha estado conformado desde hace más de 3 lustros por 9 partidos, lo que significa un pluripartidismo formal y materialmente hablando.¹⁵¹

Ante un escenario de 9 partidos políticos, el cual se ha mantenido desde hace más de 15 años, cabe preguntarnos cuáles han sido los motivos que permiten la permanencia de todos ellos y cuáles los vínculos que se generan entre ellos para permitir la formación de gobiernos efectivos. El motivo principal de su permanencia se debe a que entre todos ellos, abarcan cerca del 95% de las preferencias electorales. Desde hace 15 años, el porcentaje de preferencias electorales ha variado de forma mínima, lo que ha permitido la consolidación de los 9 partidos políticos, a la par de evitar el surgimiento de nuevas opciones políticas que sean viables sin recurrir a una alianza. Cuando existen tantas opciones políticas como en el caso que analizamos y un sistema político y electoral estable, el mercado electoral se encuentra cubierto prácticamente en su totalidad. Esto incentiva que los electores se identifiquen con una de las muchas opciones presentes, dificultando el surgimiento de nuevos partidos. En una sociedad en la que el 70% de los electores está muy interesada en la población, y de donde el 90% de ellos se sienten satisfechos con su sistema político y con la democracia que priva en su régimen¹⁵², el panorama no parece alentador para nuevas opciones políticas. Esto, aunado a los argumentos que

¹⁵¹ <http://www.denmark.dk>, enero de 2004.

¹⁵² *Idem*.

presentamos anteriormente, facilita la estabilidad numérica del sistema de partidos danés. En este caso, no se requiere de un umbral legal muy alto que impida que los partidos políticos de nueva creación se mantengan con registro. Si el umbral legal (actualmente es del 2%) se elevara de una manera razonable, los 9 partidos existentes conservarían su registro. No son los cambios al sistema electoral en cuanto al umbral legal los que podrían modificar el número de partidos políticos presentes en Dinamarca, sino acontecimientos políticos, económicos o sociales que hicieran necesaria una nueva opción, o que demostraran la falta de vigencia de una ya existente.

Otra de las razones por la que el número de partidos es tan grande se debe al sistema de representación proporcional. A diferencia del caso británico donde sólo existen circunscripciones uninominales, en Dinamarca los partidos que obtengan un número determinado de votos (superior al umbral legal del 2%) alcanzarán lugares en el *Folketing*, dando como resultado una composición que refleja de forma exacta las preferencias electorales. Si a esto sumamos la gran movilidad que tiene el Parlamento por la duración de 4 años de las legislaturas, podremos entender de manera más clara la estabilidad que se presenta en este sistema. Los factores electorales, sociales y políticos determinan la permanencia de los 9 partidos políticos, y dificultan el surgimiento de nuevas opciones políticas.

En cuanto a la forma de interacción entre los partidos políticos y a la formación de gobiernos estables, esta es la típica de un sistema parlamentario pluripartidista. Ya hemos dicho la forma en que conforme a la Constitución se integra el gobierno danés, pero falta explicar la realidad política que se

presenta. Desde 1909, todos los gobiernos daneses han sido gobiernos de minoría.¹⁵³ Esto quiere decir que un determinado partido obtiene la mayoría de escaños en el *Folketing*, pero no los suficientes para ser una mayoría absoluta. Se trata, pues, de una mayoría relativa o minoritaria. Ante esto, la búsqueda de alianzas y coaliciones se vuelve necesaria. Con 36 probables corrientes de interacción entre los 9 partidos políticos, y con bastantes posturas ideológicas coincidentes entre ellos, la formación de alianzas resulta más sencilla que lo que pudiéramos imaginar. Algunas veces, como en la elecciones de 2001, los partidos se coaligan desde un principio para apoyarse mutuamente y tener una mayoría en el *Folketing* que permita la designación previamente acordada de un Primer Ministro. En estas elecciones, el PLD y el PCPD se aliaron para apoyar como Primer Ministro a Anders Fogh Rasmussen, miembro del PLD. En los casos en los que no se haga alianzas previas, los gobiernos se conformarán por el partido político que haya obtenido la mayoría minoritaria, el cual tendrá la titularidad del Poder Ejecutivo a través de un Primer Ministro miembro de dicho partido. En estos casos, el Primer Ministro debe formar un gobierno en el que se encuentren representados varios partidos, a través del nombramiento de ministros miembros de esas opciones políticas. A partir de la conformación de gobiernos de coalición, se asegura la estabilidad política, y se incentiva la participación de varios partidos políticos tanto en las decisiones administrativas y políticas, como en las legislativas. Considerando que los partidos políticos tienen posturas coincidentes en muchos temas, en particular los sociales y los internacionales, las divergencias en el *Folketing* no son muy

¹⁵³ *Ídem.*

frecuentes, lo que genera armonía entre los partidos políticos, privilegiando con ello el diálogo y el acuerdo. La ausencia de conflictos políticos entre los partidos contribuye a la estabilidad del sistema de partidos.

Es la estabilidad política que provoca determinado sistema de partidos la que justifica su existencia. En el caso danés, la estabilidad política generada con un sistema pluripartidista con 9 partidos político justifica su existencia. Hemos señalado la estabilidad jurídica que un umbral legal bajo genera en este sistema, aún cuando el incremento del mismo no cambiaría de modo alguno la composición de éste. También tratamos la estabilidad política conseguida por los acuerdos entre los distintos partidos y el gobierno y entre ellos mismos, lo que genera que las decisiones políticas y gubernamentales sean tomadas por consenso, incluyendo a la mayoría de las posturas representadas en el Folketing. Sin embargo, otra cuestión que debe resaltarse es la de la paz social en Dinamarca. Los conflictos sociales en este país escandinavo son prácticamente inexistentes debido a que la gran mayoría de la población se siente identificada con alguna de las propuestas políticas ofertadas por los partidos. De esta manera, y al existir una representación exacta en el órgano legislativo de la preferencia electoral, la ciudadanía se encuentra conforme y se mantiene una paz social alimentada también por el bienestar económico que en buena medida deriva de los acuerdos políticos alcanzados por los partidos políticos y las fuerzas políticas en el gobierno.

2. Sistemas Presidenciales

El sistema presidencial resulta más fácil de comprender para nosotros debido a la experiencia que hemos vivido. Evidentemente, México es un país con una amplia tradición presidencialista, lo mismo que la mayor parte de los países americanos. Al momento de explicar los rasgos principales del parlamentarismo señalamos la importancia de comprender las instituciones que comparten prácticamente todos los sistemas parlamentarios, para después estudiar los rasgos particulares de algunos sistemas. En el caso del presidencialismo haremos lo mismo. En primer lugar explicaremos los rasgos que comparten la mayoría de los sistemas para posteriormente explicar las instituciones especiales que sólo algunos sistemas tienen.

Al inicio de esta explicación señalamos que, por nuestra experiencia, resultaba más sencillo comprender al presidencialismo que al parlamentarismo. Esta afirmación es cierta, pero no debe ser tomada con ligereza. El hecho de conocer el sistema presidencial en la práctica no quiere decir que conozcamos sus principales rasgos ni mucho menos las notas características del sistema presidencial mexicano. De igual manera, sería absurdo creer que el presidencialismo es igual en todos los países que han adoptado este sistema, y que por lo tanto podemos encontrar en estos las mismas instituciones que existen en nuestro país.

Una vez que expliquemos y comprendamos en que consiste un sistema presidencial, cuáles son sus características y cuál su origen, nos podremos adentrar al estudio de algunos sistemas presidenciales concretos. Así como el parlamentarismo cuenta con el sistema político británico como su más representativo ejemplo, el sistema político norteamericano ha servido como la

insignia del presidencialismo. Con sus bemoles, Estados Unidos es la cuna del presidencialismo, y su corta historia como Estado muestra claramente su tendencia presidencial. Sobre este particular haremos referencia más adelante. Antes de entrar al análisis de los rasgos particulares del presidencialismo, conviene hacer una breve reseña histórica y delimitación práctica y teórica sobre el mismo. En primer lugar debemos definir lo que es un sistema presidencial. A partir de su definición, será más sencillo explicar y entender los orígenes del presidencialismo, así como su actualidad y porvenir. El ex presidente ecuatoriano y profesor de Derecho Constitucional, Rodrigo Borja, señala que el presidencialismo "es el conjunto de fundamentos y características del régimen presidencial, en que el presidente es, al propio tiempo, el Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno y reúne, por tanto, los poderes representativos a su primera calidad con los poderes políticos y administrativos de la segunda. Es también la teoría política que favorece este sistema o la tendencia a incrementar los poderes del presidente dentro del gobierno."¹⁵⁴ A diferencia del sistema parlamentario, en el presidencialismo las funciones del Poder Legislativo a través del Congreso se limitan casi exclusivamente a las legislativas, dejando a un lado el control político y administrativo que sí ejerce el Parlamento. Giovanni Sartori señala que "un sistema político es presidencial sí, y sólo sí, el Jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su período preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el

¹⁵⁴ BORJA, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, ed. FCE, México, 1997, pág. 780.

gobierno que designa.¹⁵⁵ Para Sartori existen 3 requisitos con los que debe cumplir un sistema político para ser considerado como presidencial: que el presidente sea electo popularmente, que no pueda ser removido por la Asamblea y que encabece el Poder Ejecutivo. Coincidimos en esto con Sartori. Para que se presente un sistema presidencial es necesario que se cumplan estos 3 requisitos, aún cuando más adelante explicaremos las características del presidencialismo, las cuales complementarán el concepto proporcionado por este autor.

Sobre el presidencialismo, es importante señalar que éste tuvo su origen en Estados Unidos a finales del siglo XVIII como reflejo de las ideas que buscaban limitar el poder absoluto con base en las teorías de la división de Poderes sostenidas por Locke y Montesquieu. A partir de estas ideas, y teniendo como antecedentes un gobierno monárquico, el pueblo de Estados Unidos decidió romper con el poder absoluto a través de la creación de la figura presidencial y una Asamblea, lo que implicaba una división más clara en cuanto a las funciones de cada uno de los Poderes. Aunado a esto, el carácter electivo del presidente servía para evitar los abusos que la permanencia vitalicia de una persona en el poder implicaba. Tras la ruptura de la tradición monárquica, y con el establecimiento de la figura presidencial en su Constitución, Estados Unidos se convirtió en el primer país que estableció un régimen presidencial. Por ello es que Estados Unidos es considerado como el ejemplo más representativo

¹⁵⁵ SARTORI, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, ed. FCE, México, 2003, pág. 99.

para estudiar el sistema presidencial, al igual que Reino Unido lo es para el parlamentarismo.¹⁵⁶

A partir de la definición y delimitación del concepto de presidencialismo y de la breve explicación sobre su origen, podemos comenzar a señalar los rasgos más característicos de este sistema. Aún cuando el presidencialismo cuenta con un gran número de particularidades, en este espacio procuraremos explicar las más importantes, oponiéndolas a aquellos rasgos que señalamos como propios del parlamentarismo. Sin embargo, y debido a la orientación de este trabajo, nos concentraremos en algunos otros puntos que dejamos fuera al momento de explicar el parlamentarismo.

El primer rasgo característico del presidencialismo es la concentración de las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno en una sola persona, denominada presidente. A diferencia del parlamentarismo, donde dos personas distintas cumplen cada una con las funciones de representación y protocolarias y políticas y administrativas, en el presidencialismo es una sola persona quien cuenta con ambas. Es principalmente por esta concentración de funciones, y por lo tanto de poder, que en el presidencialismo el sistema político gira en torno a la figura presidencial, convirtiendo con ello al Poder Ejecutivo en el Poder central. Aún cuando la teoría de la división de Poderes reza que debe existir un equilibrio entre los Poderes del Estado y por ello ninguno debe estar por encima de los otros dos, es innegable que en el presidencialismo se observa una supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial.

¹⁵⁶ Cfr. VERNEY, Douglas, "Parliamentarism and Presidentialism", en LJPHART Arend, Parliamentary versus presidential government, ed. Oxford, Oxford, 2000, págs. 38-40.

Debido a la concentración de funciones y a la consecuente acumulación de poder, el presidente, y las dependencias y entidades que se encuentran subordinadas a él, son el centro político de los sistemas presidenciales.

Una segunda diferencia entre el parlamentarismo y el presidencialismo, es que mientras que en el primero el Jefe de Estado nombra al Jefe de Gobierno a partir de los resultados electorales, y escuchando previamente al Parlamento, en el segundo el presidente es nombrado como tal por el voto popular, sin la intervención de otra persona y sin la necesidad de escuchar otra voz diferente a la del mandato popular. Esto tiene relación con la característica que señalamos anteriormente, pues al no existir una persona que cuente con funciones protocolarias, no hay quien pueda nombrar al presidente como Jefe de Gobierno. Si en el parlamentarismo encontrábamos la designación del Jefe de Gobierno por parte del Jefe de Estado, en el presidencialismo es imposible que sea el mismo presidente, en su calidad de Jefe de Estado, quien se nombre Jefe de Gobierno. En todo caso, son los ciudadanos a través del sufragio quienes deciden quien será su presidente.

El presidente es el encargado de nombrar a sus secretarios, quienes no pueden formar parte del Poder Legislativo y al mismo tiempo ser designados como parte del Poder Ejecutivo, *contrario sensu* de lo que sucede en el parlamentarismo, donde es requisito ser miembro del Parlamento para poder ser nombrado como ministro por parte del Primer Ministro, lo que constituye una tercera diferencia entre presidencialismo y parlamentarismo. Esto es así debido a que en el presidencialismo no existe un órgano colegiado encargado de las principales funciones políticas como en el caso del parlamentarismo. De

la misma manera, es importante apuntar la inexistencia del Gabinete en el sistema presidencial, pues al ser el presidente Jefe de Gobierno y Jefe de Estado al mismo tiempo, y por la evidente carencia del principio de *primus inter pares*, no existe quien pueda encabezar al conjunto de secretarios, quienes se encuentran en el mismo plano político, sin ser, en principio, uno más importante que otro. Mucho se ha hablado sobre la conveniencia de crear la figura del Gabinete en el sistema presidencial, pero esto no lo analizaremos en esta oportunidad por no ser materia de nuestro tema. Finalmente, otra diferencia entre el parlamentarismo y el presidencialismo a partir de la integración del gobierno y del nombramiento de los secretarios, es que en el presidencialismo no existe una necesidad tan grande de formar gobiernos de coalición mediante la designación de personas pertenecientes a partidos de oposición dentro de los principales cargos de la administración pública. Si bien la necesidad de alianzas y consensos existe tanto en el sistema parlamentario como en el presidencial, la forma de conseguirlos es distinta. El cogobierno no es una de las formas más utilizadas dentro del presidencialismo para alcanzar acuerdos políticos.

La cuarta diferencia entre las características del parlamentarismo que señalamos y el presidencialismo, se refiere a que en el primer sistema el Gabinete es responsable ante el Parlamento, mientras que en el segundo el conjunto de secretarios nombrados por el presidente sólo lo son ante el mismo. Si bien es cierto que ni los ministros ni los secretarios son responsables directos frente al electorado, los primeros si lo son de manera indirecta, pues por su doble carácter como legisladores y como funcionarios, fueron elegidos

para el primer cargo por el voto popular. Por ello, los ministros, incluido el Primer Ministro, son responsables directos frente al Parlamento e indirectos frente al electorado. La falta de responsabilidad de los secretarios frente al electorado se da porque ellos son nombrados de manera directa por el presidente, sin que antes hayan recibido el voto popular. El puesto de secretario no es un cargo de elección popular, sino es un empleo en la administración pública, cuyo jefe supremo es el presidente, y es precisamente el presidente el jefe todos los secretarios. Ante él deben responder, ya que él los nombró y puede removerlos con toda libertad en el momento en que lo considere. Respecto al nombramiento de los secretarios, es importante señalar que si bien no siempre existe una absoluta libertad para nombrar a los secretarios (existen sistemas en donde se requiere que alguna de las Cámaras, generalmente la de Senadores o su equivalente, ratifique el nombramiento de los secretarios), ningún órgano puede imponer a una persona como secretario. Aún en los casos en que se requiera la ratificación por parte de alguna de las Cámaras, siempre será el presidente quien proponga a las personas que considere adecuadas para las posiciones dentro de la administración pública. Debido a que en el origen el presidencialismo intentó ser un sistema político que cumpliera cabalmente con la teoría de la división de Poderes, es que no existen mecanismos mutuos de control entre los poderes. Como ya explicamos, en el parlamentarismo existen dos medios de control, uno que va del Parlamento hacia el Primer Ministro y su Gabinete (moción de censura) y otro del Primer Ministro hacia el Parlamento, con la Ejecución del Jefe de Estado (disolución del Parlamento). Sin embargo, en el presidencialismo el presidente

no puede disolver al Congreso o Asamblea, ni éste último puede pronunciar el voto de desconfianza que se traduce en la moción de censura. Esto se debe a que si existieran mecanismos directos de control en los que un poder pudiera intervenir en las decisiones de otro, esto alteraría la división de Poderes, que promueve la absoluta libertad e independencia de cada uno de los Poderes frente a los otros. Lo anterior lo señalamos sin perjuicio de que dentro del presidencialismo se puedan dar injerencias de parte de un Poder hacia otro, y sin menospreciar la división de Poderes que se presenta en el parlamentarismo. Aún cuando la división de Poderes es una empresa prácticamente imposible de cumplir en su aspecto más exacto, y sabiendo *a priori* que tanto parlamentarismo como presidencialismo no lo cumplen en la realidad (la *real politik*), la teoría del presidencialismo intenta en mayor medida el cumplimiento de dicho principio.

Finalmente, la sexta y última característica que compararemos entre presidencialismo y parlamentarismo se refiere a los *checks and balances*, o pesos y contrapesos. Al hablar de pesos y contrapesos, es importante señalar que estos son los mecanismos generales con los que un sistema político cuenta para controlar, de alguna manera, el poder desde el poder. Por lo tanto, todo sistema político cuenta, de manera más o menos desarrollada, con pesos y contrapesos. Sólo en los sistemas dictatoriales en los que existe un control absoluto de uno de los Poderes hacia los otros existe ausencia de pesos y contrapesos. Sin embargo, sea un Estado con sistema presidencial o parlamentario, en la enorme mayoría de los casos encontraremos un sistema de pesos y contrapesos que limitan y acotan el poder. La diferencia de los

pesos y contrapesos entre un sistema parlamentario y uno presidencial, se da a partir de que en el primero de estos los mecanismos de control se encuentran establecidos jurídicamente, mientras que en el segundo se trata de mecanismos de tipo político. Explicamos lo anterior. Hemos señalado que en los sistemas parlamentarios encontramos a la moción de censura y a la disolución del Parlamento como los principales medios de control del poder desde el poder. Son los pesos y contrapesos y se encuentran establecidos en la Constitución y regulados en la legislación ordinaria. Por su parte, el presidencialismo no cuenta con estos medios de control, pero ello no implica que no existan mecanismos de pesos y contrapesos. El principal medio de control con el que cuenta el Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo se refiere a la aprobación anual del presupuesto. La aprobación del presupuesto es facultad del Congreso o Asamblea, ya sea con la intervención de ambas Cámaras o de una sola de estas. Sin embargo, la aprobación de los recursos con los que contará el gobierno para ejecutar sus programas, la manera de recaudarlos y la forma de gastarlos, no debe ser entendida como un simple trámite de aprobación y validación. El verdadero control lo encontramos en la capacidad que tiene el Poder Legislativo de modificar el mismo. Otro medio de control, aunque menos trascendental, es la facultad que tiene el Congreso para emplazar a los principales funcionarios de la administración pública para que comparezcan ante alguna de las Cámaras o una comisión de estas. Decimos que este medio de control es menos trascendental debido a que no existe una sanción jurídica ante el incumplimiento de dicho emplazamiento. Si un funcionario no asiste a comparecer frente a una Cámara o una comisión, la

única sanción es política, y se refiere a la crítica y escarnio público del funcionario por parte de los miembros del Congreso o Asamblea. Es, pues, una sanción política y no jurídica. A pesar de ello, el presidencialismo si cuenta con un sistema de pesos y contrapesos, aún con los matices y claroscuros respecto del parlamentarismo. En síntesis, la diferencia es la el carácter jurídico en un sistema y político en el otro.

Hemos señalado las principales características del presidencialismo, comparándolas con las del parlamentarismo. La comparación nos sirve para comprobar las diferencias de cada sistema, diferencias que se convierten en características particulares de cada tipo de sistema. A manera de resumen, y con la intención de hacer más clara y sencilla la explicación, presentamos un cuadro en el que se pueden observar las principales diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo a partir de su composición política y relación de poder. Las características que hemos mencionado, tanto para el parlamentarismo como para el presidencialismo, no son las únicas, pero si las más importantes. Debido al enfoque de la presenta investigación, haremos una breve referencia a otras referencias del sistema presidencial.

Principales diferencias entre presidencialismo y parlamentarismo

Presidencialismo	Parlamentarismo
<ul style="list-style-type: none"> Las figuras de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno se encuentran concentradas en una sola persona que recibe el nombre de presidente. 	<ul style="list-style-type: none"> Existe una división de funciones en el Poder Ejecutivo, donde una persona realiza las funciones de Jefe de Estado y otra la de Jefe de Gobierno.
<ul style="list-style-type: none"> El presidente es elegido por elección directa, 	<ul style="list-style-type: none"> El Jefe de Gobierno es nombrado por el Jefe

<p>y debido a la concentración de funciones, no requiere que nadie lo nombre Jefe de Gobierno.</p>	<p>de Estado, quien atiende a los resultados electorales y escucha a los miembros del Parlamento.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • El presidente nombra con toda libertad a sus secretarios, quienes no integran un Gabinete y que no pueden formar parte al mismo tiempo del Congreso y del Poder Ejecutivo, sin la necesidad de nombrar a secretarios de un partido político distinto al del presidente para conformar alianzas de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Jefe de Gobierno nombra a los ministros que formarán el Gabinete. Dichos ministros deberán ser miembros del Parlamento, con la posibilidad de ser militantes del mismo partido político del Primer Ministro o de otro distinto, lo cual sirve para tejer alianzas y formar gobiernos de coalición.
<ul style="list-style-type: none"> • El conjunto de secretarios no son responsables ante el electorado ni ante el Congreso, pues son nombrados directamente por el presidente, sin tener un mandato popular. Son empleados directos del presidente, y sólo ante él son responsables. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Gabinete es responsable de manera indirecta frente al electorado, y de manera directa frente al Parlamento.
<ul style="list-style-type: none"> • Debido a la teoría de la división de Poderes en la cual está fundado el presidencialismo, no existen mecanismo de control entre los poderes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen mecanismos mutuos de control entre los Poderes, como la moción de censura y la disolución del Parlamento.
<ul style="list-style-type: none"> • Existen pesos y contrapesos de tipo político, pero no se encuentra establecidos en las leyes, pues esto vulneraría la división de Poderes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen pesos y contrapesos políticos, pero también los hay establecidos jurídicamente.

Una característica más del presidencialismo se refiere al carácter que guarda el Congreso o Asamblea. El órgano del Poder Legislativo es simplemente eso, el Poder Legislativo. Aquí no existe una fusión entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo para lograr el nacimiento de un órgano supremo. Las facultades y funciones que la Asamblea o el Congreso tiene son solamente las de un órgano legislativo. Precisamente por este carácter que guardan las Cámaras en los sistemas presidenciales, es que existe una total independencia de los Poderes. Aquí no existe ningún tipo de injerencia de parte del Poder Ejecutivo

hacia el Legislativo, lo que asegura la completa libertad del órgano legislativo para el desempeño de sus funciones. Aunado con las otras manifestaciones que ya hemos señalado de independencia entre los Poderes, es que en el presidencialismo se cumple de mejor manera con la teoría de la división de Poderes.

Finalmente, haremos referencia a una característica que podría parecer que ya señalamos, la de la responsabilidad del Ejecutivo. Sin embargo, al momento de comparar la responsabilidad del Gabinete en el parlamentarismo, incluido el Primer Ministro como cabeza del mismo, y la de los secretarios en el presidencialismo, no hicimos referencia a la que tiene el presidente. La razón de esto es que en el parlamentarismo el Primer Ministro y el resto de los ministros tienen el mismo tipo de responsabilidad, mientras que los secretarios y el presidente tienen distintos tipos de responsabilidades. El presidente es responsable por partida doble, en primer lugar ante la Constitución y en segundo frente al electorado. Podría parecer ocioso y hasta absurdo señalar que el presidente es responsable frente a la Constitución, pues todo ciudadano y con más razón todo funcionario público lo es frente a esta. Sin embargo, esto es así debido a que entre el presidente y la Constitución no existe una persona o un cuerpo colegiado ante el que el primero tenga que responder. Con ello, no queremos decir que en el parlamentarismo el Primer Ministro no sea responsable ante la Constitución y que por lo tanto esté en posibilidades de obviar su cumplimiento, sino que entre el Primer Ministro y la Constitución se encuentra un órgano constituido llamado Parlamento ante el cual el primero debe responder. Por lo que hace a la responsabilidad que tiene el presidente

frente al electorado, eso es lógico si consideramos que en el presidencialismo el presidente es elegido por un grupo muy amplio de personas que cumplen con los requisitos que establece la ley y que cuentan con el derecho a votar. Surgido de una elección popular, el presidente ocupa el más alto cargo de elección popular, por lo cual debe responder ante la gente que lo eligió por haberlo favorecido con su voto y también frente a aquellos que lo hicieron por una persona distinta que por motivos numéricos no alcanzó la mayoría necesaria para ocupar dicho cargo. En realidad, cuando se hace referencia a la responsabilidad que una persona elegida para ocupar un cargo de representación popular tiene frente al electorado, dicha responsabilidad no se limita a las personas que otorgaron su voto a favor de éste, ni al conjunto de personas que ejercieron su derecho, independientemente del sentido del mismo; como tampoco a aquellas personas que sin ejercer dicho derecho se encontraban en posibilidad de hacerlo. La responsabilidad de la persona es con aquellos a los que represente. Así, un diputado es responsable ante todas aquellas personas que vivan dentro del distrito para el cual fue electo, un gobernador frente a aquellos que cuentan con la vecindad dentro de los límites de la provincia, estado, entidad federativa o comunidad. De esta manera, el presidente es responsable ante todos los habitantes del Estado del que sea presidente.

Al igual que hicimos con el parlamentarismo, hemos explicado las características generales que presentan los sistemas presidenciales. A continuación señalaremos las particularidades de 2 sistemas de corte presidencialista: Estados Unidos de América y México. Hemos decidido

concentramos en el estudio de estos sistemas por razones muy sencillas. En el primer caso, Estados Unidos es la cuna del presidencialismo. Su estudio y consecuente comprensión significa entender el origen y desarrollo del presidencialismo en el mundo. Independientemente de la importancia y trascendencia política que actualmente tiene Estados Unidos en el ámbito internacional, el estudio de su sistema político se vuelve mucho más importante para nosotros por la vecindad que tenemos con dicho Estado. En el segundo caso, un estudio sobre el sistema de partidos en México estaría incompleto si no estudiáramos su sistema político. El nacimiento y la evolución de los partidos políticos en México están estrechamente relacionados con el desarrollo del Estado mexicano y su sistema político. Adicionalmente, el caso mexicano ha sido un paradigma en el presidencialismo latinoamericano del siglo XX. Por estas razones es que hemos decidido enfocar nuestro estudio a estos sistemas presidenciales.

A lo largo de este trabajo, en distintas oportunidades hemos mencionado algunos de los rasgos de la sociedad norteamericana respecto a su organización y comportamiento social y político. Sin embargo, en esta oportunidad ahondaremos en el tema, abarcando la organización estatal, sus causas y su comportamiento. La historia norteamericana, influida profundamente por la colonización británica, fue determinante para el establecimiento de un sistema político de corte presidencialista y un sistema económico capitalista. Aún cuando la orientación y la extensión de la presente investigación no nos permiten explayarnos sobre el origen de Estados Unidos como nación, haremos las referencias necesarias que nos ayudarán a entender

su organización política y sus aportaciones al mundo. Los primeros años de la vida independiente de Estados Unidos son fundamentales en el desarrollo que tuvo este pueblo desde la perspectiva política, social y económica.

La mala conducción política de las Trece Colonias, aunada a una crisis económica y al descontento del pueblo norteamericano por el alza en los impuestos y la intervención del Parlamento británico en las finanzas públicas, precipitaron una serie de acontecimientos que derivaron en la independencia de Estados Unidos. Tras el levantamiento de los colonos y la represión de las tropas británicas, las milicias civiles norteamericanas comenzaron a unirse bajo el mando de George Washington, quien dio a este movimiento un tono no sólo militar, sino principalmente político. Washington, junto con un grupo de notables entre los que se encontraba Thomas Jefferson, participó en el Segundo Congreso Continental en 1776. La importancia de este Congreso, además de la relativa a las decisiones económicas y militares, radica en que fue precisamente éste órgano el que declaró la independencia de las Trece Colonias el 2 de julio de 1776, para dos días después adoptar la declaración de principios redactada por Jefferson.

A partir de este momento inició la vida independiente de un pueblo que años más tarde se convertiría en uno de los más grandes imperios en el orden militar, económico, político y social. Los primeros años como nación independiente definieron el curso que habría de tomar los grupos de poder locales. La diferencia de posturas en cuanto a las decisiones que se debían de adoptar en materia económica fue la principal causa de una división que hasta el día de hoy aún se puede apreciar: los habitantes del norte, con una postura

industrial muy avanzada y los pobladores del sur, que tenían como actividad básica la agricultura. Dadas estas diferencias entre los industriales del norte y los agricultores del sur, las posturas de ambas partes se fueron distanciando unas de otras, hasta llegar a la formación de dos grupos dentro del Congreso: los federalistas que defendían la formación de un Estado fuerte que controlara a los miembros de la Federación y pugnara por los intereses nacionales, y los republicanos, que sostenían la limitación del poder federal y la protección de los derechos de los estados miembros. A partir de aquí, las diferencias políticas de ambos grupos marcaron el destino político del país. Federalistas y republicanos darían origen a los dos partidos actuales del sistema estadounidense.¹⁵⁷

Hecha esta brevíssima referencia histórica, analizaremos la organización política norteamericana en la actualidad. Al momento de estudiar la organización política de Estados Unidos, es importante tomar en cuenta estos episodios de la vida norteamericana, pues fueron precisamente estos hechos los que marcaron la creación de las instituciones públicas. Las diferencias surgidas a partir de las posturas económicas definieron dos corrientes de pensamiento político, corrientes que hasta el día de hoy siguen vigentes.

En cuanto a la organización del poder público, Estados Unidos tiene claramente diferenciadas las funciones ejecutivas, las legislativas y las judiciales en órganos que actúan en campos delimitados por la propia Constitución. Antes de comenzar con el análisis del sistema político

¹⁵⁷ HOFSTADTER, Richard, La idea de un sistema de partidos, ed. Gemika, México, 1986, págs. 93-105.

norteamericano, consideramos importante hacer referencia a un pasaje de Teoría General del Estado, de Reinhold Zippelius, en donde se puede apreciar el pensamiento y la forma de vida sobre la cual la sociedad norteamericana ha construido su sistema político. Dice Zippelius: "un punto esencial de la teoría constitucional norteamericana es la idea del compromiso como forma de vida política. Los intereses individuales deben organizarse sobre la base de la libertad del desarrollo personal, de opinión y credo, y competir en los diversos niveles del Estado federal en el intento de imponer sus objetivos... no son las organizaciones partidistas centralizadas las que arreglan y median en la compensación de intereses, sino que esta se busca directamente en los distintos foros de la organización federal."¹⁵⁶ Nos interesa lo que expresa Zippelius para mostrar la naturaleza individualista y regionalista del pueblo norteamericano, el cual confía más en aquellas pequeñas organizaciones ciudadanas locales que en grandes partidos políticos nacionales. La organización de los ciudadanos hecha por los propios ciudadanos sin la intervención de agentes externos, demuestra la desconfianza de estos hacia el gobierno y sus instituciones. Muchos años antes, Alexis de Tocqueville ya expresaba el carácter ciudadano y no político de la organización del pueblo norteamericano. Sirva esta aclaración como advertencia preeliminar al estudio del sistema político norteamericano.

Hecha esta breve referencia sobre el comportamiento organizacional del pueblo norteamericano, comenzaremos a desglosar las distintas funciones de

¹⁵⁶ ZIPPELIUS, Reinhold, Teoría General del Estado, ed. Porrúa - UNAM, México, 1998, pág. 391.

cada uno de los órganos de gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo, se encuentra constituido por 2 Cámaras, la de Representantes, también llamado Congreso, y el Senado. Por una parte, la Cámara de Representantes fue concebida en un inicio y funciona como órgano representante de los intereses del pueblo, de los ciudadanos, de la sociedad entera, mientras que el Senado representa la unión de los estados que integran a la federación. Los miembros de la Cámara de Representantes son electos de acuerdo con las circunscripciones electorales, y duran en su encargo un tiempo de 2 años, mientras que los miembros del Senado duran en su encargo 6 años y son electos de forma directa por la población de cada uno de los estados.¹⁵⁹

El sistema bicameral norteamericano es un sistema bicameral formal y materialmente hablando, ya que para que una ley pueda entrar en vigor, es necesario que sea votada y aprobada por ambas Cámaras. De esta manera, aunque cada Cámara goza de autonomía respecto de la otra y tienen funciones muy particulares, las dos intervienen en actos de gran importancia como la aprobación de leyes. Así, en el proceso de aprobación de una ley una Cámara es la de origen y la otra es la revisora, imposibilitando que una sola de las representaciones populares tome decisiones que afecten al Estado.

A su vez, el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, denominada presidente. El presidente reúne en su persona las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, además del rango de Supremo Comandante Militar. La suma de las funciones del Jefe de Gobierno y del Jefe de Estado en una misma persona, hacen del presidente norteamericano un jerarca con poderes

¹⁵⁹ *Ibidem*, págs. 392 y 393.

prácticamente absolutos en la función ejecutiva del Estado. De esta manera, en el sistema norteamericano no existe la figura de los ministros provenientes de alguna de las Cámaras. Aún cuando estos funcionarios que ocupan la titularidad de los departamentos administrativos tienen que ser ratificados por el Senado, el presidente goza con la facultad de removerlos libremente sin mayor requisito que el de su deseo. Son, pues, empleados al servicio del presidente con una subordinación jerárquica directa frente a éste. A partir de esto, no es difícil concluir que los funcionarios que ocupan los departamentos, llamados secretarios, no tienen responsabilidad más allá de la que adquieren frente al presidente al asumir el cargo previa aprobación del Senado. De la misma manera, la responsabilidad del presidente es únicamente frente al electorado que lo elige¹⁶⁰ y no frente al Congreso o al Senado. El presidente es la cabeza de un poder, por su origen y desarrollo, totalmente independiente del Poder Legislativo.¹⁶¹

El presidente de los Estados Unidos es electo para un periodo de 4 años, y puede ser reelecto para otro periodo del mismo tiempo. Al momento de registrar una candidatura presidencial, cada partido político lo hace registrando una fórmula encabezada por un candidato a ocupar la presidencia y otro a la vicepresidencia. Es interesante que las dos principales posiciones del Poder Ejecutivo sean ocupadas por personas provenientes del mismo partido político,

¹⁶⁰ Más adelante explicaremos el complejo funcionamiento del sistema electoral norteamericano. Por el momento, basta señalar que tanto el presidente como los representantes (diputados) y senadores son electos por los electores para ocupar el cargo por un periodo determinado.

¹⁶¹ *Ídem.*

y no como en algunos otros sistemas en los que existe la figura del vicepresidente, donde este espacio es ocupado por el candidato presidencial perdedor con mayor cantidad de votos. La función principal del vicepresidente es la de sustituir al presidente en caso de ausencia de éste. Sin embargo, esta función es solamente un enunciado o posibilidad y no una realidad, pues al momento en que la ausencia del presidente se actualiza, la función del vicepresidente termina para que este adquiera aquellas propias al presidente. Otra de las funciones del vicepresidente es la de ocupar la presidencia del Senado.¹⁶²

El Poder Judicial constituye uno de los grandes cimientos políticos y jurídicos del sistema político norteamericano. A partir de 1803, cuando se declaró la primera inconstitucionalidad de una ley federal (*Marbury vs. Madison*), la Suprema Corte y el Poder Judicial adquirieron una nueva e importante relevancia. Tras este fallo, el Poder Judicial, a través de la Suprema Corte, se convirtió en un Poder con capacidad de revisar la constitucionalidad de las leyes federales y de declarar la inaplicabilidad de estas en caso de que sean contrarias a la propia Constitución. Por esta facultad para revisar la constitucionalidad de las leyes, se ha llegado a mencionar, en tono de broma, que el Poder Judicial funciona como una comisión permanente para la reforma constitucional. Evitando el rígido procedimiento formal de una reforma constitucional, el Poder Judicial, a través de la Suprema Corte, ha sabido adaptar la Constitución a la nueva realidad social y política del pueblo

¹⁶² *Ibidem*, pág. 394.

norteamericano. De ahí la importancia política y jurídica del Poder Judicial en general y de la Suprema Corte en particular.¹⁶³

La relación entre los tres Poderes se da en un marco de pesos y contrapesos como en el sistema parlamentario británico. Sin embargo, dichos pesos y contrapesos no son los mismos, pues las particularidades del presidencialismo norteamericano dictan las formas de control del sistema. De hecho, en el sistema político norteamericano, por su organización de corte federal, existen pesos y contrapesos entre los Poderes federales y los locales. La propia Constitución señala que existen facultades de los Poderes federales, reservando al ámbito local aquellas que no son expresamente señaladas por la misma. Como veremos más adelante, este es un rasgo compartido entre las Constituciones norteamericana y mexicana. Sin embargo, por la extensión y el enfoque de esta investigación, nos concentraremos en los pesos y contrapesos entre los Poderes a nivel federal y aquellos a nivel local.

En cuanto a las relaciones que se establecen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, existen importantes pesos y contrapesos. Por parte del Ejecutivo, estos son principalmente dos. En primer lugar, el presidente tiene la facultad o derecho de veto sobre aquellas leyes expedidas por el Legislativo que, a juicio del primero, no convengan a los intereses de la nación. En segundo lugar, el presidente cuenta con la facultad de proponer al Congreso y al Senado la discusión de ciertos temas de interés nacional. Si bien el presidente norteamericano no cuenta con la facultad de iniciación de leyes, durante la presentación del informe anual del estado que guarda la nación, si

¹⁶³ *Ibidem*, págs. 395-396.

puede recomendar que se discutan ciertos temas con miras a crear o modificar la legislación sobre el particular. En cuanto a las formas de control que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo, estas son principalmente tres. En primer lugar, el Legislativo puede iniciar el juicio político¹⁶⁴ sobre aquellos funcionarios de la administración pública que incurran en alguna violación a las leyes o que sean parte de algún escándalo que perjudique la imagen del gobierno. La segunda forma de control del Legislativo sobre el Ejecutivo es en materia internacional, y se refiere a la facultad de ratificar los tratados que se firmen con otros países. De esta manera, es el Legislativo el que controla cuales tratados entran en vigor y cuales no, limitando la actividad del presidente en materia de cooperación internacional. Finalmente, el último medio de control de los principales consiste en la aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo. La discusión, modificación y aprobación del presupuesto se convierte en una especie de rienda de parte del Legislativo. El control presupuestal por parte del Poder Legislativo se ha convertido en una de las más grandes instituciones del Derecho Constitucional no sólo en Estados Unidos, sino en todo el mundo. Sin embargo, en este espacio no profundizaremos más, y discutiremos el tema más adelante cuando hablemos

¹⁶⁴ El juicio político, también conocido como *impeachment*, ha sido un medio de control efectivo en situaciones complejas para el gobierno. Ejemplo de ello es lo sucedido durante el Escándalo *Watergate*, donde en 1974, la Cámara de Representantes llevó a cabo 3 *impeachments* para cesar a tres altos funcionarios del entonces presidente norteamericano, Richard Nixon. Días más tarde, el propio presidente Nixon dimitió al cargo, ante el eminente inicio de un juicio político en su contra para destituirlo y desentramar las redes de corrupción detrás del escándalo. (<http://www.watergate.info/>, junio de 2005).

de las particularidades del sistema de partidos norteamericano y la realidad de este medio de control.¹⁶⁵

De esta manera, vemos que existen formas de control de un Poder sobre otro. Aún cuando existen pesos y contrapesos comunes entre el sistema presidencial norteamericano y algunos otros sistemas presidenciales e incluso parlamentarios. Sin embargo, no todos los medios de control son compartidos. Cada sistema tiene sus particularidades, las cuales se reflejan en su organización jurídica y política, incluidos los pesos y contrapesos entre Ejecutivo y Legislativo. El sistema norteamericano de pesos y contrapesos, tanto horizontal entre los Poderes Federales como vertical entre la Federación y los estados miembros, ha sido, en buena medida, responsable de la formación actual de Estados Unidos y del creciente fortalecimiento del poder central.

Toca el turno de analizar al sistema político mexicano y las instituciones que lo componen. Si queremos estudiar y entender el sistema de partidos en México, es necesario que comprendamos las instituciones dentro de las que los partidos políticos actúan. Ya hemos hecho referencia a 3 distintos sistemas políticos que cuentan con sistemas de partidos diferentes entre sí. El estudio de ellos ha permitido que cuando analizamos sus sistemas de partidos, lo hagamos con conocimiento de lo que sucede alrededor de ellos. Por ser el sistema de partidos de México el objeto principal de esta investigación, debemos explicar cuidadosamente y con detalle cuáles son las instituciones que componen al sistema político mexicano.

¹⁶⁵ *Ídem.*

No conviene hacer en este trabajo una referencia exhaustiva sobre la historia de México y su desarrollo hasta la actualidad. Muchos son los capítulos trascendentales en la historia de México. Sin embargo, para los fines de esta investigación, es fundamental la promulgación de la Constitución Política del 5 de febrero de 1917. El estudio profundo de nuestra actual Constitución nos ayudará a entender muchas de las instituciones políticas que funcionan en la actualidad y que dan el marco al sistema de partidos en México. Si bien es cierto que muchas de las instituciones políticas son anteriores a la Constitución de 1917, no menos cierto es que la realidad social y política después de la Revolución Mexicana fue otra. La Constitución Mexicana, no sólo como documento fundamental del Estado Mexicano, sino como pacto de los distintos grupos revolucionarios, refleja el sentido del poder en México durante principios del siglo XX. La composición formal del poder en México es producto de sus constituciones, y en particular, de la Constitución de 1917.

La división de Poderes ha estado presente en los 3 anteriores casos analizados, y en México esto no es la excepción. La teoría francesa de la división de Poderes influyó desde un inicio en el constitucionalismo mexicano. De acuerdo con sus funciones, el poder en México se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Aún cuando en la práctica el Poder Ejecutivo ha tenido una supremacía sobre los otros el Legislativo y el Judicial, la CPEUM señala claramente que ningún Poder se encuentra por encima de otro, ya que cada uno de ellos cuenta con la misma jerarquía que los otros. Para ello, existen mecanismos planteados en la propia Ley Suprema, aún cuando la realidad política mexicana, al igual que la de la mayoría de los demás Estados en el

mundo, es la de un Poder dominante sobre los otros dos. Como ya señalamos anteriormente, el caso mexicano refleja claramente la supremacía de Poder Ejecutivo sobre los otros dos, lo cual ha definido la realidad política, la organización del sistema de partidos y la estructuración del sistema electoral mexicano. Analicemos lo expuesto.

En México, de acuerdo con el artículo 80 de la CPEUM, el Poder Ejecutivo se deposita en una persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, también conocido como Presidente de la República. Esta persona, electa democráticamente por los ciudadanos mexicanos, durará en su encargo 6 años, tiempo durante el cual ejercerá la titularidad del Poder Ejecutivo como Jefe de Gobierno y representante de la Nación como Jefe de Estado. En este caso, al igual que en el norteamericano, el presidente cumple con ambas funciones, y no existe, como en el caso del parlamentarismo, una figura de jefe de gabinete o Primer Ministro para las funciones del Jefe de Gobierno y de monarca o presidente para las de Jefe de Estado. Sin embargo, existen diferencias claras entre el presidente norteamericano y el mexicano, pues mientras en el primer caso éste es electo para un periodo de 4 años y se puede reelegir por uno más, en el segundo el periodo dura 6 años sin posibilidad de buscar una reelección para un segundo periodo. Como vimos al analizar el caso del presidencialismo norteamericano, el Poder Ejecutivo es encabezado por un presidente, el cual cuenta con un vicepresidente que cumple con funciones políticas y también de sustitución en caso de ausencia del primero. En México, la figura del vicepresidente existió en algún momento. Sin embargo, actualmente esta no existe. A raíz de esto, y de algunos problemas de salud

que ha presentado el presidente Vicente Fox Quezada, se ha suscitado un debate sobre la conveniencia de contar con un vicepresidente o con una figura similar que cumpla con las funciones del presidente en caso de ausencia de éste. Nosotros no dedicaremos espacio a esto, ya que nos desviaríamos del tema central de este apartado, que busca explicar las características del sistema político mexicano.

En cuanto a las facultades del Presidente de la República, estas son señaladas en el artículo 89 de la CPEUM. Al enlistarlas, la Constitución no prevé cuales de estas facultades son las que corresponden al Presidente como Jefe de Gobierno y cuales como Jefe de Estado. Sin embargo, nosotros explicaremos la distinción entre unas y otras. Señala el maestro Rafael Martínez Morales, profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UNAM, que las facultades del Presidente como Jefe de Estado son las siguientes: "a) promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión; c) convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente; d) conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal; y e) proponer al Senado temas para el nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la misma Cámara de Senadores."¹⁶⁶

¹⁶⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, primer y segundo cursos, ed. Oxford, México, 2003, pág. 65.

Por lo que toca a las facultades del presidente de la República en su carácter de Jefe de Gobierno, el propio Martínez Morales señala las siguientes: "a) ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y reglamentarlas para su exacta observancia; b) nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, al Procurador General de la República (en este caso con la aprobación del Senado) y aprobar la remoción del Procurador de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados federales cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Carta Magna o en las leyes; c) nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente; d) nombrar, con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, los coroneles y otros oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea y a los funcionarios superiores de Hacienda; e) nombrar a los demás oficiales del ejército, armada y fuerza aérea con arreglo a las leyes; f) disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación; g) disponer de la guardia nacional para los mismos objetivos; h) dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiénolos a la aprobación del Senado; i) facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; j) habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y fijar su ubicación; k) conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a

la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.¹⁶⁷

Como ha quedado expuesto, el Presidente de la República cumple con las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno. Aún cuando las facultades de cada una de estas funciones no quedan expresamente señaladas en dos apartados distintos dentro de la CPEUM, si podemos distinguir claramente unas de otras. Sin embargo, es por esta dualidad del Presidente de la República, entre muchas otras, que el sistema político mexicano es considerado como un sistema presidencial. El sistema político mexicano no es presidencial porque existan facultades con tintes autoritarios o dictatoriales, sino porque, como hemos señalado, no existe una división entre las facultades como Jefe de Estado y aquellas que cumple como Jefe de Gobierno.

Por su importancia política, existen facultades exclusivas del Presidente de la República con mayor relevancia que otras. En el caso de las facultades en su carácter de Jefe de Estado, nosotros consideramos que las más importantes son 3: a) promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión; y c) convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente. En cuanto a las facultades, creemos que las más importantes son 7: a) ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y reglamentarlas para su exacta observancia; b) nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, al Procurador General de la República (en este caso con la aprobación del Senado) y aprobar la remoción

¹⁶⁷ *Ibidem*, págs. 64-65.

del Procurador de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados federales cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Carta Magna o en las leyes; c) nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente; d) nombrar, con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, los coroneles y otros oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea y a los funcionarios superiores de Hacienda; e) disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación; f) dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado; g) facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. Con lo anterior no queremos parecer limitativos en cuanto a las facultades del Presidente de la República. Nuestra intención es simplemente señalar, de acuerdo a nuestra perspectiva, cuales son las principales facultades de éste como Jefe de Estado y como Jefe de Gobierno y que influyen verdaderamente en la composición del sistema político mexicano y en el desarrollo de sus instituciones.

En cuanto al Poder Legislativo, de acuerdo con el artículo 50 de la CPEUM, éste se deposita en el Congreso de la Unión, el cual se divide en dos Cámaras, una de diputados y una de senadores. Se trata, pues, de un sistema bicameral. La Cámara de Diputados o Cámara Baja se encuentra integrada por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y por 200 electos bajo el

principio de representación proporcional. Cada uno de los 500 diputados dura en su encargo un período de 3 años, y no pueden ser reelectos para un período inmediato, pero sí para uno posterior, sin límite de reelecciones.¹⁶⁸ En cuanto al Senado o Cámara Alta, éste se integra por 128 senadores, de los cuales 64 son electos de acuerdo con el principio de mayoría relativa, 32 bajo el principio de primera minoría y 32 más por el principio de representación proporcional. De esta manera, cada entidad federativa cuenta con 3 senadores y la circunscripción nacional aporta al Senado otros 32 integrantes. Los senadores duran en su encargo un período de 6 años, y al igual que los diputados no pueden ser reelectos para un período inmediato. Así, el Congreso General está integrado por 628 miembros, de los cuales 500 cambian cada 3 años y 128 cada 6. Divididos en 2 Cámaras de acuerdo con los intereses que representa (la representación directa de los ciudadanos y la soberanía de los

¹⁶⁸ En los últimos años se ha desatado un intenso debate sobre la conveniencia de permitir la reelección inmediata de los diputados. No haremos una extensa referencia al tema por no ser de nuestra competencia. Sin embargo, es importante señalar en que consisten las propuestas sobre el particular. Muchos actores políticos y teóricos mexicanos señalan que la reelección de diputados es un mecanismo que permite el crecimiento del desarrollo político de una institución tan importante como es la Cámara de Diputados. Lo anterior la fundamentan señalando como principal argumento que esto permitiría profesionalizar a los legisladores, además de obligarlos a trabajar verdaderamente en la creación y modificación de leyes. No abundaremos en el tema, pero sí señalaremos que esta propuesta es una de las más importantes que se han hecho para reformar al Estado y a sus instituciones. No dudamos que éste sea uno de los temas principales en las próximas legislaturas. El tema está sobre la mesa, y toca el turno a los políticos, a los grupos de poder, a las organizaciones sociales y a la propia ciudadanía retomarlo y debatir seriamente sobre el mismo.

estados, respectivamente), diputados y senadores cumplen con la función Legislativa del Estado Mexicano.

Las facultades del Congreso son 3: la administrativa, la jurisdiccional y la legislativa. Lógicamente, la facultad que tiene mayor importancia es la legislativa. Sin embargo, dentro de esta gran facultad existen distintos temas generales sobre los cuales el Congreso de la Unión, como ente federal, tiene exclusividad para legislar. Enrique Sánchez Bringas señala que como órgano legislativo, el Congreso tiene facultades de organización, a través de la expedición de leyes que permiten organizar el funcionamiento de los órganos de la Federación; facultades tributarias, ya que es el propio órgano legislativo el que, con arreglo a la propia Constitución, fija y establece los tributos; facultades patrimoniales, ya que la expedición de leyes que protejan el patrimonio nacional y los recursos naturales corresponde exclusivamente al Congreso; facultades económicas, principalmente en 3 rubros: rectoría y desarrollo económicos, control financiero sobre el ejecutivo y normatividad financiera; facultades en materia de población, ya que de acuerdo con el 73 de la CPEUM, corresponde al Congreso fijar las normas referentes a la colonización de baldíos y asentamientos humanos; facultades en materia de educación y cultura, ya que el Congreso expide las leyes que rigen el establecimiento y funcionamiento de centros educativos e instituciones culturales en todo el territorio nacional; facultades en materia de salud, ya que el Consejo de Salubridad General rinde cuentas al Congreso de la Unión; facultades en materia de trabajo y previsión social, ya que el citado artículo 73 y el 123 de la Carta Magna señalan la exclusividad del Congreso para expedir leyes que

defiendan los derechos de los trabajadores; facultades en materia de comercio, puesto que las legislaturas locales estén impedidas para legislar en esta materia; facultades en materia de comunicaciones, particularmente en vías de comunicación, como son el espacio aéreo, marítimo, lacustre, fluvial y terrestre, la telefonía, la telegrafía, la comunicación satelital, la radio, la televisión y el servicio postal, además de autopistas y carreteras federales; facultades de defensa nacional, como son la expedición de una ley cuando el Presidente la República declare la guerra en nombre del Estado Mexicano, la expedición de leyes reglamentarias de la organización, sostenimiento y servicio del ejército, armada y fuerza aérea, así como las relativas a la guardia nacional; de facultades para la jurisdicción federal, como es la expedición de leyes, sustantivas y adjetivas, aplicables en los procedimientos jurisdiccionales federales, y facultades para la coordinación de seguridad pública, ya que a partir de una reforma del 5 de diciembre de 1994, el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir leyes que establezcan la coordinación de la Federación con los estados, municipios y el Distrito Federal en materia de seguridad pública.¹⁶⁹

Independientemente de algunas actividades administrativas referentes al control interno de cada una de las Cámaras, como son el nombramiento de empleados, la expedición de reglamentos y la administración de recursos, existen facultades que el Congreso de la Unión realiza cuando aplica normas generales a casos concretos sin que por ello se resuelvan controversias.

¹⁶⁹ Cfr. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, ed. Porrúa; México, 2001, págs. 438-449.

Sánchez Bringas clasifica estos actos administrativos de la siguiente manera: a) facultades de territorialidad; b) facultades de control financiero; c) facultades en materia educativa, y d) facultades de control político. Las facultades de territorialidad se refieren a la exclusividad que tiene el Congreso de la Unión para resolver la admisión de nuevos estados a la Federación, para resolver las diferencias y conflictos que por motivos de límites existan entre dos o más estados, para cambiar los límites de los estados ya existentes, y en consecuencia ampliar, reducir y crear nuevos estados dentro del territorio nacional y para cambiar el lugar de residencia de los Poderes de la Unión, y en consecuencia la capital del país. Las facultades de control financiero son aquellas que permiten al Congreso para aprobar los empréstitos que sean solicitados a través del Presidente de la República, así como aquellos solicitados por las autoridades locales del Distrito Federal en lo que a la deuda pública local se refiere. Las facultades en materia educativa son las que atribuyen al Legislativo Federal la responsabilidad de establecer, organizar y sostener en todo el territorio nacional centros de estudio rurales, elementales, superiores, secundarias, profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas de agronomía, escuelas de minería, escuelas de artes y oficio, museos, bibliotecas, observatorios, y todos aquellos centros e institutos encargados de impartir cualquier forma de cultura general. Finalmente, las facultades de control político, como parte de las facultades administrativas del Congreso de la Unión, son 4: autorizar al Presidente para separarse temporalmente de su cargo; autorizar al presidente para ausentarse del territorio nacional; conocer de la renuncia del Presidente de la República,

en los casos excepcionales contemplados por la propia CPEUM; y nombrar al Presidente de la República en caso de ausencia temporal o definitiva del ciudadano que originalmente haya sido electo para el cargo.¹⁷⁰

Por último, debemos mencionar que el Congreso de la Unión tiene competencia para conocer de algunos asuntos que sale del ámbito legislativo y administrativo. Nos referimos a las facultades jurisdiccionales que en casos muy importantes llega a tener el Congreso Mexicano. Habamos por supuesto del juicio político como procedimiento jurisdiccional, al ser un órgano que aplica normas generales a casos concretos, emitiendo una sentencia y resolviendo con ello una controversia. De acuerdo con el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, el juicio político es el "procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario¹⁷¹ del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración de le declare

¹⁷⁰ *Ibidem*, págs. 450-452.

¹⁷¹ Cuando se menciona que el juicio político se inicia en contra de algún "alto funcionario", esto incluye a todos aquellos funcionarios que cuenten con el llamado fuero constitucional. Estos funcionarios son, de acuerdo con el artículo 110 de la CPEUM, diputados y senadores al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, consejeros de la Judicatura Federal, secretarios de Despacho, jefes de Departamento Administrativo, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador de Justicia del Distrito Federal, magistrados y jueces de Distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, y consejeros del Instituto Federal Electoral.

culpable.¹⁷² Como vemos a partir de lo señalado por Burgoa, el juicio político no es un acto legislativo ni mucho menos administrativo. El juicio político constituye un procedimiento verdaderamente jurisdiccional.

Hemos hecho mención de las facultades que corresponden de manera exclusiva al Congreso de la Unión como uno de los 3 Poderes del Estado Mexicano. Sin embargo, también señalamos que el sistema político mexicano es un sistema cuyo Poder Legislativo se encuentra integrado por 2 Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. De tal manera, es de suponerse que cada uno de estos órganos legislativos cuenta con facultades propias, dentro de una esfera de acción particular y exclusiva. En el caso de la Cámara de Diputados, el artículo 74 de la CPEUM señala cuales son sus facultades exclusivas; y estas son: a) expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; b) coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación; c) examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior; y d) declarar si ha o no lugar a

¹⁷² BURGOA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, ed. Porrúa, México, 2000, pág. 471.

proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la propia Constitución.¹⁷³

De estas facultades, quizá la más importante por su significado político y jurídico es la de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Consideramos que es la facultad más importante debido a que la misma constituye quizá el único contrapeso real del Poder Legislativo frente al Ejecutivo. Debido a que la Cámara de Diputados examina, discute y aprueba el Presupuesto de Egresos, el Poder Ejecutivo, principalmente, está sujeto a lo que decida la primera. En nuestra opinión, esta facultad debe consolidarse como uno de los contrapesos más importantes de un sistema presidencial como el mexicano. Si como proponemos en esta investigación, el camino del sistema político mexicano es el de transitar de un presidencialismo a un semipresidencialismo, debemos apostar por el fortalecimiento de la institución presidencial y del Poder Ejecutivo en conjunto. La facultad de definir cuál será el monto total del presupuesto, así como las áreas o partidas a las que se les destinarán recursos, contribuye a la toma de acuerdos entre Ejecutivo y Legislativo, lo que reditúa en mayores coincidencias políticas y sociales en beneficio de la sociedad entera.

En cuanto a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, estas son señaladas en el artículo 76 de la Carta Magna. Estas facultades son las siguientes: a) analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el

¹⁷³ Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ed. ISEF, México, 2004, págs. 60-61.

secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; b) aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo; c) ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; d) autorizar la salida del territorio de tropas nacionales, así como el paso por el mismo de tropas extranjeras y la estación de escuadras de otra nación en aguas mexicanas cuando esta se haga por más de un mes; e) autorizar al Presidente para que disponga de la Guardia Nacional; f) nombrar a los gobernadores sustitutos en los estados cuando hayan desaparecidos los Poderes Constitucionales locales; g) resolver las controversias de los estados cuando uno de los Poderes locales concorra al Senado a solicitarlo; h) erigirse en jurado de sentencia para los fines del juicio político; i) designar de entre la terna presentada por el Presidente de la República, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y j) nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos previstos por la propia Constitución.¹⁷⁴

De las facultades del Senado que hemos señalad líneas arriba, conviene extender un poco lo relativo al análisis de la política exterior desarrollada por el Presidente de la República. Si queremos saber cuales son las líneas sobre las cuales se debe construir la política exterior, vale la pena citar a Fernando Solana, secretario de Relaciones Exteriores durante los años de 1988 y 1993. Al hacer referencia a la política exterior de México, Solana señala lo siguiente:

¹⁷⁴*Ibidem*, págs 61-63.

“La acción diplomática de México está guiada por principios de validez universal que permiten a los Estados sostener una coexistencia civilizada y pacífica. En el caso mexicano estos principios proceden de la experiencia histórica, a menudo traumática, que el país ha vivido en sus contactos internacionales. La defensa de los principios es una cuestión, no solamente doctrinaria de la acción internacional de México, sino un asunto de seguridad nacional. México ha depositado en la razón y en el derecho las garantías de su integridad territorial y política. México es uno de los países que tradicionalmente ha destinado menos recursos al gasto militar y más empeños en asegurar un entorno internacional pacífico y favorable a su desarrollo económico y social.”¹⁷⁵ Dicho lo anterior, corresponde al Senado de la República velar por el cumplimiento de una política exterior ajustada a los principios que durante décadas ha sostenido la doctrina mexicana, y que han sido los pilares sobre los que descansa el respeto que las demás naciones tienen hacia México.

El Poder Judicial en México es encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La SCJN cuenta con 11 ministros, los cuales son designados por el Senado a propuesta del Presidente de la República, para un período de 15 años. Debido a que es un Poder Federal, el ámbito espacial de actuación de la SCJN es todo el territorio nacional. Para su funcionamiento, la SCJN se encuentra integrada por una presidencia y 2 salas, cada una de las cuales cuenta con 5 ministros. La primera de las salas conoce de los asuntos penales y civiles, mientras que la segunda lo hace en el caso de los asuntos

¹⁷⁵ SOLANA, Fernando, Cinco años de Política Exterior, ed. Porrúa, México, 1994, págs. 3-4.

administrativos y laborales. Además, la SCJN puede funcionar en pleno, el cual es integrado por los 11 ministros, aún cuando puede sesionar con la asistencia de 7. Sin embargo, el Poder Judicial no se limita únicamente a la SCJN. Existen otros órganos que son parte de este poder, como son el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. Todos estos órganos pertenecen al Poder Judicial Federal, y son los encargados de impartir justicia con arreglo a la Constitución, a las leyes y a los principios que rigen los procesos en las distintas áreas del Derecho.

Lo expuesto anteriormente constituye una aproximación muy superficial al sistema político mexicano. Hemos explicado los rasgos básicos de cada uno de los 3 Poderes. Sin embargo, y debido a la naturaleza de este trabajo, hemos señalado únicamente las características más esenciales de los Poderes, intentando con ello sentar una base para el estudio que a continuación haremos sobre el sistema de partidos en México.

Con base en lo que hemos señalado respecto al sistema político norteamericano y al sistema político mexicano, y antes de entrar al análisis detallado de sus sistemas de partidos, conviene señalar algunas notas generales que se presentan en los sistemas de partidos dentro de los regímenes presidenciales. En esta ocasión, no haremos comparación entre los sistemas bipartidistas y los pluripartidistas, ya que en los siguientes dos incisos estudiaremos las notas características tanto del sistema de partidos

norteamericano (bipartidista) como del sistema de partidos mexicano (pluripartidista).

Al explicar las características generales de los sistemas de partidos e los regímenes parlamentarios, hicimos referencia a 4 notas particulares de los mismos. Estas son aquellas relativas a su origen, a su participación en el gobierno, a la forma en la que actúan cuando se encuentran en la oposición y a su organización interna. Con el afán de hacer de este estudio una comparación profunda más que una enumeración de cualidades de los sistemas de partidos, analizaremos, en estos mismos rubros, cual es el comportamiento de los partidos políticos en los regímenes presidenciales.

En cuanto a su origen, los partidos políticos de los sistemas presidenciales no presentan una tendencia tan marcada como en el caso de aquellos que corresponden a los sistemas parlamentarios, los cuales en su mayoría cuentan con antecedentes de grupos parlamentarios. En el caso de los partidos políticos que funcionan dentro de regímenes presidenciales, su origen se ve claramente influenciado por la historia de sus países. Sin embargo, podemos afirmar que en la mayoría de los casos, los partidos políticos de los sistemas presidenciales presentan un origen exterior. Como señalamos anteriormente, esto se debe principalmente a la historia de dichos países. Si bien es cierto que el presidencialismo resulta familiar para un pueblo como el mexicano, no menos cierto es que este sistema resulta cada día más caduco en el entorno internacional. Ello se debe a que gran parte de estos países comparten antecedentes de colonización desde el siglo XVI y hasta el siglo XIX, lo cual derivó en la eventual independencia de los mismos. Con intereses comunes

basados en la libertad, grupos de intelectuales comenzaron a luchar por su independencia y el reconocimiento de sus derechos como nativos de una tierra. A la postre, y tras disputas internas entre los seguidores de estos grupos, se fueron conformando ideologías bien definidas, las cuales sirvieron como marco para la organización de los primeros partidos políticos de estos países, los cuales bien pudieron mantenerse, como en el caso norteamericano, o bien desaparecer y trasladar su ideología hacia nuevos partidos, como en el caso mexicano. De esta manera, podemos concluir que, en la mayoría de los casos, los partidos políticos de los sistemas presidenciales presentan un origen exterior.

Por lo que toca a su participación en el gobierno, es común que los sistemas presidenciales cuenten con partidos políticos en los que el Poder Ejecutivo es integrado por miembros del partido que obtiene el triunfo en las elecciones presidenciales. Esto genera que el gobierno funcione de acuerdo con el programa de acción del partido que ocupa el poder, generando con ello dos bloques entre los miembros de los distintos partidos de un país: aquél conformado por el partido que gana la presidencia y el integrado por los demás partidos. Así, es difícil encontrar cogobiernos entre el partido que obtiene el triunfo en la elección presidencial y aquellos que en un momento dado pueda formar una coalición electoral o una alianza desde el Poder Legislativo. Quizá lo anterior se deba a una inmadurez política por parte de los partidos políticos y del propio sistema. De esta manera vemos que los partidos que llegan al gobierno muchas veces lo hacen en solitario y mantienen su gobierno como un gobierno de partido, mientras que la oposición pocas veces tiene la oportunidad

de participar en el gobierno desde puestos en el Poder Ejecutivo, y se limitan a ser oposición desde el Congreso.

Finalmente, en cuanto a su organización interna, los partidos políticos de los sistemas presidenciales muestran una clara diferencia con aquellos que pertenecen a los sistemas parlamentarios. Como señalamos al momento de definir las notas características de estos últimos, existen diferencias marcadas entre unos y otros, debido al campo de acción en el que las dirigencias de cada partido actuarán. Cuando señalamos las características de los partidos en los sistemas parlamentarios, señalamos que cuentan con una base y una dirigencia. Esto es igual en los partidos de los sistemas presidenciales. Sin embargo, la diferencia está en que mientras los partidos de los sistemas parlamentarios cuentan con una organización totalmente vertical, los que pertenecen a sistemas presidenciales tienden a contar con estructuras mixtas. Ello se debe a que en el presidencialismo no es el presidente de un partido el candidato natural para ocupar un escaño en el Congreso y de esta manera convertirse en Presidente o Primer Ministro. Ya que el sistema presidencial impide que una persona que ocupa un lugar en el Poder Legislativo ocupe también uno en el Ejecutivo. De esta manera, si son los cuadros de los partidos los que aspiran a ocupar la presidencia de un Estado, pero no mediante mecanismo como los que presenta un sistema parlamentario. En un sistema presidencial, es natural que los posibles candidatos a ocupar la presidencia del país sean diputados, senadores, gobernadores de entidades o provincias, secretarios de despacho y líderes naturales de los propios partidos. Como vemos, aquí existe una diferencia marcada con los partidos políticos de los

sistemas parlamentarios, pues en estos el líder del partido es el candidato natural, salvo que habtemos del partido que ocupa la presidencia y que esta permita la reelección inmediata.

De esta manera, hemos señalado cuales son las principales características de los partidos políticos en los sistemas presidenciales. Las diferencias entre los partidos de un sistema presidencial y un sistema parlamentario se vuelven más notorias si comparamos unas y otras. Aún cuando son características comunes a los partidos de cada sistema, es imposible generalizar que todos los partidos presentan estas características en todo momento. Sin embargo, estas características sirven para identificar como es que cada institución participa en la vida política de un Estado. Con pequeñas diferencias en cada caso particular, la notas que han quedado plasmadas permiten aproximarnos de mejor manera al estudio de los sistemas de partidos dentro de los sistemas presidencial y parlamentario.

A. Bipartidistas

Sin lugar a dudas, el sistema presidencial bipartidista más importante es el de Estados Unidos. Lo es porque este país fue el primero en adoptar un presidencialismo como lo entendemos actualmente, pero además por el peso específico que en lo económico, político y social tiene Estados Unidos. Hecha esta breve reflexión, pasemos al análisis profundo del sistema de partidos norteamericano.

El sistema de partidos norteamericano presenta varias características que en los últimos años han sido duramente criticadas por académicos de todo el mundo. Sin embargo, no son propiamente las características del sistema de partidos las que hacen del sistema norteamericano un sistema cuestionable, sino más bien aquellas relacionadas con su sistema electoral. A partir de las elecciones del año 2000, el sistema electoral norteamericano fue severamente criticado, pues los resultados finales dieron como ganador a un candidato que no obtuvo la mayoría de los votos de los ciudadanos. No obstante, aunque pocos conocidos, existen 2 casos más en los que el ganador de las elecciones no ha sido quien obtuvo el mayor número de votos. En 1877, el republicano Rutherford Birchard Hayes fue declarado presidente aún cuando Samuel Tilden obtuvo más votos de los ciudadanos. Años más tarde, en 1889, se presentó un caso similar en la elección que enfrentó al demócrata Grover Cleveland y al republicano Benjamin Harrison, con la mayoría del voto popular del primero, pero los votos necesarios del Colegio Electoral del segundo. Sin embargo, debido a que este sistema es indirecto y es el Colegio Electoral el que decide con sus votos quien deberá ocupar la presidencia, los votos de los ciudadanos pueden no reflejarse en la elección del Presidente. Explicaremos lo anterior.

En su libro "Deficiencias del sistema electoral norteamericano", Eduardo Andrade explica como es que funcionan las instituciones electorales en Estados Unidos. Andrade señala que "la Constitución norteamericana establece en su artículo II, sección 1, la existencia de los electores presidenciales los cuales integran lo que la doctrina denomina Colegio Electoral, éste es un intermediario entre la voluntad de los ciudadanos y la

designación final del presidente de los estados Unidos.¹⁷⁶ El Colegio Electoral es un órgano compuesto por ciudadanos que representan a los partidos políticos, y que otorgan su voto a determinado candidato de acuerdo con la votación de los ciudadanos de cada uno de los estados. Un total de 538 espacios son repartidos de manera desigual entre los 50 estados, por lo que existen casos como Nuevo México que sólo cuenta con 5 espacios en el Colegio Electoral, mientras que hay otros como Florida que tienen 25 electores dentro de éste órgano. De esta manera, si en Florida el 50.5% de la población vota por el candidato del partido "A", los 25 votos del Colegio Electoral serán para el partido "A", mientras que si en Nuevo México el 80% de la población vota por el partido "B", los 5 votos del Colegio Electoral serán para éste. El anterior ejemplo sirve para explicar que no importa cuantas personas voten por determinado partido, pues el número de votos dependerán del estado de que se trate, lo que puede derivar, como en el 2000, en que el candidato electo como presidente no sea el que haya recibido más votos del electorado.

Como podemos observar, el sistema electoral norteamericano es un sistema de elección indirecta, pues los ciudadanos de cada estado votan por alguno de los candidatos, pero de acuerdo con los resultados del mismo, el Colegio Electoral otorgará el total de sus votos al candidato ganador, dejando al derrotado sin siquiera un voto. Debido a que para ser electo presidente es necesario contar con cuando menos 270 votos del Colegio Electoral, este sistema fomenta que los partidos políticos planeen sus campañas de acuerdo con cada uno de los

¹⁷⁶ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Deficiencias del sistema electoral norteamericano, ed. UNAM, México, 2001, pág. 15.

estados, dedicando mayores esfuerzos a aquellos que cuentan con un número mayor de votos. Además, el ser electo presidente no implica haber sido votado por la mayoría, lo que propicia cuestionamientos constantes por parte de la sociedad y de grupos de poder, derivando con ello en una falta de legitimidad que se traduce en la falta de acuerdos y dificultad para gobernar. Este es, de manera general, el sistema electoral norteamericano. A continuación explicaremos como funcionan los partidos políticos dentro de este sistema.

El sistema norteamericano de partidos es formalmente un sistema pluripartidista. A nivel local y nacional, existen muchos partidos políticos que representan intereses muy particulares de grupos específicos en el caso de los primeros, o bien, que enarbolan intereses nacionales pero que no cuentan con el suficiente respaldo de la sociedad, en el caso de los segundos. Como señalamos desde el capítulo I, la norteamericana es una sociedad que confía mucho en organizaciones locales que pugnan por sus necesidades y que conocen realmente cuales son los problemas de determinada región. Ello deriva en que pocas veces exista confianza en las grandes organizaciones nacionales, como son los partidos. Sin embargo, en los últimos años se ha dado una regionalización de los grandes partidos con verdadera representación nacional. A través del establecimiento de comités estatales, los partidos Republicano y Demócrata han comenzado a voltear los ojos a intereses de carácter local.¹⁷⁷

Materialmente, el sistema norteamericano de partidos es un sistema bipartidista, en el que los partidos que cuentan con verdadera fuerza son los ya

¹⁷⁷ Cf. ZIPPELIUS, Reinhold, *Op. cit.*, págs. 400-401.

mencionados Partido Republicano (PR) y Partido Demócrata (PD). El PR ha sido identificado como un partido conservador con tendencias políticas identificadas con la derecha, mientras que el PD mantiene una ideología liberal de centro. Sin embargo, las diferencias ideológicas entre estos dos partidos sobre los grandes temas son mínimas. De hecho, la ideología de los partidos norteamericanos es más notoria si se estudia de acuerdo con sus comités estatales. Alan Ware señala que probablemente existen más coincidencias entre miembros de distintos partidos pero de un mismo estado, que entre miembros del mismo partido por de diferente estado. Esto se debe, como ya mencionamos, a la supremacía que la sociedad norteamericana da a los intereses locales sobre los nacionales. El bipartidismo que material y nominalmente presenta Estados Unidos se ve reflejado en los resultados de las últimas elecciones presidenciales. Desde que existe el PR y el PD, sólo en una ocasión, en 1912, alguno de ellos ha sido desplazado a un tercer sitio. Aún cuando existen algunos otros partidos que participan en la elección presidencial, como son el Partido Liberal, el Partido Verde, el Partido Progresista y algunos otros, los dos partidos que cuentan con verdadera representatividad son los dos que ya hemos mencionado. Esto lo podemos apreciar de mejor manera en las elecciones legislativas, donde los partidos Republicano y Demócrata han sido los únicos con representación en las dos Cámaras.¹⁷⁸

Como podemos apreciar, aún cuando existen autores que ponen en duda el bipartidismo del sistema norteamericano debido a la existencia de diversos

¹⁷⁸ WARE, Alan, *Op. cit.*, págs. 284-286 y 601-608.

partidos diferentes al Republicano y al Demócrata, en la realidad política de este país son sólo 2 los partidos que cuentan. Ante este panorama, es común que el presidente pueda gobernar con su partido. Aún cuando el partido del presidente no siempre obtiene la mayoría, es más sencillo gobernar con sólo dos partidos en las Cámaras, pues no se requiere de coaliciones de gobierno. Gracias al sistema de comités que funciona en las Cámaras, es más sencillo que el presidente y sus funcionarios puedan convencer a algunos legisladores de oposición para obtener su voto con miras a alguna aprobación o modificación de leyes.

Podemos afirmar que el sistema de partidos de Estados Unidos constituye un claro ejemplo de sistema bipartidista. Si para analizar al sistema norteamericano tomamos como base la teoría de las corrientes de interacción de Gunnar Sjöblom, encontraremos que la única corriente que existe es la que se presenta entre el Partido Republicano y el Partido Demócrata. Si atendemos a otros factores como la concentración del poder o la atomización del mismo, teoría propuesta por Giovanni Sartori, encontraremos que en el espectro de 7 tipos de sistemas de partidos, el norteamericano se ubica justo al centro. No se trata de un sistema en el que un partido domine formal o materialmente, pero tampoco el poder se distribuye entre 3 fuerzas o más. De esta manera, queda comprobado que a la luz del criterio de corrientes de interacción y del de concentración o fragmentación del poder, el sistema norteamericano de partidos constituye un verdadero ejemplo de bipartidismo.

B. Pluripartidistas

A continuación, explicaremos el sistema de partidos que más interesa para el presente trabajo de investigación. Se trata del sistema mexicano de partidos. El análisis que haremos sobre el sistema de partidos en México constituirá un estudio profundo, en el que no nos limitaremos a señalar sus características generales como en los casos de Gran Bretaña, Dinamarca y Estados Unidos. En este caso, precisaremos de manera más detallada las características del sistema de partidos, así como de cada una de las partes que lo conforman. Para explicar lo anterior, seguiremos la siguiente metodología. En primer lugar, explicaremos como es que funciona el sistema electoral mexicano. Posteriormente, nos adentraremos a estudiar el sistema de partidos, explicando cual es su comportamiento como institución del sistema político mexicano y las características de cada una de sus partes. Finalmente, nos referiremos a los mecanismos que operan entre los partidos políticos y las instituciones gubernamentales a nivel federal.

En cuanto a sus instituciones, el sistema electoral mexicano se encuentra integrado, a nivel federal, por el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), los partidos políticos nacionales y las asociaciones políticas nacionales. Tanto el IFE como el TEPJF son instituciones relativamente nuevas en la vida política de México. Creados a finales del siglo XX, estos organismos han servido para dar certidumbre a las elecciones de todo el país. Aún cuando existen entidades locales con funciones muy similares a las del IFE, esta institución ha sido el modelo seguido por las entidades federativas para dar certidumbre a sus elecciones locales y

municipales. Por un lado, el IFE ha servido como la institución organizadora y reguladora de los comicios federales. Es al IFE a quien los partidos políticos deben rendir cuentas de sus campañas, así como del registro de candidaturas para los distintos cargos de elección popular y la conformación de coaliciones electorales. Estas son sólo algunas de las funciones del IFE. Sin embargo, consideramos que la principal función que ha tenido este organismo es la de dar credibilidad a los procesos electorales. Es un hecho incontrovertible que la integración del IFE por ciudadanos honorables sin relación con los partidos políticos ha servido para que la gente confíe en sus actos. Sin lugar a dudas, el IFE es la institución política que cuenta con el mayor prestigio y reconocimiento por parte de los ciudadanos. La transparencia en sus actos y la claridad de sus finanzas han contribuido al fortalecimiento de la democracia en nuestro país. Hoy en día México es otro, y en esto debemos destacar la participación del IFE y la madurez con la que los partidos políticos han interactuado con éste.

Por su parte, el TEPJF es la instancia judicial encargada de resolver en última instancia los conflictos electorales que se presenten. Ante él pueden acudir los partidos políticos cuando adviertan que sus derechos se ven vulnerados por otro partido o por alguna autoridad en concreto. De la misma manera, es el TEPJF el que interviene en conflictos internos de los partidos políticos cuando existe alguna controversia que no puede solucionarse por los canales internos del propio partido. Finalmente, existen casos en los que los ciudadanos pueden acudir a dicho Tribunal con la intención de defender sus derechos político electorales. De esta forma, este Tribunal funciona como una instancia jurisdiccional que resuelve conflictos electorales entre partidos, autoridades y

ciudadanos. Con ello, y junto con el IFE, el TEPJF contribuye al fortalecimiento de la democracia en México garantizando el cumplimiento de las normas mexicanas. Con un árbitro de la contienda electoral como el IFE y un juez como el TEPJF, el sistema electoral mexicano funciona principalmente bajo el marco jurídico que otorga la CPEUM y el COFIPE. Las disposiciones más importantes de estos dos ordenamientos serán explicadas con mayor detalle en el capítulo IV, relativo al marco normativo del sistema de partidos en México.

En cuanto al sistema de partidos en México, este es un sistema que se ha modificado drásticamente en las últimas 3 décadas. De ser un sistema con un partido hegemónico, se ha convertido en un sistema pluripartidista con presencia real de 4 partidos. Estamos ante lo que puede denominarse como un tetrapartidismo. Aún cuando en cada elección surgen y desaparecen pequeños partidos, el sistema mexicano cuenta con 4 partidos que permanentemente compiten por los votos de los ciudadanos, sin tener que preocuparse por alcanzar un mínimo de votación para conservar el registro como tal. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) son los partidos políticos que verdaderamente tiene la fuerza política para influir en las decisiones torales del país. Mediante alianzas electorales o legislativas, estos 4 partidos son los que ocupan la enorme mayoría de los puestos de elección popular y los que toman las decisiones en las Cámaras. Con una cuota de votos ya establecida y generalmente fija, en tiempos electorales estos partidos se preocupan por conformar alianzas con grupos muy particulares que les pueden generar una mayor cantidad de votos, y no

tanto por un sector de ciudadanos indecisos, también llamados "switchers"¹⁷⁹. Ya sea con alianzas entre partidos o con organizaciones como las asociaciones políticas nacionales, estos partidos buscan ocupar más posiciones de poder y no conservar el registro. Con el número de militantes y simpatizantes de cada uno de estos organismos es suficiente para conservar el registro como partido político nacional. Por otro lado, otros partidos con menos simpatía entre el electorado buscan a los "switchers" para obtener un porcentaje de votación que les asegure su permanencia dentro del sistema. Debido a que la ley no permite que estos nuevos partidos realicen alianzas con otros, el voto del electorado indeciso se vuelve fundamental para su supervivencia.

Como hemos señalado, consideramos que desde el punto de vista material el sistema de partidos en México es tetrapartidista. Cada uno de estos partidos tiene características muy particulares, y su fuerza política proviene de distintas situaciones. A continuación, analizaremos cada una de estas instituciones, explicando brevemente su historia, su ideología, su papel dentro del sistema político mexicano y su fuerza real de acuerdo con las posiciones que ocupa a nivel federal.

¹⁷⁹ Los "switchers" son el grupo de electores potenciales sin inclinación partidista alguna. Si bien son ciudadanos interesados por la política, los "switchers" no deciden su voto sino hasta días antes de la elección. Al no tener una identificación política con algún partido, estos votantes se encuentran dispuestos a escuchar todas las ofertas político electorales que se hacen durante las campañas, pudiendo votar de manera distinta a como lo han hecho en las últimas elecciones. En su mayoría, este sector se encuentra compuesto por personas jóvenes de clase media y baja que no encuentran solución a sus necesidades más básicas.

En primer término, analizaremos al Partido Revolucionario Institucional. Es indiscutible que este partido ha sido, a lo largo de la historia política del siglo XX, el más importante. Lo ha sido por su formación, que integró a casi la totalidad de los sectores que surgieron a partir de la Revolución Mexicana; por su poder, pues sus militantes han ocupado la mayoría de los cargos políticos más importantes; por su trascendencia ideológica, ya que el México del siglo XXI no se entendería sin el PRI; por su estructura, debido a que esta se encuentra integrada no sólo por militantes, sino por corrientes, organizaciones, sectores y grupos de poder muy específicos. A todas luces, el PRI ha sido el partido político más importante de nuestro país.

En 1929, como suma de varios partidos y corrientes ideológicas surgidas durante la Revolución, surgió el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Como un gran esfuerzo político, el PNR se convirtió en una organización compuesta por obreros, campesinos y trabajadores, encabezada por antiguos líderes de la Revolución. Teniendo como su principal promotor al ex presidente Plutarco Elías Calles, este partido comenzó a sumar a todos los movimientos sociales de izquierda y de centro, e incluso a algunos de derecha que no compartían los métodos reaccionarios de los cristeros y del clero. En 1938, el PNR se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), compitiendo desde este momento con otros partidos cuyos postulados eran diametralmente opuestos a los de la Revolución. En 1946, 8 años más tarde, el PRM se transformó en lo que hoy es el PRI. Durante esos años, se lograron cambios muy favorables que buscaban desarrollar la naciente democracia. Ejemplo de ello fue la creación, en ese mismo año, de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el

reconocimiento del derecho de las mujeres de votar y ser votadas para cualquier cargo de elección popular.¹⁸⁰

A partir de su transformación y hasta el año 2000, el PRI vivió bajo el estigma de ser el partido oficial. Quizá, no era sólo un estigma. La realidad es que durante muchos años, el PRI fue un brazo político del Presidente de la República, pues a través de éste podía controlar a los grandes sectores y sindicatos, independientemente del poder con el que contaba para nombrar y remover a funcionarios del partido y de otorgar candidaturas a diputaciones, senadurías, gubernaturas y, principalmente, a su sucesor en la Presidencia de la República.¹⁸¹ Sin embargo, esta situación de poder real del Presidente sobre el PRI terminó en el 2000, cuando este partido perdió la Presidencia de la República a manos del PAN. A partir de este momento, el PRI quedó en una situación de orfandad. Ya no era la voz del Presidente de la República la que se escuchaba y se obedecía en el PRI. Ahora, la dirigencia nacional, sus sectores, las fracciones parlamentarias, los líderes históricos, los gobernadores y la propia militancia eran las que mandaban. Sin lugar a dudas, el momento real en el que el PRI comienza a democratizarse es en el año 2000. En concreto, esto se observó de manera muy clara en el 2002 en la elección interna que este partido vivió para renovar su dirigencia nacional. A partir de ese momento, con Roberto Madrazo como su presidente, el PRI comenzó a forjar una nueva etapa en la que las voces de los militantes se escuchaban.

¹⁸⁰ <http://www.pri.org.mx/estadetulado/inicio.html>, diciembre de 2005.

¹⁸¹ CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, ed. Siglo XXI, México, 2003, págs. 190-199.

Gracias a ello, este partido pudo mantenerse como una de las principales fuerzas políticas del país a pesar de haber perdido a su máxima figura: el Presidente en turno.

La ideología del PRI puede identificarse como una postura de centro izquierda en la que imperan los principios emanados de la Revolución Mexicana. De acuerdo con su Declaración de Principios, el PRI es un partido de la democracia social, que tiene como valores fundamentales la democracia y la justicia social. De esta democracia social dimanen los principios de libertad, justicia, solidaridad e igualdad. Por sus postulados políticos, económicos y sociales, podemos identificarlo de esta manera, pues pugna por la democratización de las instituciones de gobierno, lucha por la igualdad de las clases sociales y trabaja por una economía justa que privilegie el desarrollo del país y beneficie a quienes más lo necesiten. Si a sus principios básicos y a sus postulados en estas materias sumamos el calificativo de "partido de la democracia social", entonces podemos señalar con toda claridad que el PRI es un partido de centro izquierda.

Durante muchos años, la relación que existió entre el PRI y el sistema político fue de absoluto apoyo y coincidencia. Sin embargo, a raíz de la derrota electoral en el 2000, el papel del PRI en el juego político cambió radicalmente. De ser partido en el gobierno por más de 7 décadas se convirtió en la segunda fuerza política nacional y la primera oposición. Hoy en día, el PRI se encuentra en una situación muy particular, ya que aunque no ocupa la Presidencia de la República, cuenta con la mayoría en la Cámara de Diputados y en el Senado. Por ello, no es aventurado que aún cuando la titularidad del Poder Ejecutivo se

encuentra en manos del PAN, el gobierno requiere del apoyo del PRI para consolidar sus iniciativas legislativas y para funcionar de manera eficiente. La rápida adaptación que ha tenido el PRI para convertirse de gobierno a oposición le ha permitido conservarse como un partido político con amplias posibilidades de ganar las elecciones presidenciales del 2006. Si a esto le sumamos las gubernaturas que son ocupadas por militantes de este partido, podemos concluir que el PRI continúa siendo el principal partido de México.

El PRI ocupa el mayor número de representantes en ambas Cámaras. En el Senado, cuenta con 58 legisladores, mientras que en la Cámara de Diputados sus representantes son 222. En cuanto a los gobiernos locales, es importante señalar que el PRI ocupa las gubernaturas de 17 estados, lo que lo convierte en el partido con mayor número de entidades federativas.

El Partido Acción Nacional nació a la vida política en 1939. Surgido a partir de los esfuerzos de Manuel Gómez Morín, el PAN es el resultado de un trabajo que buscaba forjar una conciencia de participación entre la ciudadanía. A partir de su fundación, el PAN luchó contra un partido como el PRI que contaba no sólo con la fuerza que la suma de organizaciones y sectores le daba, sino con el apoyo de un gobierno que no dejaba desamparado a su brazo político. A pesar de ello, la lucha por alcanzar el poder y participar en la toma de decisiones rindió frutos. Los primeros candidatos de oposición para ocupar diputaciones locales y federales, senadurías, presidencias municipales y gubernaturas, fueron candidatos del PAN. El esfuerzo de este partido rindió sus mejores frutos en el año 2000, cuando su candidato a la Presidencia, Vicente Fox Quezada, se alzó con el triunfo. De esta manera, se inició un nuevo

capítulo en la historia del partido que luchó durante décadas por alcanzar la democratización de las instituciones gubernamentales. Sin lugar a dudas, el 2 de julio del año 2000 es un parteaguas no sólo en la historia del PAN, sino de todo México.¹⁸²

En cuanto a la ideología del PAN, esta puede ubicarse en el espectro como de centro derecha. Desde su formación, este partido se caracterizó por agrupar a los sectores más conservadores de la sociedad. Sus principios, identificados claramente con la religión católica, dan muestra de ello. El respeto irrestricto a cualquier forma de vida humana, la exaltación de la familia como núcleo social primordial de cualquier forma de organización y la defensa de intereses económicos particulares, hacen del PAN un partido de derecha. Sin embargo, la defensa de los derechos humanos, la búsqueda del desarrollo sustentable y el ímpetu por la democratización de las instituciones lo convierten en un partido de centro. Debido a esto, podemos identificar a este partido como un partido de centro izquierda en el que se refugian algunos de los sectores más conservadores de la sociedad mexicana, pero que cuenta con personajes más liberales en sus ideas. El sector más fuerte de este partido se encuentra en el mundo empresarial.

La situación que guarda el PAN respecto al sistema político es la de un partido en el gobierno. Sin embargo, como señalamos líneas arriba, es difícil imaginar un gobierno cuyo partido no cuenta con mayoría en ninguna de las Cámaras. Este es el caso del PAN y, aunque paradójico, el funcionamiento del gobierno no se ha visto paralizado por el bloqueo de los partidos de oposición. Aún

¹⁸² <http://www.pan.org.mx/?P=47>, diciembre de 2005.

cuando muchas de las reformas propuestas por el Presidente no han llegado a buen término, esto no es atribuible a una cerrazón de la oposición. Quizá, más bien se deba a la falta de oficio político de muchos de los colaboradores del presidente y de él mismo. Si a esto le sumamos el poco apoyo que el PAN ha brindado al Presidente, entenderemos la razón por la cual estas reformas se han estancado en las comisiones del órgano legislativo. Tal vez esto sea causa de haber funcionado durante tantos años como un partido de oposición. Tal vez la ineficiencia del gobierno sea provocada por la inexperiencia de sus miembros. A nuestro parecer, la parálisis que vive el país tiene su origen en la falta de comunicación entre el PAN y el Presidente.

El PAN es considerado como el partido en el gobierno. Al ser éste un sistema presidencial, un partido es identificado como partido en el gobierno cuando el Presidente de la República es militante del mismo. En cuando al Poder Legislativo, encontramos que el PAN ocupa 148 escaños en la Cámara de Diputados y 47 en el Senado. Por lo que toca a los gobiernos locales, el PAN cuenta con 10 gobernadores. De esta manera, salvo por la Presidencia de la República, el PAN es la segunda fuerza política en cuanto a legisladores y gobernadores se refiere.

En tercer término, estudiaremos al Partido de la Revolución Democrática. Este partido surgió como resultado de la inconformidad de los resultados de las elecciones presidenciales de 1988. Tras la renuncia en 1987 de varios y valiosos militantes del PRI a este instituto debido a la inconformidad de los mismos por la designación del candidato presidencial, se conformó un gran bloque llamado Frente Democrático Nacional (FDN), el cual participó en las

elecciones del año siguiente. Al no obtener la victoria en dichos comicios, los dirigentes del FDN decidieron solicitar el registro como partido político, el cual obtuvieron en 1989. A partir de este año, el PRD se consolidó como la más importante expresión institucionalizada de la izquierda. Formado por estudiantes, intelectuales y políticos de otros partidos, el PRD comenzó una lucha por obtener la Presidencia de la República, lucha que nunca había estado tan cerca de consumarse como hoy en día.¹⁸³

Como resulta natural a partir del estudio de su historia, el PRD es un partido que se puede ubicar claramente a la izquierda del espectro de clasificación de acuerdo con la ideología de los partidos. En su declaración de principios se señala que éste es un partido de izquierda. Sin embargo, la autoproclamación no es criterio de clasificación. Establecemos que el PRD es un partido de izquierda porque sus principios básicos sostienen la defensa de las clases más desprotegidas, por su rechazo a la intervención de la Iglesia en materia política, y por su acérrima defensa del pueblo como razón de ser del Estado moderno. Además, considerando la composición de su militancia, constituida por los movimientos campesino, obrero, estudiantil e indígena, es que podemos ubicar al PRD como un partido de izquierda.

La situación histórica del PRD en el sistema político mexicano ha sido la de un partido de oposición. Desde su formación, el PRD siempre ha ocupado, en el mejor de los casos, un lugar como tercera fuerza política nacional. Ello le ha permitido consolidarse como un verdadero partido de oposición, quizá el único en México. Frente a un sistema débil pero autoritario como lo es el sistema

¹⁸³ <http://www.prd.org.mx>, diciembre de 2005.

presidencial mexicano, una izquierda como la del PRD difícilmente encuentra espacios de participación y diálogo con el gobierno. Sin embargo, a raíz de la inconformidad social que se ha hecho patente en los últimos años, este partido ha podido consolidarse como un interlocutor entre el gobierno y los sectores más desprotegidos del país. Poco a poco, ganando espacios en las Cámaras y en los estados, el PRD ha funcionado como un partido que critica constantemente las políticas de los gobiernos en turno. No obstante, aún falta mucho para que este partido pase de la simple crítica a la propuesta, de la descalificación a la participación, del populismo al gobierno responsable. México necesita una verdadera izquierda que levante la voz por aquellos que hasta ahora han sido silenciados.

Actualmente, el PRD cuenta con 97 diputados federales y 15 senadores. Además, 4 estados y el Distrito Federal son gobernados por candidatos de su partido. Sin lugar a dudas, la fuerza política del PRD no estriba en las posiciones legislativas que ocupa ni en el gobierno de esos 4 estados, sino en la titularidad del gobierno del Distrito Federal.

Finalmente, el último de los partidos que analizaremos será el PVEM. La historia de este partido se remonta a 1980, cuando un grupo de ecologistas formaron la Alianza Ecológica Nacional. Como una ONG, este grupo comenzó a convocar a distintos sectores de la sociedad preocupados por el problema ecológico que vivía México. De esta manera, en 1991 decidieron solicitar su registro como partido político, el cual fue otorgado bajo el nombre de Partido Ecológico de México (PEM). Sin embargo, en las elecciones federales de ese mismo año el PEM perdió su registro por no alcanzar el 2% de la votación

nacional. Tras este fracaso, los dirigentes y parte de la militancia se dio a la tarea de reestructurar sus filas y solicitar de nueva cuenta, 3 años más tarde, el registro para un nuevo partido político: el PVEM. A partir de 1994, este partido ha ido ganando espacios dentro del sistema político.¹⁸⁴ Teniendo como prioridad la conservación de su registro, el PVEM impulsó en ese año a Jorge González Torres como candidato a la presidencia, obteniendo el porcentaje necesario de votos para mantener su registro. Ya en el año 2000, el PVEM decidió coaligarse con el PAN en las elecciones federales presidenciales, de diputados y de senadores, apoyando a Vicente Fox Quezada como el candidato de la Alianza Por el Cambio. Sin embargo, esta alianza no se tradujo en un compromiso de gobierno compartido, lo que provocó la ruptura de estos 2 partidos y la ubicación del PVEM como una oposición dura hacia el régimen panista. Esta oposición fomentó un acercamiento de este partido con el PRI para las elecciones federales de 2003 y de 2006, creando la Alianza Por México. Aún con los escándalos que ha vivido en los últimos años, principalmente aquellos que hablan de un partido de familia y de corrupción por parte de sus dirigentes, el PVEM se ha consolidado como una opción política real que cuenta con un número amplio de simpatizantes, y que puede llegar a significar una alianza fundamental para cualquiera de los otros 3 partidos.

En cuanto a su ideología, el PVEM pues ubicarse como un partido ecologista con posturas que van de la izquierda a la derecha. Como muchos de los partidos en el resto del mundo surgidos de un movimiento ecologista, el PVEM comparte una ideología que encuentra su principal punto de coincidencia en las

¹⁸⁴ <http://www.pvem.org.mx/historia1.htm>, diciembre de 2005.

cuestiones ambientales. Por ello, no es raro que en otros temas sus simpatizantes diverjan radicalmente unos de otros. Sin embargo, de acuerdo con los principios que este partido esboza, lo podemos ubicar como un partido de centro izquierda en cuanto a sus postulados con militantes mayormente de clase media y media alta. Sus principios básicos son el amor, la justicia y la libertad.

El papel que este partido juega dentro del sistema político mexicano lo podemos analizar desde la perspectiva político electoral y desde la perspectiva legislativa. En cuanto a lo político y lo electoral, el PVEM es una institución con un peso importante por el número de votos que puede aportar en una elección. Debido a sus características particulares, este partido agrupa a sectores de la población que no se identifican con ninguna otra de las opciones electorales. Además, es indiscutible que la cuestión ambiental es una muy rentable en un electorado como el mexicano, pues es una oferta política a la que ningún candidato puede desprestigiar si pretende mantener determinados niveles de aceptación entre la ciudadanía. En cuanto a lo legislativo, el PVEM se ha convertido en una fuerza real no por el número de sus representantes, sino porque estos son un bloque que se vuelve necesario para alcanzar mayorías en cualquiera de las Cámaras. Al día de hoy, para cualquiera de los otros 3 partidos resulta fundamental buscar acuerdos con el PVEM, pues sus 17 diputados y 5 senadores pueden orientar determinar una votación legislativa.

El PVEM cuenta con varios representantes en las Cámaras. En el Senado, cuenta con 5 representantes de los cuales 2 ocupan las presidencias de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y de la Comisión de

Juventud y Deporte, mientras que en la Cámara de Diputados sus miembros son 17.

Terminaremos este análisis del sistema de partidos en México haciendo referencia a los mecanismos que operan entre los partidos políticos y las instituciones gubernamentales. En México, la instancia gubernamental encargada de las relaciones entre el gobierno y los partidos es a Secretaría de Gobernación. Por sus atribuciones para conducir la política interior, esta dependencia es la interlocutora del gobierno con instituciones como los partidos políticos, cuidando el diálogo constante y responsable entre las partes y procurando mantener permanentemente canales de comunicación. Durante muchos años, antes de que existiera el IFE, la Secretaría de Gobernación era la encargada de todo aquello que tuviera relación con los partidos políticos y con las elecciones. Poco a poco, con el paso del tiempo y gracias a la lucha de sectores que no comulgaban con el PRI ni con el gobierno, se fue adquiriendo una cultura democrática que derivó en la creación de los organismos electorales señalados anteriormente. Sin embargo, a pesar de la existencia de estos organismos, aún se conservan canales de comunicación entre el gobierno y los partidos. Sobre ello haremos algunas precisiones.

En primer lugar, es conveniente señalar la relación que se presenta entre los partidos políticos como instituciones y el gobierno. Como ya señalamos, esta relación es responsabilidad directa de la Secretaría de Gobernación. A través de reuniones constantes entre los dirigentes de los partidos y las autoridades de la Secretaría de Gobernación, se realizan acuerdos que permiten tener el pulso del apoyo que las iniciativas del Ejecutivo tendrán en las Cámaras. Así

mismo, esta relación y diálogo pretenden lograr el apoyo de los partidos cuando existen cuestiones políticas, económicas o sociales que requieren de la unidad de todas las fuerzas políticas. Ejemplos de esto sobran en la historia de México. Baste señalar la irrupción de la guerrilla aparecida en el sureste mexicano bajo el nombre de Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); la gran crisis económica de principios de sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León; los asesinatos de hombres de la vida pública como Luis Donaldo Colosio Murrieta, José Francisco Ruiz Massieu y Juan Jesús Posadas Ocampo; o las crisis internacionales que se han tenido durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada con naciones como Estados Unidos, Venezuela o Cuba. En todos estos casos, la Secretaría de Gobernación es responsable de buscar la unidad entre todas las fuerzas políticas, entre las cuales se encuentran los partidos políticos. En situaciones como las que hemos descrito, esta dependencia busca acuerdos con los partidos políticos a través de sus presidentes.

Existen otros casos en los que las relaciones con los partidos se llevan a través de los coordinadores de los grupos parlamentarios en ambas Cámaras. Para ello, la Secretaría de Gobernación cuenta con una subsecretaría encargada de los asuntos legislativos. Mediante el diálogo entre el Poder Ejecutivo Federal y los partidos políticos a través de los coordinadores parlamentarios, se busca llegar a consensos que beneficien al país, como en el caso de las negociaciones que se hacen para la aprobación anual de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, o que favorezcan posturas políticas específicas, como en el caso que hace unos meses vivimos con la propuesta de desafuero

del ex Jefe de Gobierno del Distrito Federal y actual candidato a la presidencia por la Alianza Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador.

Bien sea con los presidentes de los partidos o con los coordinadores parlamentarios de cada fracción en las Cámaras, la relación entre estas instituciones y el Poder Ejecutivo es responsabilidad directa de la Secretaría de Gobernación. De esta manera, la búsqueda de acuerdos se realiza privilegiando los acuerdos políticos que se puedan alcanzar a través del diálogo y las concertaciones políticas. Mientras los canales de comunicación se encuentren abiertos, es posible prever estabilidad y equilibrio entre las distintas fuerzas políticas del país. En el caso que nos atañe, sin esta apertura y disposición al intercambio de ideas, el país se paralizaría y se generaría una lucha de medición de fuerzas entre los Poderes Constituidos y aquellos que existen de facto.

IV. El Sistema de Partidos en México: Marco Legal y Comportamiento Político

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De acuerdo con Hans Kelsen, la Constitución de un Estado es la norma básica o fundamental sobre la cual se estructura todo el sistema jurídico de dicho Estado. De esta manera, la Constitución es el documento o documentos en los que se contienen los principios fundamentales del sistema jurídico y político de un país. Los principios fundamentales son aquellos que en el origen del Estado fueron establecidos por un usurpador o por una asamblea, y aquellos que participaron en la construcción de los cimientos políticos del Estado son los "padres" de la primera Constitución. Así, aquellos elementos contenidos en una Constitución suponen su validez conforme a un procedimiento derivado a su vez de un primer documento, de la primera Constitución.¹⁸⁵

En el caso de México, existen varios antecedentes constitucionales, como son los Elementos Constitucionales¹⁸⁶, de Ignacio López Rayón, la Constitución de

¹⁸⁵ Cfr. KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, ed. UNAM, México, 1988, págs. 135-136.

¹⁸⁶ Este documento fue elaborado por Ignacio López Rayón en 1811 y presentado ante la Suprema Junta Nacional Americana. Después del inicio del proceso de independencia, este fue el primer documento que intentó darle forma a la Nación Mexicana, aún cuando la independencia todavía no estaba consumada. En él, se proponía una forma de Estado centralista, con división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y forma de gobierno monárquica. Además, se reconocía la titularidad de la soberanía al pueblo y al Supremo

Cádiz¹⁸⁷ y los Sentimientos de la Nación¹⁸⁸, de José María Morelos y Pavón. Sin embargo, estos tres documentos fueron redactados y presentados cuando México todavía no existía como país independiente. En las postrimerías de la Nueva España, estos documentos sirvieron como antecedente a la primera Constitución mexicana, la de 1824. Debido a que no es nuestra intención presentar un desglose de las Constituciones mexicanas a lo largo de su

Congreso Nacional. Finalmente, se proscribieron la esclavitud y la tortura, al mismo tiempo de reconocer la libertad de comercio y de imprenta. (Cfr. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, ed. Porrúa, México, 2001, págs. 83-84.)

¹⁸⁷ En pleno inicio del proceso de independencia en la Nueva España, y ante las abdicaciones de Carlos IV y de su hijo Fernando VII, y la consecuente ocupación de éste por José Bonaparte, el ambiente en España y en sus colonias era de confusión y crispación entre las clases medias y altas. En buena medida, los acontecimientos sucedidos en España fueron detonantes de la lucha de independencia, y la Constitución de Cádiz consecuencia de la misma. De esta manera, una vez promulgada el 19 de marzo de 1812, la Constitución de Cádiz sirvió como uno de los primeros triunfos de los liberales ilustrados de la Nueva España, en su mayoría criollos que se oponían al dominio de los españoles peninsulares. (Cfr. SOBERANES, José Luís, Historia del Derecho Mexicano, ed. Porrúa, México, 1999, págs. 79-87.)

¹⁸⁸ Redactados por José María Morelos y Pavón y presentados el 14 de septiembre de 1813 durante la instalación del Congreso de Chilpancingo, los Sentimientos de la Nación constituyen un proyecto de Constitución en el que se reiteró la independencia de la Nación Mexicana. Al igual que en los Elementos Constitucionales de López Rayón, en este documento se reconocía el carácter popular de la soberanía. Los Sentimientos de la Nación son considerados como la primera Constitución mexicana, aún cuando México todavía no nacía como país independiente. Es precisamente este documento el que da origen a la Constitución de Apatzingán de 1814. (Cfr. MORELOS Y PAVÓN, José María, Sentimientos de la Nación. Edición facsimilar, ed. Fundación Académica Metropolitana, México, 2004, págs. 6-18.)

historia, mencionamos a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos por ser la primera del Estado Mexicano, una vez consumada su independencia.

Nuestra Constitución vigente, la de 1917, en su texto original no hacía ninguna referencia a los partidos políticos. Originalmente, el artículo 41, Capítulo I, Título Segundo de la CPEUM, relativo a la soberanía nacional y a la forma de gobierno, no hacía referencia alguna a los partidos políticos. En un inicio, el texto de dicho precepto señalaba lo siguiente:

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."¹⁸⁹

No fue sino hasta una reforma del 6 de diciembre de 1977 que el artículo 41, y la CPEUM toda, hizo referencia a los partidos políticos. Dicha reforma consistió en una adición al único párrafo del precepto citado, para quedar como sigue:

"Artículo 41.- ...

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

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y

¹⁸⁹ ROSAS, Raúl, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ilustrada, ed. Gupy, México, 1983, págs. 64-65.

como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

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

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

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.¹⁹⁰

Es importante señalar que la incorporación de los partidos políticos al texto constitucional se da en un momento histórico en el que partidos políticos distintos al hasta entonces partido predominante, el PRI, comienzan a tener una mayor representatividad con base en el apoyo de aquellos sectores que estaban en contra del partido oficial. Como ya señalamos en el capítulo III, el férreo control político ejercido por el PRI durante varias décadas y el surgimiento de nuevos partidos políticos, o el fortalecimiento de los ya existentes contribuyeron de manera importante a las reformas políticas relativas a la actuación de los partidos políticos. Ante el dominio de un solo partido político, incluir a los partidos políticos en la CPEUM y regular su participación política resultaba innecesario. Sin embargo, al comenzar a aumentar la participación política de los ciudadanos y por lo tanto de los

¹⁹⁰ <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/pdfsrcs/41.pdf>, diciembre de 2004.

partidos políticos, se volvió necesario incluir en la CPEUM a los partidos políticos, para controlarlos y, en buena medida, para controlarlos a partir del gobierno.

Después de la reforma de 1977, el artículo 41 de la CPEUM ha sufrido 4 reformas, siendo la última de ellas de 1996, las cuales se refieren a la materia política y electoral del Estado Mexicano. Aún cuando dichas reformas son de gran importancia para la vida política y democrática de nuestro país, nosotros sólo nos abocaremos a lo relativo a los partidos políticos. El texto actual del multicitado artículo 41 de la CPEUM en lo relativo a los partidos políticos reza como sigue:

*Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y

como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo

con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarías de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.¹⁹¹

La parte transcrita del artículo 41 de la CPEUM corresponde únicamente a lo relacionado con los partidos políticos. Aún cuando dicho precepto incluye la organización y funcionamiento del IFE y de las elecciones federales, ello no resulta de importancia para desarrollar un análisis sobre el marco constitucional de los partidos políticos. La relación que los partidos políticos con la máxima autoridad electoral, el IFE, es de importancia en cuanto a que dicho órgano será el encargado no solo de las elecciones y del control de los partidos

¹⁹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ed. ISEF, México, 2004, págs. 30-31.

políticos dentro del sistema político mexicano, sino muchas veces de su propia vida interna. Sin embargo, lo anterior no encuentra mayor fundamento en la CPEUM, sino en la ley reglamentaria de los partidos políticos, el IFE y las elecciones, es decir, el COFIPE.

Una vez señalado esto, entraremos al análisis del artículo 41 de la CPEUM en la parte correspondiente a los partidos políticos. En primer lugar, es importante señalar el reconocimiento que la Constitución hace a los partidos políticos. El hecho de incluir a los partidos políticos en el texto constitucional ha servido para dar mayor certidumbre a la participación de estas instituciones políticas en la vida nacional. A partir de dicho reconocimiento es que se da la reglamentación de los partidos a través de leyes ordinarias y reglamentos. La fracción I del artículo 41 de la CPEUM señala que los partidos políticos son entidades de interés público. Al respecto, es conveniente señalar que el interés público se refiere a las necesidades colectivas de los miembros de una sociedad determinada y que son protegidos de forma directa y permanente a través de la intervención del Estado. Estas necesidades colectivas se contraponen con las necesidades particulares o individuales, que constituyen el interés privado, el cual también es tutelado por el Estado, aunque la prioridad en cuanto a la protección y observancia por parte del Estado la tiene el interés público. De esta manera, señalar que los partidos políticos son entidades de interés público significa que son instituciones tuteladas por las leyes del Estado Mexicano, al ser organismos que intervienen de manera importante en la vida

nacional y cuya participación dentro del sistema político puede repercutir en intereses o necesidades colectivas fundamentales de la sociedad.¹⁹²

Posteriormente, la propia fracción I hace referencia a la forma en que los partidos políticos intervendrán en los procesos electorales. Al hacer referencia a la participación de estos en las elecciones, la CPEUM señala que en todo momento se sujetarán a la ley. Ello supone que deberá existir una legislación que regule la actuación de los partidos políticos, la cual debe ceñirse a lo contemplado por la CPEUM. La existencia de dicha legislación implica una mayor y mejor regulación de los partidos políticos, lo que asegura una mayor precisión en los aspectos normativos de estos. Finalmente, el párrafo primero de la fracción I, establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, lo que sugiere que, además de los partidos nacionales, existirán otros de carácter local, los cuales sólo podrán participar en las elecciones estatales y municipales, pero no en las elecciones federales. Bajo el principio de 'quien puede lo más puede lo menos', los partidos políticos con registro nacional podrán participar en todas las elecciones que se presenten, sin importar que el ámbito territorial en que estas se desarrollen sea el municipal, el estatal o el federal.

El párrafo segundo de la misma fracción enuncia sin explicar los fines que los partidos políticos tienen. Los fines señalados por dicho párrafo son 3: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática; b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) hacer posible el acceso de los

¹⁹² CORNEJO, Francisco, "Interés Público", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo III, ed. IJ-Pomúa, México, 2000, págs. 1779-1780.

ciudadanos al ejercicio del poder público. Estos fines que hemos enunciado son cumplidos mediante reglas que los propios partidos se dan en su carácter instituciones de interés público y que incluyen programas, principios e ideas que son postulados durante los procesos electorales y que sirven como plataforma para buscar y obtener el voto de los ciudadanos.

Si bien por razones didácticas estudiaremos los fines de los partidos de manera separada, es importante señalar con antelación que estos no pueden ser entendidos en la vida real a cabalidad sin una estrecha relación directa entre ellos. Entender los fines que los partidos políticos tienen nos servirá para entender una cuestión que actualmente se encuentra sujeta a debate: la ciudadanización de la política y de los candidatos a ocupar puestos de elección popular. Aún cuando ya hemos analizado el tema en el capítulo II, al término de la explicación sobre los fines de los partidos volveremos al mismo, tratando de explicar de la mejor manera por qué la política y las candidaturas son monopolio exclusivo de los partidos políticos.

Aclarado lo anterior, comencemos por analizar lo que significa política y jurídicamente el primero de los fines de los partidos políticos. La promoción de la participación del pueblo en la vida democrática no se refiere exclusivamente a la intervención de los ciudadanos en la vida democrática de México. La función que los partidos cumplen como vehículos para que la ciudadanía participe en las elecciones bajo las reglas dictadas por las leyes no es la única manera de participar en la vida democrática. Si bien es cierto que esta forma de participación constituye la manera más explícita de intervención de la ciudadanía en la vida democrática y las elecciones son la expresión más clara

de la propia democracia, existen otras formas en las que los ciudadanos participan en la misma a través de los partidos políticos. Como referimos en el capítulo II, los partidos políticos no sólo actúan en tiempo electoral, y precisamente en este período de tiempo en el que no se realizan comicios es que los partidos políticos, a través de sus miembros que ocupan posiciones dentro del gobierno, o por sus propios medios y con el poder que el interés público les confiere, pueden intervenir como voceros de los intereses de la sociedad. Dicha intervención constituye una manera de permitir que los ciudadanos participen en la vida democrática utilizando a los partidos políticos como vehículos de sus intereses.

Al inicio de esta explicación mencionamos que existen otras maneras para que los ciudadanos participen en la vida democrática del país. Ante esto, es importante comenzar por señalar lo que debemos entender por democracia y vida democrática. Aún cuando el concepto de democracia ha sido de los más estudiados y definidos por los científicos sociales, y a pesar de que estudiar, definir y concluir sobre lo que representa la democracia en nuestros días ameritaría un estudio más completo, en este momento sólo haremos referencia a lo que la propia CPEUM entiende como democracia. El inciso A de la fracción II del artículo 3° al tratar la democracia lo hace "considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, si no como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo."¹⁹³ Hecha esta aclaración sobre el significado que la CPEUM da a la democracia, es pertinente aclarar los otros medios con los que

¹⁹³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit.,* pág. 5.

la ciudadanía cuenta para participar en la misma. La ley mexicana permite la participación de todos los ciudadanos en la política en forma individual o colectiva. Aún cuando los partidos políticos son el medio idóneo para que los ciudadanos participen en la vida política nacional, existen otras instituciones, como las Asociaciones Políticas Nacionales (APN's), las Asociaciones Políticas Locales (APL's) y otros grupos como los señalados en el apartado 5 del capítulo II.

El segundo fin de los partidos políticos, de acuerdo con la CPEUM, es contribuir a la integración de la representación nacional. La representación nacional es la intervención de las personas, de acuerdo con los requisitos y restricciones que las propias leyes señalen, en los puestos y cargos públicos en todos sus niveles y ámbitos de competencia. Debemos entender que los puestos políticos y burocráticos que el sistema político mexicano contempla son ocupados, en su mayoría, por ciudadanos mexicanos. Sin embargo, existen cargos públicos para los cuales es necesario ser propuesto y apoyado por un partido político. De acuerdo con los estatutos y la normatividad interna de cada partido político, estos podrán respaldar a los candidatos a cargos de elección popular, bien sean militantes o simplemente simpatizantes. Desde esta perspectiva, los partidos políticos son los encargados de nutrir a 2 de los poderes: el Ejecutivo y el Legislativo. Si bien no todos los cargos públicos requieren ser ocupados por personas apoyadas por algún partido político, los más importantes del sistema político mexicano sí lo son. En el nivel federal, el presidente de la República, los diputados y los senadores deben ser propuestos como candidatos por algún partido político. En cuanto al ámbito

local, encontramos a los gobernadores, los diputados locales, el jefe de gobierno del Distrito Federal, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los titulares de las delegaciones políticas del Distrito Federal. Finalmente, en el nivel municipal, encontramos que en la mayoría de las entidades federativas los presidentes municipales, los síndicos y los regidores, deben ser propuestos por un partido político. Decimos que esto sucede en la mayoría de los casos, pues esto será definido por cada una de las leyes orgánicas municipales, las cuales consideran diversos factores, como aquellos casos en los que las autoridades del Ayuntamiento son elegidas por medio de usos y costumbres.

La intervención de los partidos políticos en la conformación de la representación nacional tiene una lógica muy clara y sencilla. Son los partidos políticos, a través de sus programas y principios, las instituciones que se acercan a los ciudadanos para representar sus intereses. Por ello, es lógico que sean los mismos partidos quienes aspiren a acceder a los cargos de representación nacional. Mediante el liderazgo que cada partido ejerza sobre los sectores de la sociedad, y a través de la fuerza electoral que cada uno de ellos tenga, es que ocuparán los cargos públicos que le correspondan. Son las instituciones con principios y programa las que representan los intereses de la sociedad. En la medida en que los intereses de la sociedad encuentren similitud con los principios enarbolados por determinado partido político, es que los ciudadanos manifestarán su preferencia por este. De esta manera, y tomando en cuenta a las mayorías, el candidato para ocupar un cargo de representación popular que haya sido propuesto por un partido político y que

obtenga el mayor número de votos, será el merecedor de representar a determinado número de personas, de acuerdo con la geografía electoral.

Finalmente, el tercer fin que los partidos políticos tienen es hacer posible el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos. En este sentido, los partidos políticos pueden ser vistos como vehículos que permiten a los ciudadanos acceder a determinados cargos públicos. Existen cargos públicos, los de elección popular, que requieren que el candidato sea propuesto y nominado como tal por un partido político, como son los de los titulares del Poder Ejecutivo, a nivel federal y local, o los de representación popular, como es el caso del Poder Legislativo, también en ambos niveles. Es precisamente este fin el que se contrapone con llamada ciudadanización de la política, que en realidad se refiere a la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a los cargos públicos antes mencionados sin el apoyo directo de un partido político.

Si bien es cierto que la CPEUM otorga a los ciudadanos mexicanos la posibilidad de ser votados para cargos de elección popular, no menos cierto que dicha participación en los comisiones tiene reglas claras establecidas en el mismo ordenamiento, y en otros de carácter normativo, como el COFIPE. Aún cuando la Ley Electoral de 1911¹⁹⁴ establecía la figura del candidato independiente como una opción distinta a la de los candidatos de partido, esto ha sido superado. La creación y posterior regulación del sistema de partidos en México ha servido, en buena medida, para asegurar estabilidad de la vida democrática de nuestro país. Como instituciones políticas, los partidos políticos han contribuido a dar paz y tranquilidad a decenas de sucesiones

¹⁹⁴ ESPARZA, Bernardino, Partidos Políticos, ed. Porrúa, México, 2003, págs. 53, 62-65.

presidenciales y legislaturas. Regresar a la figura de los candidatos independientes sería atentar en contra del sistema de partidos y del propio sistema político mexicano. La representación nacional de que habla el segundo de los fines de los partidos políticos no sólo se refiere a que los intereses de ciudadanos se vean representados en los órganos del Estado, concretamente en el Congreso de la Unión, sino que esas personas que formen parte de la representación nacional estén respaldados por los principios e ideas que los partidos políticos enarbolan. Conforme los intereses de los ciudadanos y los programas de los partidos coincidan, estos últimos tendrán determinada fuerza que se verá reflejada en un determinado número de votos, y por ende, en una cantidad determinada de cargos públicos a ocupar. Si bien es cierto que un candidato independiente puede abanderar intereses que sean propios de un sector de la sociedad, es difícil asegurar el cumplimiento de los mismos, pues una persona no cuenta como la misma estabilidad en sus ideas y principios que una institución reconocida y regulada por la ley.

Es en este sentido que las llamadas candidaturas ciudadanas (candidaturas independientes) atentan en contra del sistema de partidos y el sistema político mexicano, razón por la cual no creemos conveniente su implementación en la CPEUM y en las leyes electorales. Si el riesgo de permitir la existencia de esta figura en las elecciones locales y federales para diputados y senadores, como se ha señalado por varios actores políticos, es alto, cuanto más lo es para una elección presidencial. En dado caso, se podría hacer el experimento en elecciones para cargos con menor importancia e impacto para el sistema político.

Al continuar con el análisis del marco constitucional de los partidos políticos, analizaremos la fracción II del artículo 41. Como instituciones políticas con fines y funciones determinadas, los partidos políticos realizan actividades de manera permanente que significan costos para los mismos. Como señalamos en el capítulo II, los partidos políticos actúan en dos tiempos: en tiempo electoral y en tiempo no electoral. En ambos momentos, los partidos tienen gastos que deben ser cubiertos de un presupuesto previamente calculado y obtenido. En este sentido, y debido a su carácter como entidades de interés público, resulta lógico que el Estado contribuya con los gastos de los partidos políticos mediante la figura del financiamiento público. Si bien el financiamiento público no es el único medio por el cual los partidos se pueden hacer de recursos, si es el más importante tanto por su monto como por su certeza. En este sentido, la fracción II del artículo 41 de la CPEUM regula todas las cuestiones relacionadas con el financiamiento, público y privado, que reciben los partidos para el desarrollo de sus actividades.

El párrafo primero de la fracción mencionada señala que la ley deberá garantizar, de manera equitativa (que como veremos más adelante no es, cuando menos en este caso, sinónimo de igualdad), que los partidos políticos cuenten con elementos para realizar sus actividades. Las actividades que los partidos políticos realizan de manera común ya fueron explicados en el apartado "El campo de acción de los partidos políticos", dentro del capítulo II, y serán ampliadas más adelante en el apartado "Comportamiento y actividades", dentro del presente capítulo. Sin embargo, un elemento central de los partidos políticos es el de los recursos con los que cuentan para realizar sus

actividades. En este sentido, es importante mencionar los recursos de carácter financiero que los partidos requieren para el cumplimiento de sus actividades, pero sin dejar de lado otros elementos que el Estado provee a los partidos, como el acceso a los medios de comunicación. Aún cuando en reiteradas ocasiones hemos criticado el uso excesivo de estos por parte de los partidos políticos, no podemos negar la frecuencia de esta tendencia y la importancia de la misma cuando se hace de manera prudente y racional.

Sobre esto, el propio párrafo primero hace mención. Sin la intención de priorizar el uso de los medios de comunicación como forma para hacer campaña o difundir sus programas, el artículo 41 de la CPEUM establece que los partidos políticos tendrán el derecho de acceder al uso de los mismos de manera permanente bajo las formas y procedimientos que para el efecto establezca la propia ley. Aún cuando la CPEUM no regula la forma en que los partidos políticos podrán hacer uso de los medios de comunicación, debido a que esta no es la función de una Constitución, sí establece que éste será uno de los principales elementos con que los partidos contarán para cumplir con sus fines. Como resulta jurídicamente lógico, la CPEUM remite a las leyes ordinarias para que sean estas las que regulen el acceso y uso de los medios de comunicación. No obstante, es importante destacar el reconocimiento que hace la Norma Fundamental a este derecho de los partidos políticos. Sin ahondar en la conveniencia de utilizar a los medios de comunicación como una de las principales herramientas en el ejercicio de la política basado en los partidos, debemos reconocer el crecimiento de esta tendencia y las ventajas que ofrece, como son el la posibilidad de penetrar a un público más amplio

mediante mensajes directos que reducen considerablemente el tiempo utilizado para lograrlo. Sintetizando, el uso de los medios de comunicación permite transmitir un mensaje a una gran cantidad de personas en un menor tiempo.

En cuanto al uso de recursos de carácter económico, la CPEUM es muy clara al señalar que será la ley la que fijará las cantidades que los partidos políticos recibirán tanto en tiempo electoral como en tiempo no electoral. En un principio, el único señalamiento que hace la CPEUM sobre el financiamiento se refiere a que en todo momento los recursos de origen público deben prevalecer sobre aquellos de carácter privado. Lo anterior encuentra lógica en que al ser entidades de interés público, el Estado, a través de un organismo autónomo como es el IFE¹⁹⁵, sea el encargado de proporcionar la mayoría de los recursos financieros con los que los partidos realizarán sus actividades. Más adelante, ya dentro del segundo párrafo, se señalan los rubros generales para los cuales los partidos políticos deberán utilizar los recursos que les sean asignados, siendo dichos rubros el sostenimiento de sus actividades ordinarias

¹⁹⁵ La autonomía del IFE debe ser considerada como una capacidad legal para ejercer una competencia que le confiere la legislación sin la intervención de otro órgano o de otra institución. Como se desprende del artículo 41 de la CPEUM, el IFE es el organismo encargado de la organización de las elecciones, tendientes a la formación e integración de los órganos de gobierno de elección popular que la propia Constitución señala. Dentro de sus facultades no se encuentra la de crear leyes, dirimir conflictos en calidad de autoridad jurisdiccional ni ejercer actos de gobierno. De esta manera, podemos señalar que la autonomía de que goza esta instancia es técnica, presupuestal y jerárquica, lo que no lo convierte en un órgano constituido dentro del sistema político mexicano. (Cfr. COVIÁN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, volumen primero, ed. CEDIPC, México, 2004, págs. 173-176.)

permanentes y las actividades tendientes a la obtención del voto durante el tiempo electoral.

Sobre la forma en que se repartirán los recursos a los partidos políticos, la CPEUM hace señalamientos muy generales, los cuales nosotros únicamente mencionaremos y comentaremos someramente, debido a la generalidad de los mismos, a que el tema será abordado posteriormente y a que en realidad esto no constituye propiamente la materia de este estudio. Sin embargo, es importante resaltar los rasgos generales que perfilan el financiamiento público de los partidos políticos. Líneas arriba mencionamos que cuando la CPEUM hace referencia a la equidad en cuanto a la distribución de recursos, esto no implica necesariamente igualdad. El inciso a) de la fracción II del artículo 41 señala como se integrará el 100% del financiamiento público otorgado a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias. Con base en los cálculos realizados por el Órgano Superior de Dirección del IFE respecto de los costos de las campañas electorales y número de partidos, el IFE dividirá el total de los recursos a otorgar a los partidos políticos en dos partes, una equivalente al 30% del total de recursos y otra equivalente al 70%. La parte correspondiente al 30% se dividirá entre el número de partidos políticos, para repartir esta cantidad de forma igualitaria. Hasta aquí, la equidad puede verse como sinónimo de igualdad. Sin embargo, el restante 70% será repartido de acuerdo con la fuerza política y electoral de cada partido, para lo cual se utilizará el porcentaje de votos totales que cada uno de ellos haya recibido para la elección inmediata anterior de diputados federales. En este momento es que la equidad deja de ser igualdad para convertirse en justicia proporcional. No es

nuestra intención hacer un galimatías sobre los conceptos utilizados por la CPEUM, pero es conveniente hacer el señalamiento exacto para evitar la confusión de términos e ideas.

De manera general, esta es la forma que señala la CPEUM para el otorgamiento de recursos públicos a los partidos políticos. Las fórmulas utilizadas para calcular con exactitud las cantidades que serán otorgadas a cada partido no son motivo de regulación constitucional, sino se dejan, como debe de ser, a la legislación ordinaria, en este caso, el COFIPE.

Como señalamos anteriormente, el monto que en el IFE otorga a los partidos políticos es el destinado a la concreción de sus actividades ordinarias, como gastos burocráticos y operativos propios de una entidad tan grande en tamaño como en funciones como es el caso de un partido político. No obstante, la CPEUM contempla los gastos que los partidos políticos realizan cuando se encuentran en tiempo no electoral, gastos que aumentan considerablemente en la búsqueda de la obtención del voto. La cantidad que será destinada a los partidos políticos para la realización de actividades tendientes a la obtención del voto en tiempo electoral será otro tanto de lo que hayan recibido en ese mismo año para la realización de actividades ordinarias. De esta manera, y de forma general, los partidos políticos contarán con el doble de recursos públicos en años en que se vayan a realizar elecciones federales, ya sean de diputados o de diputados, senadores y presidente.

Finalmente, es importante señalar que el último párrafo de la fracción II del artículo en cuestión señala que será la propia ley la que definirá los límites que los partidos políticos podrán erogar para cada campaña electoral, así como los

montos máximos de dinero que los miembros y simpatizantes de los partidos podrán aportar, así como los mecanismo para hacerlo. Adicionalmente, y sin perjuicio de lo que el propio artículo 41 establece más adelante cuando menciona la existencia del IFE, así como sus funciones y atribuciones, este párrafo señala que la misma legislación ordinaria será la encargada de establecer los procedimientos para el control y vigilancia del origen, monto y uso de los recursos, públicos y privados, con que los partidos políticos cuenten. Con esto, hemos analizado el marco constitucional de los partidos políticos en México. Las críticas y propuestas sobre el particular las haremos en una siguiente oportunidad, donde explicaremos la razón de las mismas. Sin embargo, es importante reiterar la CPEUM solamente señala los lineamientos principales sobre los partidos políticos, como son sus fines y algunos de los derechos y prerrogativas con los que contarán para la realización de estos. La existencia de un artículo constitucional dedicado a los partidos políticos es de suma importancia para garantizar el buen funcionamiento de los mismos.

2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es la ley encargada de regular todo lo relacionado con la materia electoral de México. Al ser reglamentaria del artículo 41 constitucional, la ley electoral (el COFIPE) regula tanto los procedimientos propios de las elecciones como la vida de los partidos políticos, especialmente su relación con el IFE, el gobierno, las instancias jurisdiccionales y buena parte del sistema político, sin dejar a un lado

parte de la vida interna de los mismos. Es precisamente la parte relativa a los partidos políticos la que analizaremos dentro del presente apartado. Por su extensión, es difícil hacer un análisis profundo sobre todo lo relacionado con ellos, pero nos detendremos en los aspectos más importantes que impactan no sólo en la participación de los partidos políticos en las elecciones, sino principalmente en aquellos relacionados con su organización, estructura interna y programas de acción, estatutos y principios que reflejan su ideología. El análisis que realizaremos sobre el COFIPE será de manera general en cuanto a los títulos que contiene la parte relativa a los partidos políticos. No se trata de un exhaustivo ejercicio de exégesis normativa. No obstante, nos detendremos a analizar con mayor detalle aquellos artículos que por su importancia y trascendencia para la vida interna de los partidos sea conveniente estudiar de manera más profunda. Por la naturaleza del presente trabajo, procuraremos no transcribir sino aquellos artículos que por su importancia sea importante reproducir para contar con ellos al momento de realizar un estudio más profundo de lo que a continuación señalaremos.

El Libro Segundo del COFIPE divide en 5 títulos todo lo relacionado con los partidos políticos en cuanto a las reglas a que deberán ceñirse en su formación y en su actuación. El título primero del Libro Segundo del COFIPE trata de las disposiciones preliminares relativas a los partidos políticos y su regulación. En dos breves artículos, este título señala que aquellas agrupaciones que pretenda constituirse como partidos políticos deberán cumplir con los requisitos establecidos en la ley para después ser reconocidos como tales por el IFE. Además, el mismo título reconoce la personalidad jurídica de los partidos

políticos, sus derechos, prerrogativas y obligaciones como entidades de interés público. Finalmente, el artículo 23 señala en su parte final que será el IFE el encargado de vigilar que los partidos políticos se apeguen a la ley en el desarrollo de sus actividades. Como podemos observar, el título primero del Libro Segundo hace sólo breves señalamientos a lo que los partidos políticos son, al tiempo que confirma algunos de los señalamientos del artículo 41 de la CPEUM. Sin entrar aún en la regulación específica de aquello relacionado con los partidos políticos, este título esboza el marco constitucional que da origen y justifica la existencia dentro del COFIPE de un apartado completo dedicado exclusivamente a los partidos políticos.

El título segundo, "De la constitución, Registro, Derechos y Obligaciones" contiene diversas disposiciones que dan mayor sentido a la existencia, obligaciones, prerrogativas y derechos de los partidos políticos. De manera breve, anteriormente hicimos referencia al COFIPE para señalar cuales son los requisitos generales que la ley mexicana establece para que una institución sea considerada como partido político. Al momento de proporcionar nuestro concepto teórico sobre lo que es un partido político hicimos referencia al artículo 24 del COFIPE. En esta oportunidad, conviene profundizar sobre el particular. El artículo 24 del COFIPE establece 2 requisitos para la obtención del registro como partido político nacional, los cuales, como veremos a continuación, se convierten en 4 requisitos que se deben cumplir en varias etapas y a través de distintos mecanismos establecidos por la legislación ordinaria. El primer requisito se refiere a la elaboración y presentación de los documentos básicos, consistentes en una declaración de principios, un

programa de acción y estatutos que normaran la vida interna del futuro partido político. Todos estos documentos tienen características propias y requisitos específicos, los cuales son señalados en los artículos 25, 26 y 27, respectivamente. El segundo requisito consiste en que aquella organización que pretenda obtener el registro de partido político nacional deberá contar con 3000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas o 300 en por lo menos 100 distritos electorales uninominales. A pesar de que posteriormente es corregido, existe un error de no poca importancia en el inciso b) del artículo 24 al que hemos hecho referencia. Dicho inciso señala que para que una organización pueda obtener su registro como partido político, debe contar con 3000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas y 300 en 100 distritos electorales uninominales. El error consiste en que se señala como requisito contar con 3000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, sin especificar que esos 3000 afiliados a quienes se hace referencia deben ser en cada entidad federativa, hasta contar con un mínimo de 10 entidades federativas que cumplan con tener 3000 afiliados cada una. Lo mismo sucede en el caso de los 300 afiliados en por lo menos 100 distritos electorales uninominales. El error consiste en no mencionar que esos 3000 o 300 afiliados deberán ser por cada entidad federativa o distrito electoral, hasta alcanzar un total de 10 o 100, respectivamente.

Pasando al análisis de los elementos que la declaración de principios deberá contener, a continuación analizaremos el artículo 25. Dicho precepto señala que la declaración de principios deberá contener la obligación de observar la CPEUM y las leyes que de ella emanen; los principios ideológicos de carácter

político, económico y social que la organización pretenda postular y que será la base de su ideología; la obligación de no hacer pactos ni aceptar apoyos de carácter económico o propagandístico de parte de ninguno de los sujetos impedidos por la ley para hacerlo, como partidos políticos y organizaciones internacionales, así como ministros de cultos religiosos o sectas, y la obligación de conducirse en sus actividades con apego a la ley, de forma pacífica y por la vía democrática. Como podemos observar, 3 de los requisitos con que debe contar la declaración de principios se refieren a obligaciones de carácter legal que organizaciones que pretendan convertirse en partidos políticos se comprometen a acatar al momento de conseguir el registro. Sin embargo, otro requisito se refiere a la elaboración y establecimiento de los principios de carácter político, económico y social que regirán la vida de los partidos políticos a partir de su fundación. Es precisamente el establecimiento de estos principios los que constituyen la legalización de la ideología de cada partido. Si bien es fácil distinguir a los partidos políticos por su inclinación hacia tal o cual tendencia política (desde la derecha hasta la izquierda, en el gran espectro de las ideologías políticas¹⁹⁶) y con ello damos una idea general sobre la ideología

¹⁹⁶ La *díada* derecha-izquierda, que hace no muchos años intentaba definir las grandes tendencias políticas, parece haber perdido su sentido original. Utilizada en un principio para ejemplificar los dos extremos de las tendencias políticas, hoy en día parece ser sólo referencia histórica. Sin embargo, esto no es del todo correcto. Actualmente los conceptos de derecha e izquierda en la política son punto de partida para las nuevas tendencias que han surgido, particularmente aquellas cuyo nacimiento se puede ubicar después de la Segunda Guerra Mundial. Si bien es cierto que actualmente las tendencias políticas son muchas más de dos, no menos cierto es que siguen sirviendo para marcar los límites de las ideas políticas y sociales,

de un partido, son los principios enunciados en esta declaración los que serán utilizados para, a partir de ellos, desarrollar una oferta electoral.

El artículo 26 hace referencia al programa de acción, que no es otra cosa que los mecanismos que el partido político propone llevar a cabo para alcanzar los fines que se haya propuesto en la declaración de principios. Por ello, resulta natural que las acciones propuestas por los partidos políticos sean coincidentes con sus principios, y por ende, con su ideología. En buena medida, la ideología y los principios de un partido político definen su programa de acción. Sin embargo, el programa de acción no se refiere exclusivamente a los medios y métodos para alcanzar los fines previstos en su declaración de principios, sino también a la proposición de políticas para resolver los problemas nacionales, los cuales no son estables ni pueden ser predichos en una declaración de principios. Ante los problemas que se presentan de manera natural y en forma constante en todo Estado, los partidos políticos deben estar preparados y proponer medidas para prevenirlos y solucionarlos. El tercer y cuarto elementos que debe contener el programa de acción se refieren a la capacitación y de las más conservadoras hasta las más radicales. El concepto derecha-izquierda sigue siendo vigente, a pesar de parecer un término superado. Gracias a la limitación del espectro ideológico es que surgió el concepto de "centro", que no es otra cosa que un intento de posición conciliadora. A partir de ello, de la transformación de la díada en tríada, comenzaron a surgir nuevas ideologías que se inclinaban por alguna de estas posturas, dejando con ello la idea de que derecha e izquierda eran únicamente tendencias políticas, para convertirse ahora en los límites que encierran un gran universo político e ideológico. Sería imposible simplificar el mundo de las ideas políticas a dos posturas, acaso matizadas en algunas posturas. El terreno de la ideología política es mucho más fértil que una dicotomía. (Cfr. BOBBIO, Norberto, Derecha e izquierda, ed. Punto de lectura, Madrid, 2001, págs. 49-54.)

formación de los militantes del partido en dos áreas de suma importancia. En primer lugar, el programa de acción debe contener los medios a través de los cuales se buscará formar ideológica y políticamente a sus militantes con base en los principios del propio partido, buscando siempre que dicha formación sea mediante el respeto a sus adversarios políticos y a los derechos de estos. En segundo lugar, el programa de acción deberá señalar las medidas que se adoptarán para capacitar a sus militantes dentro de los procesos electorales. Dicha capacitación se refiere a los derechos y obligaciones con que cuenta el partido y sus propios militantes, así como los medios para defender los primeros cuando estos sean vulnerados.

Finalmente, el último de los documentos básicos con que los partidos deben contar es el de los estatutos. Los estatutos consisten en la normatividad interna que dará orden a la organización y funcionamiento interno de cada partido político. Aún cuando la elaboración de los estatutos corresponde originariamente al grupo fundador del partido político, y la modificación a la voluntad de sus miembros, existen elementos de forma que deben existir sin importar el sentido particular que en el fondo se les dé. El primer requisito que debe ser satisfecho por los estatutos se refiere a la identificación del partido político, mediante su denominación o nombre, y su emblema y colores, con la limitante de no poder utilizar frases o imágenes con contenido religioso o racial. Esto, la denominación y el emblema y colores, servirán para identificar al partido, no sólo por las autoridades electorales, sino principalmente por la ciudadanía. Un segundo elemento es el relativo a los miembros del partido. Los estatutos deben señalar cuales serán los medios para que una persona pueda

afiliarse, así como los derechos y obligaciones con que un militante cuenta. Esto se encuentra relacionado con otro requisito, consistente en el señalamiento de las sanciones derivadas del incumplimiento de los estatutos por alguno de los militantes. Al tiempo de señalar las sanciones, deben señalarse los medios de defensa que pueden utilizarse ante una eventual sanción. Los órganos políticos de dirección, tanto a nivel nacional como local, son el tercer elemento. El COFIPE señala que los partidos políticos deberán contar con cuando menos 4 órganos de dirección: a) asamblea nacional; b) comité nacional; c) comités estatales, y d) órgano administrativo y fiscalizador. La asamblea nacional cumplirá con funciones como la modificación de estatutos, y será el órgano supremo dentro de la organización del partido. El comité nacional será el órgano encargado de la dirección política del partido, además de contar con la representación jurídica del mismo. Los comités estatales cumplirán con las mismas funciones que el comité nacional, sólo que limitados a determinada entidad federativa. Por su parte, el órgano administrativo y fiscalizador será el encargado de administrar los recursos públicos y privados con que cuente el partido, así como presentar los informes sobre el particular que la autoridad electoral le solicite. Finalmente, el cuarto elemento que deben contener los estatutos es el relacionado con la postulación de candidatos a puestos de elección popular, así como la plataforma electoral que cada uno de ellos realizará y difundirá. Por lo que hace a la postulación de los candidatos, se deben señalar los medios a través de los cuales serán designados. Al respecto, cabe recordar lo mencionado en el capítulo II, en donde señalamos que en México, el PRD es el único de los grandes partidos

que cuentan con la posibilidad de postular como candidato a una persona que no esté afiliada al partido. Esto es posible debido a que así lo señalan los estatutos de dicho partido, lo cual no debe confundirse con la mal llamada ciudadanía de la política. Por lo que hace a las plataformas electorales, los estatutos deben contener la obligación por parte de los partidos de realizar una plataforma acorde con su declaración de principios y programa de acción, la cual debe ser difundida por los candidatos a todos los puestos de elección popular. De esta manera, podemos sintetizar lo relativo con los estatutos de un partido político señalando que existen 4 rubros que deben ser establecidos: el relativo a la creación y fundación del partido político, el relativo a sus militantes, el relativo a su organización interna y el relativo a sus candidatos.

Dejando a un lado los requisitos establecidos por la ley para que una organización o asociación política pueda obtener el registro como partido político, toca el turno de analizar un precepto de suma importancia por su contenido. Nos referimos al artículo 36, el cual señala los derechos con los que los partidos políticos cuentan. Dicho artículo establece en 11 incisos los derechos de los partidos, los cuales se pueden resumir en 9. El primero y más importante de los derechos se refiere a la posibilidad de participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. Como veremos más adelante, la preparación y vigilancia de los procesos electorales se relaciona con otro derecho, consistente en la capacidad de nombrar representantes ante la autoridad electoral, el IFE. Por lo que hace a la participación en el desarrollo de los procesos electorales, este es un derecho derivado directamente de los fines de los partidos políticos, pues en un régimen

democrático como el mexicano, resulta lógico que los partidos políticos cuenten con el derecho de participar en las distintas elecciones. El segundo derecho con que cuentan los partidos políticos se refiere a la posibilidad de gozar de las prerrogativas otorgadas por la CPEUM y por la ley ordinaria. Como ya hemos señalado anteriormente, dichas prerrogativas se refieren al financiamiento público en los términos que establece la ley, incluyendo los recursos económicos y las facilidades brindadas para acceder al uso de tiempo en los medios de comunicación, principalmente en los medios electrónicos como radio y televisión. Otro derecho de los partidos políticos consagrado en el COFIPE es el de postular candidatos para las elecciones federales. Junto con el derecho de participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, este derecho es uno de los más importantes con los que los partidos políticos cuentan. Resulta obvio que la participación de los partidos políticos en las elecciones se da a través de la postulación de candidatos en los términos que la normatividad interna de cada una de estas entidades lo señale. Es importante señalar que este es un derecho exclusivo de los partidos políticos. Si bien todo ciudadano tiene el derecho de ser votado para un puesto de elección popular, son los partidos políticos los vehículos necesarios para ello. El cuarto de los derechos consiste en la posibilidad que tienen los partidos de formar frentes o coaliciones para postular candidatos a un puesto de elección popular. Dichos frentes y coaliciones consisten en la suma de esfuerzos y recursos por parte de varios partidos, o uno o varios de estos con Asociaciones Políticas Nacionales. Sobre las coaliciones y frentes haremos los señalamientos pertinentes más adelante. La participación de los partidos

políticos nacionales no se limita a las elecciones federales, y participar en las elecciones locales y municipales constituye otro derecho más. Un derecho más de los partidos políticos es el de nombrar representantes ante la autoridad electoral. La posibilidad de nombrar a representantes ante el IFE es sumamente importante para los partidos políticos y para la propia vida democrática del país, pues es razonable y conveniente que estos participen en la regulación de las relaciones de participación política de los partidos políticos y la preparación de los procesos electorales. Como un séptimo derecho de los partidos políticos podemos señalar el de poseer los bienes inmuebles necesarios para el desarrollo de sus funciones y actividades. Es comprensible que entidades tan grandes como son los partidos políticos requieran de instalaciones para el desempeño de sus actividades ordinarias, propias de la gran burocracia con que funcionan, además de sus dirigencias y aquellos órganos que constituyan como parte de la directiva. Por supuesto que este derecho se refiere a los inmuebles necesarios para el desempeño de sus funciones en todos los niveles, es decir, nacional, local y municipal. La relación de los partidos políticos mexicanos con sus similares en otras latitudes del mundo es el octavo derecho. El enriquecimiento de estas relaciones se da en el plano político e intelectual; en el plano de las ideas y las relaciones internacionales, nunca en el plano propagandístico ni mucho menos financiero, pues si bien la relación entre los partidos mexicanos e instituciones políticas internacionales es un derecho de los primeros, la limitante es la de conservar su independencia, principalmente la financiera. Por último, podemos señalar un derecho que se otorga en una muestra de técnica legislativa precavida. Nos

referimos a que el COFIPE estable que los partidos gozarán de las garantías y protección que otorga la CPEUM y la propia ley ordinaria. En un intento por incluir todo aquello que no fue considerado en un principio, el legislador suele recurrir a señalar que todo aquello que señalen las leyes también aplica para el particular. En todo caso, es sólo un intento por no dejar sin protección aquello que por descuido o por desconocimiento se dejó fuera del ámbito de protección de una ley. De esta manera, en forma resumida hemos explicado los principales derechos que el COFIPE establece para los partidos políticos, todos ellos derivados de la propia CPEUM.

Como la otra cara de la moneda, existen obligaciones con las que los partidos políticos deben cumplir. Dichas obligaciones se encuentran establecidas en el artículo 38 del COFIPE, el cual es el último artículo del título segundo que estudiaremos. Contenidas en 20 incisos, 11 son las principales obligaciones de los partidos políticos. La primera de las principales obligaciones de los partidos políticos es la de conducirse conforme a la ley y ajustar su comportamiento, el de dirigentes y militantes, a la ley a los principios democráticos, respetando al sistema de partidos y los derechos de los ciudadanos. La observancia de la ley es una obligación de todos los ciudadanos, por lo cual no puede limitarse a una obligación de los partidos políticos. Sin embargo, el comportamiento adecuado y ceñido a los principios democráticos del Estado mexicano de los militantes de los partidos políticos sí puede ser visto como una obligación de los propios partidos. Lo único que podría apuntarse como una ambigüedad de la ley es lo que significa y contemplan los principios democráticos del Estado. Cabría preguntarnos lo que esto significa y comprende. La ley no hace referencia

explícita a esto, pero en el próximo capítulo haremos un señalamiento al respecto. La segunda obligación es la de abstenerse de cometer actos de violencia que atenten contra el orden público, contra terceros o contra el funcionamiento de los órganos de gobierno. Esta obligación está íntimamente relacionada con la anterior, pues el respeto y la observancia de la ley implican necesariamente un comportamiento adecuado, respetuoso y pacífico. Sin embargo, resulta de especial interés la parte en la que se señala que es una obligación no cometer actos que pongan en riesgo el adecuado funcionamiento de los órganos de gobierno en todos sus niveles. Lo mismo podemos decir sobre las garantías de terceros, las cuales no pueden ser violentadas por ninguna actividad de los partidos políticos. Otra obligación es la de mantener en las entidades federativas un mínimo de afiliados, el cual será el número necesario para la constitución y posterior obtención del registro como partido político. Resulta lógico que si se pide un mínimo de requisitos para la obtención del registro como partido político, sean estos mismos requisitos para la conservación del mismo. Como ya hemos señalado, estos requisitos son el de contar con documentos básicos, como estatutos, programa de acción y declaración de principios. Además, un requisito importante es el relativo al número de afiliados por entidad federativa, cifra que ya hemos mencionado en distintas oportunidades. La cuarta obligación consiste en ostentarse exclusivamente con la denominación, emblema y color o colores que hayan sido registrados. El nombre o denominación, los colores y el emblema, cumplen con dos funciones. En primer lugar, identifican a la institución política frente a la ciudadanía, y en segundo, sirve para que la autoridad electoral la ubique. La

utilización exclusiva de estos elementos por el partido político garantiza que la ciudadanía, la autoridad electoral y los demás partidos sepan que cualquier acto que sea acompañado por dichos elementos es responsabilidad de aquel que cuente con el registro de los mismos. La quinta obligación que consideramos como una de las obligaciones principales de los partidos políticos es la que se refiere al mantenimiento efectivo del funcionamiento de sus órganos de gobierno establecidos estatutariamente. Los órganos que estatutariamente se establezcan son parte fundamental de la directiva, por lo cual deben mantenerse en constante funcionamiento. La desaparición de estos órganos podría implicar dos cosas: la falta de liderazgo, y por lo tanto el carácter acéfalo del partido político, o la apropiación de la dirección del partido por parte de una persona o grupo específico. Una más de las obligaciones es la que se refiere al cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos en los estatutos para la afiliación de miembros y postulación de candidatos a puestos de elección popular. Este es, junto con el tema del financiamiento, uno de los puntos más importantes y debatidos durante los últimos años. Los mecanismos a través de los cuales se postula a alguien como candidato a un puesto de elección popular suelen ser un tema delicado en la vida interna de los partidos políticos. Precisamente a raíz de la designación de una persona como candidato del PRI a la Presidencia de la República es que un grupo de militantes de dicho partido decidieron renunciar al mismo para, con el tiempo, formar el PRD. Esta no ha sido la única ocasión en la que militantes de un partido han renunciado al mismo a raíz de la postulación de una persona como candidato a cierto cargo. Muchas veces, aquellas personas que en un principio

aspiraban a representar a un partido en una elección, lo hagan como candidatos de otro partido. La falta de ética y de compromiso de muchos políticos permite que un día apoyen una plataforma a la par de criticar férreamente la ideología, los principios, el programa de acción y la plataforma electoral de un partido al que después pertenecerán, y desde donde cambiarán su perspectiva y comenzarán a criticar al instituto político al que antes pertenecieron. Pareciera que un partido político es bueno mientras mantiene a salvo las ambiciones de poder de sus militantes, y se convierte en algo nefasto una vez que no obtuvieron lo que deseaban. El capricho por ocupar un cargo, por ostentar el poder sin fundamento es una constante en el sistema político mexicano. Los cambios de preferencias electorales son tan sencillos como modificar los gustos por un producto comercial cualquiera. Muchas veces, los políticos se olvidan del profundo sentido ideológico que tiene un partido. Los cambios de "camiseta" sólo fomentan el debilitamiento paulatino del sistema de partidos. En un sistema como el mexicano, donde los partidos políticos cuentan con el monopolio para postular candidatos a puestos de elección popular, este tipo de actitudes sólo sirven para desprestigiar el ejercicio de la política y a uno de sus principales instrumentos: los partidos políticos. Lo anterior se debe principalmente a dos causas. En primer lugar, a la incongruencia de muchos militantes de todos los partidos políticos, que no acatan las decisiones que se toman, ya sea por motivos políticos o electorales. La segunda, por lo general que suelen ser los mecanismos para la postulación de candidatos. Es común que en los estatutos se señala que será un órgano del propio partido quien determinará, para cada elección, el mecanismo para la designación del

candidato. Esto provoca incertidumbre, y que sean los dirigentes quienes manejen a su conveniencia los métodos a través de los cuales se elegirá a un candidato. La séptima obligación de los partidos políticos es la relacionada con la publicación y difusión de la plataforma electoral a través de medios escritos y electrónicos. La plataforma electoral, aquél documento en el que se contienen los mecanismos que se implementarán para alcanzar los fines que se propone el partido político. La plataforma electoral es el documento que establece las propuestas tendientes a satisfacer los principios y programa de acción de cada partido político. La difusión de la misma tiene a través del uso de los medios de comunicación es lógica en la medida en que el Estado, a través del IFE, concede a los partidos tiempo en las estaciones de televisión y radio precisamente para la difusión de su plataforma electoral y programa de acción. La octava obligación consiste en informar al IFE los cambios que sufran sus estatutos, los cuales serán definitivos previa aprobación por parte del Consejo General de dicho órgano. Los estatutos de un partido político son las normas básicas sobre las cuales se desarrolla la vida interna de este. Por eso, la importancia de que dichos estatutos se encuentre validados por el IFE. Se ha hablado sobre la intervención del órgano electoral en la vida interna de los partidos y de sus estatutos. Nuestra opinión es que dicha intervención debe ser moderada, y sólo debe hacerse con el fin de cuidar la forma de los mismos y que el contenido se encuentre apegado a los principios democráticos a los que hace elusión la propia legislación. De ninguna manera debe existir una intervención excesiva, pues entonces los partidos perderían libertad ideológica y operativa. Otra más de las obligaciones de los partidos políticos es la de

utilizar las prerrogativas y los recursos provenientes del financiamiento público exclusivamente en los gastos derivados de las actividades ordinarias y de campaña. Evidentemente, las prerrogativas y el financiamiento que otorga el Estado a los partidos políticos deben ser utilizados exclusivamente en la realización de actividades tendientes al cumplimiento de sus fines. En México, mucho se ha hablado de los partidos políticos que se constituyen con la intención de utilizar los recursos que les son otorgados para la realización de fines distintos a los señalados por la CPEUM. Por ello, una de las principales funciones del IFE es la de verificar el correcto uso y destino de los recursos y prerrogativas. La décima obligación se refiere a la abstención de los partidos políticos de utilizar símbolos o alusiones religiosas en su propaganda. Esta obligación se debe a que si un partido político utilizara cualquier tipo de alusión religiosa, se prestaría a la manipulación de los ciudadanos creyentes de esa religión, aduciendo a dogmas de fe. Además, utilizar símbolos o alusiones religiosas rompería con el principio de la separación entre política y religión. Finalmente, la última de las obligaciones principales de los partidos políticos es la que consiste en la prohibición para realizar afiliaciones masivas o colectivas. Esto es así debido a la posibilidad de coaccionar la voluntad de los ciudadanos por medio de este tipo de afiliaciones. La afiliación de una persona a un partido político debe ser un acto voluntario, por lo que afiliar colectivamente a un grupo de personas podría vulnerar dicha voluntad. Lo que los partidos políticos pueden hacer es campañas para facilitar la afiliación de nuevos militantes, pero sin que esto se haga colectivamente.

El título tercero es uno de los más importantes, pues de lo que ahí se regula depende en buena medida la vida y subsistencia de los partidos políticos. Se trata de las prerrogativas, financiamiento público y privado y acceso a radio y televisión. Debido a la realidad actual de los partidos políticos, la cual implica un gran uso de los medios de comunicación, principalmente la televisión, la regulación que se hace de la asignación y destino de los recursos es muy detallada. A lo largo de 17 artículos se hace una explicación amplia sobre la forma en que los partidos políticos utilizarán sus prerrogativas, especialmente las relacionadas con la contratación de tiempo en radio y televisión. Nosotros consideramos que los artículos más importantes para poder entender lo relacionado con las prerrogativas y financiamiento de los partidos políticos son 9, los cuales nos dedicaremos a explicar en las próximas líneas.

El artículo 41 señala cuales son las prerrogativas que conforme a la ley tendrán los partidos políticos. *Grosso modo*, las prerrogativas son las siguientes: a) acceder en forma permanente a espacios en radio y televisión; b) gozar de un régimen fiscal privilegiado; c) disfrutar de franquicias postales y telegráficas para uso exclusivo de sus actividades como entidad de interés público, y d) participar del financiamiento público en los términos que señala la ley. El presente artículo es importante porque aún cuando no detalla cada una de las prerrogativas, establece la existencia de estas. Cada una de ellas es explicada y regulada con mayor detalle en los artículos siguientes del propio artículo 41, los cuales analizaremos a continuación. Como veremos, las prerrogativas más importantes para los partidos políticos son el acceso a los medios de comunicación y el financiamiento público. Ello no quiere decir que las

franquicias telegráficas y postales o el régimen fiscal especial no lo sea, sino que gran parte de la actividad realizada por los partidos políticos se desarrolla a partir de los medios de comunicación, para lo cual es necesaria una gran cantidad de recursos. Sobre esto, en México han surgido debates que cuestionan la manera en que los partidos hacen política, además de la conveniencia de seguir manteniendo estos grandes aparatos que cuestan al erario miles de millones de pesos anualmente. Sobre esto ya hemos hablado, y lo seguiremos haciendo en próximas oportunidades.

El artículo 42 señala como obligación de los partidos políticos difundir sus programas de acción, principios ideológicos y plataformas electorales al momento de ejercer sus prerrogativas en radio y televisión. Esta obligación encuentra su fundamento en que es precisamente el programa de acción, la plataforma electoral y los principios ideológicos lo que debe conocer el electorado. En distintas ocasiones hemos señalado el gran uso que hacen los partidos políticos de los medios de comunicación. Aún cuando todavía no encontramos una regulación sobre el tiempo que los partidos políticos pueden contratar en radio y televisión, ya podemos apreciar que en los tiempos y espacios que contraten deben difundir los principios y las propuestas que basan en su ideología. No sería prudente que se dejara al libre arbitrio de los partidos la forma en la que se pueden usar este tipo de prerrogativas, pues podría presentarse el caso de que los partidos políticos utilizaran estos espacios para simplemente hacer propaganda a través de la mercadotecnia y no de la ideología. Si el uso excesivo de los medios de comunicación para la difusión de candidaturas es criticable, cuanto más lo sería si no se diera la

adecuada difusión a la parte ideológica sobre la que se sustentan los partidos políticos.

La manera para repartir el tiempo en radio y televisión y la forma en que este deberá utilizarse son explicadas de manera general en el artículo 44. Sin importar la fuerza electoral, cada partido contará con 15 minutos mensuales en los canales televisivos y frecuencias radiofónicas en los que el gobierno tenga tiempo oficial. Durante los procesos electorales, los partidos políticos deberán destinar cuando menos el 50% del tiempo que les corresponda para la difusión de su plataforma electoral. Además de estos 15 minutos mensuales, cada partido podrá participar en dos programas mensuales que serán organizados y coordinados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE. El tiempo en televisión y radio al que hemos hecho referencia, se refiere a una prerrogativa que es otorgada a los partidos políticos a través del IFE, sin perjuicio de que estos puedan contratar, con apego a la ley, tiempo aire en radio y televisión, tanto en tiempo electoral como en tiempo no electoral.

La forma en que se repartirá el tiempo en radio y televisión durante procesos electorales, adicional a los minutos que mencionamos líneas arriba, es regulada en el artículo 47. En este precepto se señala que en los procesos en que se elija presidente, el tiempo para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión, mientras que en los procesos en los que se elijan representantes ante el Congreso, el tiempo se reducirá a la mitad. Adicional a este tiempo, el IFE contratará durante tiempo electoral 10000 promocionales en radio y 400 en televisión, el cual será repartido, junto con el tiempo anterior, de la siguiente manera: el 4% se repartirá de manera equitativa

entre los partidos sin representación en el Congreso, y el restante se repartirá 30% de manera equitativa y el restante 70% de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido.

Lo anterior se hará con base en lo dispuesto por el artículo 48 del COFIPE, el cual señala la forma en que los partidos podrán contratar los espacios en radio y televisión que para el efecto haya solicitado la Secretaría Ejecutiva del IFE a los concesionarios. Solicitados estos espacios, se integrarán catálogos para que los partidos políticos puedan contratar promocionales en los horarios y estaciones o canales que sean de su conveniencia. Sin embargo, esto no es lo que nos interesa sobre el artículo 48. Aún cuando es una cuestión de suma importancia, lo que queremos señalar en esta oportunidad es la gran influencia que tienen los medios electrónicos de comunicación, particularmente la televisión, en los partidos políticos y en sus actividades. De 14 fracciones que regulan la adquisición por parte de los partidos políticos de espacios para la difusión de las plataformas electorales y programas de acción, sólo una hace referencia, brevemente, a la contratación de espacios en periódicos, revistas y otros medios impresos. La exacta y detallada regulación del acceso de los partidos a espacios en radio y televisión no hace otra cosa que confirmar lo que ya hemos mencionado: actualmente en México la política se hace a partir de la televisión.

El artículo 49 es, probablemente, el más importante para la subsistencia de los partidos políticos. Dicho artículo regula lo relacionado con el financiamiento público y privado de los partidos políticos. Debido a la gran extensión y a la diversidad de temas que trata este artículo, hemos decidido dividirlo en 3

partes. La primera, la dedicaremos a la explicación de las distintas modalidades de financiamiento que pueden utilizar los partidos políticos para allegarse de recursos, además de las generalidades en cuanto a dicho financiamiento. La segunda será la relativa al financiamiento público, incluyendo la forma en que éste se repartirá entre los distintos partidos políticos tanto en tiempo electoral como en tiempo no electoral. Finalmente, la tercera parte la dedicaremos al estudio de las distintas formas de financiamiento privado, sus limitaciones y sus características.

Las principales modalidades de financiamiento son 2: público y privado. El financiamiento público es el más importante, pues además de ser una cantidad que los partidos recibirán sin depender de terceros, deberá prevalecer sobre el financiamiento privado. Sin embargo, dentro del segundo tipo de financiamiento encontramos una diversidad de modalidades que permiten a los partidos recaudar recursos por distintas vías. Dentro del financiamiento privado encontramos 4 clases: a) el financiamiento por la militancia, b) el financiamiento de simpatizantes, c) el autofinanciamiento y d) los rendimientos por financiamiento, fondos y fideicomisos. Estas formas de financiamiento encuentran algunas limitantes, como son las prohibiciones a ciertas personas para realizar aportaciones, y por lo tanto, a los partidos para recibirlas. Dentro de estas personas y entidades que tiene prohibido realizar aportaciones a los partidos políticos, encontramos las siguientes: a) los Poderes federales y locales, así como los Ayuntamientos; b) las dependencias y entidades públicas federales y locales; c) personas físicas y morales y partidos políticos extranjeros; d) organismos internacionales de todo tipo; e) ministros de culto e

iglesias; f) personas que tengan su domicilio o lugar de trabajo fuera del país, y g) empresas mexicanas y extranjeras de carácter mercantil. Además de estas prohibiciones, los partidos políticos no están facultados para pedir créditos a la banca de desarrollo, ni para recibir recursos de personas no identificadas. Sin embargo, las personas que si pueden realizar aportaciones, en su carácter de simpatizantes, podrán deducir hasta el 25% de estas. Para poder llevar un control adecuado de todo esto, los partidos políticos deberán contar con un órgano encargado de la administración y fiscalización de sus recursos. Anteriormente, señalamos que la constitución de este órgano, junto con la de los órganos directivos, es un requisito fundamental para que el IFE otorgue a la institución política el registro como partido político. Este órgano fiscalizador estará encargado de realizar informes sobre los ingresos y egresos que tenga el partido, los cuales serán revisados por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE.

En cuanto al financiamiento público otorgado a los partidos políticos, este se hará en dos momentos distintos: en tiempo no electoral y en tiempo electoral y para dos finalidades: gastos político-electorales y gastos por educación y capacitación política. Es importante comprender la forma en que se asignarán recursos en tiempo no electoral, pues el monto que cada partido reciba por este concepto, será igual al monto que reciban en tiempo electoral. Estas dos cantidades, la correspondiente a los gastos en tiempo no electoral y los gastos en tiempo electoral, son los gastos político electorales, mientras que los gastos por educación y capacitación política serán los que los partidos utilicen exclusivamente para la capacitación de sus miembros en las instituciones que

para el efecto tengan constituidas. A continuación, explicaremos la forma en que se calcula el financiamiento que corresponde a cada partido político por concepto de gastos ordinarios, es decir, el que se les otorga año con año sin importar si hay procesos electorales. El monto de cada partido se hará calculando los gastos correspondientes para las campañas de diputados, de senadores, y de presidente. Calculados por separado, una vez que se tenga esto se hará la repartición que señala la ley (30% de forma equitativa y 70% de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido). Para los gastos correspondientes a las elecciones de diputados, se hará actualizando estos mismos gastos del año inmediato anterior con el Índice Nacional de Precios y Cotizaciones. Una vez que se obtiene esto, se multiplicará por el número de diputados y por el número de partidos en la Cámara de Diputados. Lo mismo se hará en el caso de senadores, multiplicando por el número de senadores a elegir y por el número de partidos representados en la Cámara de Senadores. En cuanto a los gastos para presidente, la cantidad se obtendrá a partir de los gastos para la campaña de un diputado, cifra que se multiplicará por el número de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña de los diputados, y multiplicado por el número de días que durará la campaña para presidente. La suma de estos resultados será el monto que el IFE deberá entregar a los partidos políticos para el pago de sus obligaciones por la realización de actividades ordinarias. Sin embargo, esta es la cantidad a repartir entre todos los partidos con registro. Para saber que cantidad corresponde a cada partido, se hará lo siguiente. Del total que se haya obtenido, se destinará el 2% a los nuevos partidos. El restante 98% se repartirá

de la siguiente forma: 30% de forma equitativa entre todos los partidos con representación en el Congreso, mientras que el 70% restante se repartirá de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido, la cual será medida conforme a los resultados de la elección anterior inmediata. Para los gastos de campaña cuando se presente un proceso electoral federal ordinario, el IFE entregará a cada partido político una cantidad idéntica a la que este último haya recibido para actividades ordinarias. De esta manera es como se calcula y reparte el financiamiento público a los partidos políticos.

Finalmente, por lo que hace al financiamiento privado, este se divide en financiamiento por aportaciones de la militancia, financiamiento por aportaciones de simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros. Las aportaciones por la militancia pueden ser por cuotas ordinarias o cuotas extraordinarias, y son las cantidades que el propio partido fija para sus militantes. De manera periódica, cada militante deberá aportar lo que le corresponda. Las aportaciones de simpatizantes son las donaciones en numerario o en especie que personas que no pertenecen al partido político, pero que alguna u otra manera coinciden con los ideales de este, hacen para que el partido goce de finanzas sanas, y que pueden ser realizadas por aquellas personas que no se encuentra impedidas para hacerlas, conforme a lo establecido por el propio artículo 49. Este tipo de aportaciones son las que pueden deducirse hasta en un 25%. El autofinanciamiento lo constituyen los ingresos que los partidos obtienen por la realización de concursos, rifas, ferias, sorteos, espectáculos, actividades culturales, ventas editoriales y en general por cualquier otro tipo de ingresos que no se encuentre contemplado en las

otras modalidades de financiamiento. Finalmente, los rendimientos financieros son los ingresos que perciben los partidos políticos por la constitución de fondos o fideicomisos con su patrimonio o aportaciones de militantes y simpatizantes.

Además de la fiscalización interna que cada partido político deberá hacer sobre sus gastos, el IFE supervisa los informes que los órganos partidistas realizan. El artículo 49-A del COFIPE señala que los partidos deberán entregar anualmente el informe de sus gastos. Dicho informe se presentará a más tardar en un plazo de 60 días después de finalizado el año que se pretenda revisar. Además de este tipo de informes, los partidos deberán entregar informes cuando se presenten procesos electorales federales, los cuales se rendirán dentro de un plazo de 60 días posteriores al día en que concluyan las campañas electorales. tanto los informes anuales como los de gastos de campañas serán revisados y dictaminados por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE, la cual podrá realizar las observaciones que considere pertinentes, al tiempo de turnar el dictamen al Consejo General del propio IFE para que este determine lo que conforme a derecho corresponda.

Por lo que hace al régimen fiscal especial al que hacíamos mención, el artículo 50 excluye a los partidos políticos del pago de determinadas obligaciones. En primer lugar, se exenta el pago de los impuestos generados por la realización de rifas, sorteos, ferias, festivales u otros eventos que organicen con la finalidad de allegarse de recursos. En segundo, se les exenta del impuesto sobre la renta cuando obtengan utilidades gravables provenientes de la

enajenación de inmuebles, así como los ingresos que obtengan a través de donaciones, ya sean en numerario o en especie. La última exención de pago de obligaciones es la relativa a la venta de impresos que editen para dar difusión a sus principios ideológicos, programa de acción y plataforma electoral, además de los relacionados con el uso de equipos y medios audiovisuales para los fines ya señalados. Lo anterior constituye un régimen fiscal especial de los partidos, pues los exenta de algunas obligaciones fiscales que en principio tendrían que pagar.

La última de las prerrogativas que queda por explicar es la de las franquicias postales y telegráficas. El artículo 53 señala que los partidos políticos disfrutarán dentro de territorio nacional de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el desarrollo de sus actividades. Las franquicias postales y telegráficas serán para uso exclusivo de los órganos directivos de cada partido político, como sus comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales (estos últimos sólo contarán con franquicias postales), y se utilizarán para que estos comités envíen propaganda a todo el país, además de su correspondencia y publicaciones periódicas, como revistas, periódicos, panfletos y cualquier otro material impreso que tenga como fin difundir los principios ideológicos, el programa de acción o la plataforma electoral.

El título cuarto, titulado "De los frentes, coaliciones y fusiones", explica todo lo relacionado con las uniones de dos o más partidos con distintos fines y bajo distintos mecanismos. De los 11 artículos que contiene este título, 5 son los principales y a los cuales dedicaremos las próximas líneas. El artículo 56 señala las diversas formas a través de las cuales los partidos se pueden unir,

temporal o definitivamente, para enfrentar distintos procesos electorales o la simple convergencia de ideas y principios políticos, esto es, a través de frentes¹⁹⁷, coaliciones¹⁹⁸ o fusiones¹⁹⁹. Al hablar de los frentes, el párrafo primero del artículo 56 señala que estos serán las uniones que los partidos políticos hagan con fines políticos y sociales, no electorales, a través de estrategias y acciones comunes. A su vez, las coaliciones son señaladas en el párrafo segundo como la unión con fines electorales por medio de la cual los partidos políticos coaligados nominan a un mismo candidato para determinado puesto de elección popular. Finalmente, en su párrafo tercero este precepto señala la figura de las fusiones, donde dos o más partidos se unen para formar uno nuevo o incorporarse a uno ya existente. En síntesis, este artículo perfila de manera muy general las formas en las que dos o más partidos políticos se pueden aliar, dependiendo de los fines que persigan con dicha unión.

Por lo que hace a los frentes, el artículo 57 señala cuales son los requisitos y medios para formar uno y las consecuencias de esto. En cuanto a la constitución de un frente, esta implica la celebración de un convenio, el cual debe cumplir con los siguientes requisitos: a) la duración del frente; b) las

¹⁹⁷ Los fines que un frente puede alcanzar son tantos como los propios partidos quieran, exceptuando aquellos que impliquen la postulación de candidatos para puestos de elección popular. El carácter social y político de los frentes permite esta amplitud en sus fines.

¹⁹⁸ Las coaliciones son alianzas que se forman entre dos o más partidos con fines político-electorales, donde cada partido conserva su personalidad y patrimonio propios y sólo se unen para un proceso electoral determinado.

¹⁹⁹ Las fusiones son las uniones de dos o más partidos políticos para que uno o varios de estos se sumen a uno ya existente, o para que dos o más se unan y den nacimiento a uno nuevo.

causas que motivan dicha unión; c) los fines que la constitución del frente persigue, y d) la forma en que cada partido ejercerá sus prerrogativas respecto al proyecto común que el propio frente implica. Aunque ya lo hemos mencionado, es importante recalcar el sentido de los fines que un frente puede perseguir, el cual puede ser social o político, con la única limitante de no ser de carácter electoral. Posteriormente, se establece que para que el frente sea reconocido como tal por la autoridad electoral, es necesario que el convenio sea analizado y aprobado por IFE. Una vez que el IFE estudie dicho documento y lo apruebe, entonces el frente podrá funcionar como tal. Finalmente, el artículo 57 establece las consecuencias que la formación de un frente acarrea para cada uno de los partidos políticos involucrados. La formación de un frente implica la suma de esfuerzos para la realización de un fin, pero no la renuncia a la independencia y autonomía con la que cada partido político trabaja al interior y al exterior. Por ello, las consecuencias son solamente las de participar conjuntamente, sin que cada partido involucrado pierda su personalidad jurídica, su registro o su identidad, basada en sus documentos básicos, su ideología, su denominación, su emblema, sus colores y, en general, cualquier elemento que sirva para identificarlo.

El artículo 58 menciona los puntos básicos sobre los cuales se formarán las coaliciones. Las coaliciones pueden ser para postular candidatos a cualquier puesto de elección popular, ya sean diputados federales, senadores o presidente. Para estas nominaciones existen reglas muy claras y lógicas que impiden que una misma persona sea nominada dos veces, una por un partido político y otra por la coalición de que forme parte dicho partido, o que un partido

y la coalición de la que sea parte postulen a candidatos distintos para el mismo puesto. De esta manera, donde ya exista un candidato por parte de la coalición, ningún partido político que forme parte de la misma podrá nominar un candidato propio, y viceversa, un candidato nominado por la coalición no podrá ser nominado por un partido distinto. El primer supuesto se refiere al cargo y el segundo a la persona. Para que 2 o más partidos se coaliguen, deberán celebrar un convenio que, como veremos más adelante, deberá cubrir ciertos requisitos. La coalición es una alianza que celebran 2 o más partidos con un fin electoral determinado, por lo que resulta lógico que una vez cumplido dicho fin la coalición termine, dejando a salvo la personalidad y registro de cada partido político, siempre y cuando el resultado de la votación para la cual se coaligaron equivalga a la suma del 2% de cada uno de los partidos, porcentaje fijado como umbral legal. Si, por ejemplo, 4 partidos se coaligan, para que conserven su registro deberán obtener como coalición cuando menos el 8% de la votación total emitida. Finalmente, para la nominación de diputados y senadores por parte de una coalición, existen mínimos y máximos. En el caso de los senadores, el mínimo de candidatos a nominar por parte de la coalición será de 6, y el máximo será de 20. Por lo que hace a los diputados, el mínimo será de 33, y el máximo de 100.

Como ya mencionamos, para la integración de una coalición es necesaria la firma de un convenio, y precisamente es el artículo 63 el que señala los requisitos que deberá contener éste. Los principales requisitos con los que debe cumplir el convenio de coalición son los siguientes: a) nombre de los partidos políticos que la integran; b) el proceso electoral para el cual se integra

la coalición; c) datos generales de los candidatos, como nombre, fecha y lugar de nacimiento y domicilio; d) cargo para el que se postula a cada uno de los candidatos; e) nombre, emblema y colores de la coalición, así como documentos básicos, como declaración de principios, programa de acción y plataforma electoral; f) compromiso de cada uno de los partidos en lo individual y de la coalición en general de difundir y cumplir con la plataforma electoral común; g) la forma en la que cada partido político contratará tiempo en radio y televisión y la manera en que se hará propaganda conjunta; h) orden de prelación en caso de que no alcancen el porcentaje necesario para que todos los partidos conserven el registro; i) señalamiento de la filiación partidista de cada candidato, así como la fracción parlamentaria a la que pertenecerán en caso de ganar la elección, en el caso de diputados y senadores, y j) el partido que fungirá como representante de la coalición ante los órganos electorales y judiciales en caso de enfrentar conflictos postelectorales. Además de esto, deberá existir el compromiso de los partidos involucrados de observar las reglas en cuanto a los toques de gastos de campaña, debido a que por funcionar con recursos y prerrogativas de distintos partidos, se puede hacer mal uso de los mismos.

Finalmente, el artículo 65 establece lo que es una fusión, los pasos que deben seguirse para que dos o más partidos se fusionen en uno sólo y las consecuencias que esto trae a los partidos políticos involucrados. En primer lugar, se debe celebrar un convenio en el que se establezca cualquiera de las siguientes posibilidades: a) cual de los partidos conservará su registro como tal, y cuales lo perderán para sumarse a dicho partido, o b) las características

generales del nuevo partido político, lo que supone la pérdida de registro de todos los partidos involucrados ante el nacimiento de uno nuevo. En ambos casos, cuando menos un partido político perderá su registro, con la diferencia de que en el primer caso uno de los partidos involucrados lo conservará, mientras que en el segundo supuesto todos los partidos políticos lo perderán y obtendrán el registro de un nuevo partido, distinto a todos ellos. Una vez que se ha celebrado el convenio con las características mencionadas, dicho convenio deberá someterse al Consejo General del IFE para su estudio y aprobación. Mientras tanto, los partidos políticos que pretendan fusionarse conservarán su registro y sus derechos y obligaciones. Después de que el convenio haya sido aprobado, y sin importar si se trata de una adhesión a determinado partido o de la creación de uno nuevo a partir de la fusión, la vigencia del registro será la del partido político de mayor antigüedad.

Finalmente, el título quinto es el relacionado con la pérdida de registro de los partidos políticos, el cual contiene 2 artículos, uno de los cuales estudiaremos en esta oportunidad por ser el relativo a las causas por las cuales un partido puede perder su registro como tal. El artículo 66 señala en 7 incisos las causas por las cuales un partido político puede perder su registro como tal ante el IFE, perdiendo con ello sus derechos y obligaciones, los cuales ya ha sido explicados anteriormente. La primera causa de pérdida de registro se refiere a la no participación de un partido en un proceso electoral federal ordinario. Los procesos electorales federales ordinarios son los que se celebran cada primer domingo de los años que correspondan, esto es, cada tres años para diputados federales y cada seis para senadores y presidente. Cuando un partido no

participa en estos procesos, perderá su registro. La participación de los partidos políticos en los procesos electorales federales ordinarios se verificará cada tres años, sin la necesidad de participar en todas las elecciones. En las llamadas elecciones federales intermedias los partidos deberán participar en las elecciones para diputados, mientras que en las elecciones presidenciales, bastará con que participe en las elecciones para diputados federales, senadores o presidente, sin ser necesario que lo haga en todas. Una segunda causa es no alcanzar un mínimo de votación en las elecciones federales, ya sea para diputados, senadores o presidente. Esto es lo que se conoce en materia político-electoral como el umbral legal, el cual ya explicamos en el capítulo II. El umbral legal que señalan las leyes electorales mexicanas es del 2% de la votación total emitida. En esta oportunidad sólo señalaremos lo anterior, pues en el capítulo V ahondaremos sobre el tema del umbral legal en México. Baste con señalar que aquel partido político que no obtenga el 2% de la votación total emitida en una elección federal ordinaria perderá su registro como tal. La tercera causa de pérdida de registro es una relacionada con la anterior, y es la de no obtener el mismo porcentaje cuando el partido participe en una elección federal coaligado con otro u otros partidos, conforme a lo establecido en el convenio que para el efecto se realice. Esta causa es muy parecida a la anterior, sólo que en este caso la participación del partido político se da junto con otro u otros en una coalición. Otra causa de pérdida de registro es cuando el partido deja de cumplir con los requisitos mínimos para la constitución de un partido, como en número mínimo de afiliados por entidad federativa. Como ya señalamos anteriormente al momento de explicar los

requisitos para la constitución de un partido político, existe un número mínimo de afiliados. Este número es el de por lo menos 3000 afiliados en cuando menos 10 entidades federativas, o sea, un mínimo de 30000 afiliados. Sin embargo, este número no podrá ser menor al 0.13% del total del Padrón Electoral Federal. Entonces, el número mínimo no es de 30000 afiliados, sino de 3000 en cada una de las 10 entidades federativas que la ley señala, tomando en cuenta que en algunas de ellas deberá ser un mayor número para alcanzar en total cuando menos el 0.13% del Padrón Electoral Federal. Otro requisito para la constitución de un partido es la elaboración de los documentos básicos. En caso de dejar de tener alguno de estos, también estaremos ante la posibilidad de pérdida de registro. Una quinta causa de pérdida de registro se da cuando un partido político, a criterio del Consejo General del IFE, incumpla de manera grave y sistemática con sus obligaciones. Las obligaciones de los partidos políticos ya han sido explicadas en la parte correspondiente al título segundo. Sin embargo, lo que queda por analizar es lo que se considera como incumplimiento grave y sistemático de estas. La ley no señala cuales serán los criterios, por lo que esto queda a criterio del Consejo General del IFE. La sexta causa de pérdida de registro, establecida en el artículo 66 del COFIPE, se da cuando los propios militantes del partido, y conforme a lo establecido por sus estatutos, deciden disolverlo. Los estatutos de los partidos políticos deberán contener los mecanismos y causas por las que sus militantes pueden decidir su disolución. En este caso, no se trata propiamente de pérdida del registro, sino de una disolución voluntaria por parte de los miembros del partido. Finalmente, la última causa de pérdida de registro es la que se presenta cuando un partido

se fusiona con otro u otros partidos, por lo que pierde su carácter de partido para sumarse a uno ya existente o a uno de nueva existencia, conforme a las reglas que ya hemos explicado. Al igual que el caso anterior, este supuesto implica la voluntad de los miembros de un partido para desaparecerlo. Sin embargo, a diferencia del supuesto anterior, en este caso la disolución o desaparición del partido se hace para sumarse a uno ya existente o de nueva creación. Mientras que en el primer caso la intención es desaparecer a dicho instituto político, en este se trata de sumarlo a un nuevo proyecto.

De esta manera, finalizamos el estudio de los principales preceptos del COFIPE relacionados con los partidos políticos. Como señalamos en un principio, no intentamos hacer un estudio de exégesis normativa, sino simplemente de explicar, a partir de la ley, la naturaleza, participación y vida de los partidos políticos en México. Muchas son las fallas que la legislación ordinaria contiene, y sin embargo, no haremos propuestas en esta oportunidad. En el siguiente capítulo haremos algunas anotaciones al respecto, señalando lo que consideramos equivocado, así como nuestras propuestas para corregir las fallas y omisiones.

3. Principales Reglamentos

La principal regulación de los partidos políticos se encuentra en el COFIPE. Intentar reglamentar la vida interna de los partidos sería atentar contra su independencia y autonomía técnica, administrativa y de organización. El COFIPE proporciona los lineamientos básicos dentro de los cuales deben

trabajar los partidos políticos, pero no pretende inmiscuirse en la vida interna de los partidos. Sin embargo, existe un reglamento importante que aún cuando no interviene directamente en la vida de los partidos, sí señala las reglas generales en materia de fiscalización del financiamiento público y privado de los partidos: el Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogo de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes. A continuación señalaremos los puntos importantes que este reglamento trata. Por la extensión del trabajo y la finalidad del mismo, las explicaciones y señalamientos serán de carácter muy general, sin detenemos artículo por artículo a estudiar su contenido y alcance.

El Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogo de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes es un ordenamiento que pretende regular lo relacionado con los informes que anualmente y después de un proceso electoral deben presentar los partidos políticos sobre sus ingresos y egresos. La intención de este reglamento es establecer las directrices que los partidos deben seguir en la realización y presentación de sus informes ante el IFE, con la finalidad de dar transparencia al uso de los recursos con que estos cuentan. Debido a su gran tamaño y a la enorme cantidad de actividades y gastos que los partidos tienen que cubrir para realizar sus fines, el financiamiento es una parte muy importante en la vida de estas instituciones. Ante ello, el gobierno mexicano tomó la decisión de crear un órgano autónomo, el IFE, que diera certidumbre a las instituciones

político-electorales del país, incluyendo por supuesto a los partidos. Una de las funciones primordiales de este órgano ha sido la de fiscalizar el origen y destino de los recursos que manejan los partidos políticos.

La fiscalización que realiza el IFE de los recursos que ingresan y egresan de un partido político se hace a partir de un informe elaborado por cada partido político, informe del cual ya hablamos al momento de analizar diversos artículos del COFIPE. Para la elaboración de este informe se requieren seguir ciertos lineamientos y cubrir varios requisitos, los cuales son detallados por el reglamento al que hacemos referencia. Atendiendo a estos requisitos y lineamientos, los partidos elaboran un informe en el que detallan los ingresos y gastos que tuvieron durante un año fiscal, además de aquellos que hayan tenido durante un proceso electoral. Como ya señalamos en el apartado anterior, en el primer caso los partidos deberán rendir su informe en el término de 60 días posteriores al término del año fiscal, mientras que en el segundo deberán presentarlo en un plazo de 60 días posteriores al término de la campaña. Una vez que han sido presentados estos informes, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE los estudia para emitir un dictamen, el cual contendrá observaciones, las cuales señalarán los errores y omisiones que presenten estos. Dependiendo de la magnitud del error u omisión, esta podrá ser corregida por el partido político cuando no sea considerada como grave, pero será causa de una sanción cuando sea una falta importante a los lineamientos expresados en el reglamento. En todo caso, las inconformidades que un partido tenga respecto de los dictámenes elaborados por la Comisión Fiscalizadora del IFE podrán ser

recurridas ante la instancia jurisdiccional en materia electoral: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Ante las decisiones que emita el TEPJF no podrá interponerse ningún recurso, ni siquiera el juicio de amparo, pues esta es la última instancia en materia electoral. La naturaleza del TEPJF es *sui generis*, pues sólo éste y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emiten resoluciones que no pueden ser revisadas por otra instancia.

Como podemos observar de esta breve explicación, el principal reglamento que regula el origen y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos no interfiere de modo alguno con su independencia. La vida interna de los partidos está asegurada en una de sus partes más sensibles: la financiera. El propósito de este reglamento se ve cumplido, pues asegura la transparencia en las finanzas de los partidos sin intervenir en sus decisiones políticas, técnicas y administrativas. El carácter de entidad pública que tienen los partidos impone la necesidad de ser vigilados por el propio gobierno. Limitándose a señalar los lineamientos, formatos y mecanismos que los partidos políticos deben adoptar para justificar el manejo de sus finanzas, no se vulnera la autonomía de los partidos políticos. Cualquier otro reglamento que vulnera esta autonomía haría que los partidos políticos perdieran la capacidad de autodeterminación y organización, lo que los convertiría en órganos gubernamentales.

4. Comportamiento y actividades

El comportamiento y las actividades de los partidos políticos mexicanos en la actualidad han cambiado mucho respecto a lo que fue el sistema político mexicano hace algunos años. A raíz de la alternancia en el Poder Ejecutivo, la relación de los partidos con el gobierno, y de estos en general, se ha modificado drásticamente, apegando sus conductas a la ley, y frecuentemente adecuando esta última a lo primero. La realidad de los partidos políticos es cambiante, como el propio sistema dentro del cual funcionan, por lo que es importante estudiar continuamente el comportamiento que estos tienen y las actividades que realizan. Las actividades que los partidos políticos realizan siguen encaminándose a un fin muy claro: la obtención del poder. Sin embargo, la manera en que los partidos políticos intentan acceder al poder ha cambiado. No se debe malinterpretar lo anterior. La modificación en las formas no ha derivado en un quebranto a la ley, sino simplemente a la adecuación de los métodos, adecuación que ha sido marcada por la realidad social cambiante y por el propio sistema político. Los factores que han determinado la modificación en las formas de hacer política a partir de los partidos políticos son muchos, como la propia alternancia en el poder, la participación de los medios de comunicación en los asuntos públicos, la realidad contrastante entre modernidad y miseria que priva en nuestro país, el entorno internacional, entre otros. Sin embargo, lo que interesa en esta ocasión es estudiar los nuevos comportamientos de los partidos políticos, y no tanto las causas que los generan. A continuación explicaremos algunos de los más importantes cambios en el comportamiento de los partidos políticos.

En primer lugar, debemos señalar que los partidos políticos mexicanos cada día se asemejan más a una maquinaria electoral en busca de votos que a una institución con principios e ideología que pretende acceder al poder mediante la representación de algunos intereses sociales. Hemos señalado que la principal finalidad de los partidos políticos es acceder al poder. Sin embargo, en la búsqueda del poder los partidos políticos han perdido el sentido social y humanista que una agrupación de este tipo supondría tener. No se trata de convertir a los partidos en instituciones con fines sociales antes que políticos, sino simplemente de no frivolar la actividad que desarrollan. Un partido político es, en la teoría, mucho más que una simple maquinaria o mecanismo que busca obtener votos. La búsqueda de votos no necesariamente implica la mecanización de la política. La política es uno de los ejercicios más nobles del hombre, y no puede denigrarse a la simple búsqueda de votos. La política es mucho más que simples votos, y como tal debería ser asumida por los partidos políticos.

En la búsqueda desmedida por acceder al poder, los partidos políticos han olvidado muchos de los intereses de la sociedad que antes solían representar. Independientemente del partido de que se trate, buena parte de sus propuestas y principios están basados en cierta ideología, sustentada en la realidad nacional. Para que un partido funcione adecuadamente, es necesario que su ideología refleje parte de los intereses de la sociedad. En realidad, la gran mayoría de los partidos políticos mexicanos (cuando menos los partidos consolidados después de varias elecciones) reflejan en su ideología una parte de estos intereses. Sin embargo, en los últimos tiempos el comportamiento de

los partidos políticos, incluyendo sus plataformas electorales, programas de acción y en especial su comportamiento ante la sociedad, distan mucho de reflejar los intereses sociales por los que propugnan en sus principios ideológicos. La constante confrontación entre los partidos políticos y el gobierno y entre ellos mismos ha provocado un distanciamiento de los intereses sociales, lo que ha derivado en una pérdida de la legitimidad y representatividad por la cual fueron elegidos. Anteriormente, la gente se sentía identificada con un partido por los intereses que defendía. Esto se ha perdido, y una muestra clara de ello es la desconfianza que hoy en día generan los partidos y la política en general. Los partidos deben dejar el camino de la confrontación y deben regresar a la senda de la defensa de los intereses sociales que dicen defender.

Otra más de las nuevas formas de comportamiento de los partidos políticos es la relativa a la inexperiencia para ser gobierno y oposición. Después de 70 años en los que un mismo partido ocupó la presidencia, y ante el arribo de un presidente proveniente de un partido distinto, los partidos políticos no han sabido asumir su nuevo rol en la vida política nacional. Mientras que un partido estaba acostumbrado a dominar las elecciones, y por lo tanto el gobierno, los demás actuaban como oposición. Sin embargo, frente a la pérdida de la presidencia por parte del PRI a manos de la Coalición Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), estos dos partidos no han sabido adecuar su comportamiento a su nueva posición en la escena política nacional. Por un lado, el PAN gobierna asumiendo actitudes de un partido de oposición; por el otro, el PRI es oposición mayoritaria desde el Congreso, y pretende gobernar desde el Poder Legislativo

en un sistema eminentemente presidencial. Debido a esta incapacidad para asumir sus posiciones en el sistema político, los partidos políticos han contribuido al desgobierno que priva en nuestro país. Cuando un partido en el gobierno actúa como oposición y toma decisiones como si aún estuviera en busca del poder, y cuando un partido asume que puede gobernar desde la oposición, el sistema político está destinado a estancarse. Si a esto le sumamos la incapacidad histórica que ha tenido el PRD para ser una verdadera oposición desde la izquierda, entonces tendremos como resultado desgobierno, incapacidad de los titulares de las instituciones públicas, impunidad, retroceso, falta de acuerdos, confrontaciones políticas, corrupción, populismo, inconformidad social, autoritarismo y muchos otros males de la política. No queremos engañarnos creyendo que estos males aparecieron a partir de la alternancia en el poder. Simplemente señalamos lo que actualmente vive México por el distanciamiento que los partidos han tenido de los intereses sociales.

En reiteradas ocasiones hemos centrado nuestro estudio en los medios de comunicación y en la influencia que estos han tenido en el desarrollo de la política en nuestros tiempos. Por supuesto que los partidos políticos no se encuentran exentos de esta influencia, y son ellos los principales promotores de los medios de comunicación (en particular la televisión y en menor medida el radio) como instrumento para practicar la política. Nos referimos a la práctica de la política en cuanto a la finalidad que tienen los partidos políticos: la obtención del poder. Hoy en día es un comportamiento común el uso de espacios televisivos para difundir la candidatura de algún personaje, en

particular de los candidatos a presidente. La difusión de imágenes alusivas a grandes concentraciones encabezadas por el candidato, el uso de escenas dramáticas donde se destacan las carencias y necesidades de la sociedad, la proyección de situaciones en las que parece haber una solución a los problemas planteados y un breve mensaje del candidato en el que se compromete a cumplir sus promesas, son recursos comúnmente utilizados por los partidos políticos. La propaganda televisiva resulta una manera fácil de llegar a un amplio mercado electoral mediante mensajes breves en los que las imágenes predominan sobre las ideas. A pesar de las obligaciones legales que tienen los partidos para realizar propaganda en medios de comunicación, las cuales señalan que deben destinar un tiempo considerable a la difusión de la plataforma electoral, pocas veces las cumplen. Es extraño encontrar un *spot* televisivo en el que los partidos dediquen la mitad del tiempo a la difusión de su plataforma. La constante es el uso de imágenes que tienden a convencer al ciudadano a través de la manipulación emocional y la descalificación al oponente. Todo esto ha llevado a los partidos políticos a ver a la televisión como un instrumento que alcanza a grandes cantidades de electores, pero distorsionando la realidad política y social.

Finalmente, una nueva forma de comportamiento de los partidos políticos se refiere al distanciamiento de sus principios e ideología por la simple ambición de acceder al poder. Aún cuando este tipo de comportamiento de los partidos políticos puede parecer idéntico al caso anterior, se trata de la incongruencia de muchos partidos y de sus dirigentes entre su dicho y su actuar. El dicho de un partido político son sus principios, su ideología, su programa de acción, sus

estatutos, su plataforma electoral. En fin, sus documentos básicos y lo que ahí se contiene. No es difícil suponer que el actuar de los dirigentes deba adecuarse a lo que los principios y la ideología de su partido señalan. Sin embargo, resulta que muchas veces los dirigentes deciden ignorar las ideas en las que se funda el partido que encabezan y actúan en contra de estas por simple conveniencia política, electoral y económica. Un ejemplo de esto es el uso desmedido que se le ha dado a la figura de la coalición. Con el pretexto de luchar por arrebatar el poder a un partido que ha sido hegemónico, los partidos se coaligan con otros que en el fondo son totalmente incompatibles y que tienen principios y propuestas distintas. Mientras que para algunas elecciones partidos políticos totalmente opuestos en cuanto a su ideología se unen, para otras se enfrentan y se descalifican mutuamente. Un ejemplo claro de esto es la coalición que en el 2004 realizaron PAN y PRD para las elecciones para gobernador de Oaxaca. Mientras que estos partidos enfrentaban un proceso electoral como coalición con el único fin de frenar la hegemonía del PRI, por el otro se descalificaban en las elecciones en otros estados como Veracruz. Es inconcebible el cinismo de los dirigentes de estos dos partidos, quienes se atreven a hacer una coalición aún sabiendo que sus principios ideológicos se encuentran en extremos opuestos. Este tipo de incongruencias únicamente contribuyen a debilitar a los partidos políticos, y por lo tanto al sistema de partidos.

Hemos señalado los principales comportamientos negativos que tienen los partidos políticos en la actualidad. Lo hemos hecho así porque son los defectos y carencias del sistema de partidos los que tenemos que solucionar. Las

propuestas que haremos en el capítulo siguiente pretenden aportar ideas y soluciones para reforzar el sistema de partidos y el sistema político mexicano. No hemos querido apuntar los comportamientos positivos que tienen los partidos porque estaríamos en riesgo de absolver de sus errores a los partidos, y conformarnos así con la realidad que hoy viven estas instituciones. Por los comportamientos que hemos señalado, y por muchos otros, es que nuestro sistema de partidos está en crisis. El problema no es menor, pues al basar en los partidos políticos buena parte del funcionamiento de nuestro sistema político, la crisis de los partidos implica necesariamente el estancamiento de la política, incluyendo los grandes acuerdos nacionales que requiere nuestro país para avanzar en el rumbo del desarrollo social y humano. Los problemas económicos, laborales, de seguridad pública, educativos, sociales, fiscales y de seguridad social, entre muchos otros, podrían encontrar soluciones a partir de que los partidos decidieran dejar a un lado las confrontaciones y comenzaran a trabajar adecuadamente, unos como gobierno y otros como oposición. La coordinación de esfuerzos y la suma de acciones serán la clave para avanzar a favor de la sociedad entera.

V. Nuevas Propuestas Normativas e Incentivos Institucionales

1. Nuevo diseño institucional

Este último capítulo de este trabajo es, en buena medida, la suma e integración de los argumentos teóricos y prácticos que hemos expuesto en los previos. Las conclusiones alcanzadas tras el estudio y análisis de los sistemas de partidos en distintos sistemas políticos, y en particular en el mexicano, desembocan en las siguientes líneas como un intento de crítica y propuesta. No tratamos de hacer un resumen o epílogo de lo ya expuesto. Hacerlo sería arriesgarnos a repetir lo que con mucho esfuerzo hemos trazado a lo largo de los anteriores 4 capítulos, y eliminaría cualquier posibilidad de alcanzar una propuesta original para el sistema de partidos mexicano.

Este primer apartado pretende trazar las principales líneas sobre las cuales debemos trabajar para reformar al sistema de partidos mexicano. No se trata de propuestas vacías o caprichosas, sino de ideas fundamentadas que buscan generar un sistema de partidos que ayude a la estabilidad y gobernabilidad del sistema político mexicano. Es indudable que la realidad política mexicana ha demostrado la inoperancia en la relación partidos políticos – gobierno. En los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI, muchos de los más importantes fracasos gubernamentales se han dado por la falta de acuerdos sólidos entre el gobierno²⁰⁰ y los partidos políticos. De no darse una

²⁰⁰ En este caso, llamamos gobierno a las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, también llamadas Administración Pública Federal. Hacemos referencia a esta parte del gobierno,

modificación en los mecanismos que privilegien los acuerdos entre gobierno y partidos, el sistema político mexicano está condenado a un inminente fracaso, pues son precisamente estos acuerdos políticos los que, en buena medida, ayudarán a reformar las instituciones nacionales, logrando con ello una estabilidad política que permita la gobernabilidad y el progreso del Estado Mexicano.

En los siguientes 3 incisos del presente apartado esbozaremos las que, a nuestro juicio, son las reformas más importantes que se deben hacer en el marco normativo que regula a los partidos políticos; los incentivos que el gobierno debe ofrecer a los partidos políticos para que estos contribuyan a generar estabilidad y gobernabilidad, esto es la creación de un nuevo sistema electoral, y la nueva conformación política que existiría a partir de estas reformas normativas y políticas, así como el comportamiento entre los partidos políticos y el gobierno. Sirva esta pequeña introducción como esbozo de los asuntos que, a manera de propuestas, trataremos en las siguientes líneas. No es ocioso señalar que las propuestas aquí vertidas son sólo las que consideramos más importantes.

porque es principalmente esta la que se encarga de entablar relaciones con los partidos políticos. La presidencia de la República, las secretarías de Estado, los organismos desconcentrados y los descentralizados, buscan acuerdos con los partidos políticos para que estos apoyen algunas reformas que beneficien a un ramo concreto de la Administración Pública o de todo el gobierno en sus 3 niveles y en sus 3 funciones. Aún cuando sólo hacemos referencia al Poder Ejecutivo en el nivel Federal, los otros Poderes en cualquiera de los 3 niveles de gobierno (federal, local o estatal y municipal) también mantienen relaciones con los partidos políticos, aunque de menor manera.

A. Perspectivas normativas

El marco normativo de los partidos políticos en México es muy limitado. Así lo hemos señalado en el capítulo anterior tras analizar lo relativo a los partidos en la CPEUM, el COFIPE y los principales reglamentos. No se trata de limitaciones por la poca legislación en materia de partidos, sino porque la existente es poco clara y permite comportamientos que en poco benefician al sistema de partidos y al propio sistema político mexicano. Por ello, consideramos que son 3 las principales reformas normativas que deben hacerse en materia de partidos políticos: a) en cuanto al número de partidos; b) en cuanto al financiamiento de estos, y c) en cuanto a la regulación de los tiempos electorales y las llamadas precampañas. La reforma y consecuente regulación de estos 3 aspectos no implica *per se* el mejoramiento del sistema de partidos en México, pero sin duda serviría como una medida determinante para avanzar con rumbo a la concreción de un gobierno sólido que pueda entablar relaciones serias, responsables y duraderas con los partidos políticos, lo que generaría la estabilidad y la gobernabilidad que tanto necesita el Estado Mexicano. Es por esto que centraremos nuestras propuestas en estos 3 aspectos, sin perjuicio de las demás reformas en otras áreas que traerían beneficios al sistema político mexicano.

En lo relativo al número de partidos, existen dos aspectos generales: los requisitos para la obtención del registro como partido político, y los requisitos para la conservación del mismo. Por lo que hace a los requisitos para la

conservación del registro, es importante un punto en el que nos concentraremos de manera importante: el umbral legal. Tanto la obtención como la conservación del registro son aspectos importantes para controlar el número de partidos de un sistema. Cuando los requisitos para obtener el registro como partido político son demasiado fáciles de cumplir, muchos organismos y asociaciones podrán solicitar el registro con la certeza de obtenerlo y, con ello, todos los beneficios y prerrogativas que la ley otorga. Aún sin importar si conservan o no su registro como partido político, estas agrupaciones pueden utilizar dichas prerrogativas para beneficiarse en lo particular, sin que les importe participar realmente como un partido político.

Una de las modificaciones que a nuestro juicio se debería realizar en cuanto a los requisitos para la obtención del registro como partido político, es la relativa al carácter nacional de los partidos. Se trata de una propuesta de reforma desde el punto de vista cualitativo. Actualmente el COFIPE exige para el otorgamiento del registro como partido político, entre otras cosas, la celebración de asambleas en cuando menos 10 entidades federativas o 100 distritos electorales.²⁰¹ Aún cuando la división y distribución de distritos electorales obedece a criterios de carácter cuantitativo, al momento de celebrar las asambleas para constituir al partido político el criterio cuantitativo se une con el cualitativo. El número establecido por el COFIPE de 10 entidades federativas o 100 distritos electorales como mínimo para la realización de asambleas, puede resultar engañoso en cuanto a la real representatividad de

²⁰¹ Cfr. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, ed. Delma, México, 2004, págs. 14-15.

una agrupación con aspiraciones de convertirse en partido político. Es engañoso porque la realización de 10 asambleas en 10 entidades federativas no implica que represente verdaderamente los intereses de una minoría de tamaño considerable. Si tomáramos como ejemplo los estados de Aguascalientes(3), Baja California Sur (2), Campeche(2), Colima (2), Morelos (4), Nayarit (3), Querétaro (4), Quintana Roo (2), Tlaxcala (3) y Yucatán (5), encontraríamos que entre estas 10 entidades federativas únicamente suman 30 distritos electorales, lo que representa el 10% del total de distritos totales en el país²⁰², cuando la intención aparente del legislador fue establecer la presencia de una agrupación antes de convertirse en partido político en cuando menos una tercera parte del territorio nacional. Lo mismo sucede si tomamos los distritos del Distrito Federal (30), Estado de México (38), Puebla (15) y Veracruz (23). En este caso, la suma de los distritos electorales es 104, lo que constituye más de un tercio de los distritos totales, pero sólo el 12.5% de las entidades federativas y del Distrito Federal²⁰³. En el primer caso, el riesgo es el de representar a minorías tan pequeñas que ni siquiera son reflejo de realidades sociales, mientras que en el segundo se corre el riesgo de una regionalización, lo que provoca el olvido por parte de los partidos políticos de otros problemas que se puedan suscitar en otras regiones, sin menoscabo de la influencia que, con intereses particulares, grupos locales puedan ejercer en estas asociaciones. En cualquier caso, el intento del legislador por lograr una verdadera representación por parte de los partidos puede ser burlado.

²⁰² <http://www.ife.roq.mx>, abril de 2005.

²⁰³ *ídem*.

Por ello, nuestra propuesta se basa en la correcta representatividad nacional que tengan las agrupaciones que pretendan convertirse en partidos políticos. En este sentido, consideramos que el artículo 28 en su punto 1, inciso a) se debe modificar, de tal forma que se requiera la celebración de asambleas en cuando menos 10 estados y 100 distritos, sin que el cumplimiento de uno exima del otro. De esta manera, las asambleas se realizarían el cuando menos 10 entidades federativas que entre ellas sumaran 100 distritos electorales, o en cuando menos 100 distritos pertenecientes a 10 entidades. Consideramos que de esta manera se tendría una mayor representatividad real de los intereses ciudadanos de distintas partes del territorio nacional.

Una segunda propuesta se refiere al número mínimo de afiliados con los que un partido debe contar para que se le otorgue el registro. En este caso, se trata de una modificación en el aspecto cuantitativo. El COFIPE establece un número mínimo de 30,000 afiliados para que pueda considerarse la solicitud de registro como partido político de una agrupación.²⁰⁴ Resulta difícil creer que 30,000 afiliados representen una minoría significativa para ser representada en los órganos de gobierno. Con esto no queremos decir que las minorías deban ser descalificadas. Al contrario. Se deben fortalecer para participar en la vida política del país, y por ello mismo deben ser minorías amplias que no sólo representen los intereses de sus comunidades, sino que lo hagan de una manera seria y con verdaderas posibilidades de influir en la transformación de México. Por ello, 30,000 personas agrupadas en torno a una opción política no

²⁰⁴ Cfr. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, ed. Delma, México, 2004, pág. 15.

tendrán la suficiente fuerza para consolidar sus intereses. Si a la poca viabilidad que un partido político con 30,000 afiliados tiene sumamos el costo político, económico y social que ello implica, nos daremos cuenta de la falta de lógica de este requisito. Hablamos de costo político por la inestabilidad que estos pequeños partidos políticos generan en el sistema electoral y político; de costo económico por la gran cantidad de prerrogativas, en particular las financieras, que el Estado debe proveer a los mismos; de costo social por la poca identificación de la ciudadanía con una opción política seria y perdurable. Por ello, nuestra segunda propuesta consiste en la afiliación de un número mayor de ciudadanos para que la solicitud de registro como partido político pueda ser considerada. No creemos que exista un número exacto de afiliados que devenga en la representación justa de las minorías, pero nosotros proponemos un mínimo de 250,000 ciudadanos afiliados. Ello significaría poco menos del 1% de la votación nacional emitida en las pasadas elecciones federales, lo que, como veremos más adelante en la última de nuestras propuestas para estabilizar al sistema de partidos en cuanto al número de partidos políticos, es una cuarta parte del mínimo propuesto para la conservación del registro. Con esto se lograría construir un filtro para que aquellas agrupaciones que buscan conformarse como partidos políticos con la simple intención de obtener beneficios y prerrogativas no lo consiguieran. Al mismo tiempo, ello fortalecería no solo al sistema de partidos, sino a aquellas minorías que se vieran representadas por estos nuevos partidos políticos. Por lo que hace a los requisitos para conservar el registro como partido político, en el capítulo anterior señalamos cuales son estos. Aún cuando todos ellos son

importantes, a nuestro juicio existen 2 principales requisitos cuya falta implica la pérdida del registro como partido político: a) el cumplimiento de las obligaciones que la ley le impone, y b) la obtención mínima del 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales. En el primer caso, la violación sistemática y grave de las obligaciones que la ley le impone a través del COFIPE, existen tantos supuestos como obligaciones, y tantas variables que resultaría imposible legislar en un catálogo preciso y puntual al respecto. Es difícil enunciar todos los casos en los que un partido viola la ley, así como establecer una sanción particular para cada uno de ellos. Sin embargo, no por esa dificultad se debe dejar de lado el problema que entraña la facultad que tiene el IFE para sancionar conforme a valoraciones subjetivas las faltas de los partidos. Decimos que son valoraciones subjetivas porque la ley no especifica ni siquiera cuales son consideradas como faltas graves, ni mucho menos lo que implica un comportamiento sistemático en la violación a los preceptos normativos establecidos por el COFIPE. ¿Cuántas veces se debe incumplir el COFIPE para que sea considerada como una violación sistemática a dicho ordenamiento? ¿La violación de un precepto es considerada como grave cuando atenta contra el propio sistema electoral, cuando lo hace contra la democracia o simplemente cuando a causa de dicha violación una contienda electoral se desarrolla bajo un marco de iniquidad? La indefinición del COFIPE en materia de causas graves y sistemáticas de violación al mismo genera muchas dudas ante las cuales no podemos permanecer impávidos.

Como ya dijimos líneas arriba, es imposible realizar una categorización sistemática de las violaciones a la legislación electoral que un partido político

puede cometer, así como a la frecuencia de dichas violaciones. Sin embargo, lo que no resulta imposible es señalar sanciones para una primera falta grave cometida, para una segunda, para una tercera, y así sucesivamente. Aún más, existen violaciones a la legislación que no merecen ser consideradas con distintas sanciones dependiendo de la ocasión en que se cometan. Hay violaciones que ameritan la inmediata e inminente cancelación del registro como tal. El problema estriba en que la legislación electoral, esto es el COFIPE, no señala con precisión cuales son estas. Nuestra propuesta estriba en hacer un apartado especial en el que se señalen las faltas graves más comunes, así como la sanción que ameritan, ya sea que se establezcan distintas sanciones dependiendo de si la falta es cometida por primera vez o segunda o tercera, o si la falta es cometida por única ocasión. La experiencia electoral permite saber cuales son las faltas graves cometidas con mayor frecuencia, así como la sanción que generalmente ameritan, yendo desde la amonestación, la suspensión, la multa o inclusive la cancelación del registro. Con esto se evitarían comportamientos arbitrarios o de omisiones que beneficien a determinado partido político. El establecimiento puntual en la ley de la causa y la sanción forzarían a las autoridades electorales a resolver conforme a derecho, y no simplemente conforme a criterios basados en la interpretación personal.

Finalmente, debemos hablar del tema del umbral legal como el requisito más importante de cualquier partido para conservar su registro. En nuestra opinión, este constituye el más importante de los requisitos por varias razones. En primer lugar, el umbral legal es el más importante de los requisitos para la

conservación de un registro porque entre mayor sea, permite más estabilidad en cuanto al número de partidos. Es obvio que si el umbral legal es alto, únicamente los partidos con la suficiente fuerza electoral podrán conservar su registro, lo que, además de mantener un número estable de partidos (generalmente un número reducido), favorece el fortalecimiento de los partidos tanto al interior de los mismos como frente al electorado. Dicho fortalecimiento proviene principalmente de la certeza que entre el electorado genera tener un determinado número de partidos políticos. Cuando la ciudadanía sabe que cierto partido tiene su permanencia asegurada, y dicha permanencia se debe, entre otras cosas, a su alta aceptación entre el electorado, el partido se fortalece pues goza de mayor penetración entre la ciudadanía.

Aún cuando existen voces que señalan que la limitación del número de partidos a través del establecimiento de un umbral legal alto limita la participación de grupos que representan los intereses de grupos minoritarios, esto no es del todo cierto. El establecimiento de un umbral legal alto no excluye la participación de estos grupos minoritarios, sino que evita que dichas minorías se encuentren sobrerrepresentadas. Al contrario de lo expresado por algunos autores respecto de la nula representación de las minorías en un sistema electoral con un umbral legal alto, lo que esto genera es el fortalecimiento de las minorías y la correcta representación de estas en los cargos de elección popular.

Como analizamos en el Capítulo III, nuestro sistema de partidos es pluripartidista con una clara tendencia hacia el tetrapartidismo. Los 4 partidos con mayor presencia y con clara consolidación no son los únicos que participan

en el sistema político, pero sí son los que lo hacen de manera constante y con la suficiente fuerza para afectar en las decisiones políticas y de gobierno. PAN, PRD, PRI y PVEM son los partidos con presencia clara y definida en el sistema político mexicano. Estos ocupan las principales posiciones de gobierno, tanto en los Poderes Ejecutivo y Legislativo en los ámbitos federal y local.²⁰⁵ Por ello, y en el afán de fortalecer el sistema de partidos en México, nosotros proponemos aumentar el umbral legal del 2% al 4%. Ello impediría que aquellos partidos sin representación real mantuvieran su registro con el único fin de gozar de las prerrogativas que estos institutos reciben. A la par, el aumento en el umbral legal acarrearía un mayor compromiso social de los partidos con la ciudadanía, con el ánimo de consolidarse como una opción preferida por un sector amplio del electorado. No se trata de ir a los extremos como en Turquía o Grecia, cuyos umbrales legales son del 10% y del 15%²⁰⁶, respectivamente, sino simplemente de hacer congruente esta cláusula de exclusión con la realidad política mexicana. Obtener como mínimo el 4% de la votación para conservar el registro como partido político no es nada

²⁰⁵ Tomando en cuenta la procedencia partidista de quienes ocupan las posiciones de gobierno señaladas, y sin contar que muchas veces llegan a estas a través de coaliciones momentáneas y coyunturales con algunos otros partidos, inclusive con partidos cuya presencia es únicamente local o regional, estos partidos ocupan en el Poder Ejecutivo el 100% de las gubernaturas de las entidades federativas y del Distrito Federal, la Presidencia de la República, y en el Poder Legislativo Federal, el 97.4% de las posiciones en la Cámara de Diputados y el 100% en el Senado.

²⁰⁶ Cfr. SARTORI, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, ed. FCE, México, 2003, pág. 24.

descabellado si analizamos los puntos y argumentos que hemos señalado con anterioridad.

Nuestras propuestas concretas se refieren a los aspectos particulares del sistema de partidos mexicano, y no a un postulado teórico aplicable a todos aquellos Estados que pretendan reducir el número de partidos. Es una propuesta particular porque obedece a las condiciones específicas que el sistema mexicano nos ofrece. Si en verdad queremos iniciar una reforma política en los aspectos electoral y partidista, las modificaciones a la CPEUM y al COFIPE en cuanto a los requisitos de obtención y conservación del registro, y en particular en lo relativo al umbral legal, son indispensables.

Otra de las reformas jurídicas necesarias en el sistema de partidos mexicano es la relativa al financiamiento que los partidos reciben para la realización de sus actos y el pago de obligaciones contraídas con motivo de sus actividades ordinarias. En su artículo 41, la CPEUM establece que existen 2 formas de financiamiento para los partidos políticos: el financiamiento público y el financiamiento privado. En este mismo tenor, en su artículo 49 el COFIPE señala que el financiamiento privado se compondrá del financiamiento de la militancia, del de los simpatizantes, del autofinanciamiento y de los rendimientos financieros, fondos y fideicomisos de que se beneficien los partidos. Estos dos tipos de financiamiento son regulados de distinta manera y tratados en preceptos separados dentro del mismo COFIPE. Cada uno cuenta con un marco jurídico propio y tiene sus problemas y vicisitudes particulares. Tanto el financiamiento público como el privado han sido cuestionados por diversos autores y por los propios actores políticos. Ambos requieren de un

análisis profundo que los lleve a las reformas y modificaciones necesarias que fortalezcan al sistema de partidos mexicano. En esta oportunidad, analizaremos ambos tipos de financiamiento con sus defectos, virtudes y propuestas para corregir los errores que presentan.

En primer lugar explicaremos nuestras críticas y propuestas acerca del financiamiento público. Mucho se ha hablado de este tema, en particular acerca de los montos tan altos que los partidos reciben por parte del Estado para llevar a cabo sus actividades ordinarias, además de los gastos de campaña en años electorales. En reiteradas ocasiones hemos mencionado que por el objetivo y la extensión de la presente investigación, nos hemos centrado únicamente en el aspecto federal de los partidos políticos, y por lo tanto de las elecciones. Sin embargo, y sólo a modo de recordatorio, hemos de señalar que el Estado provee de recursos a los partidos políticos nacionales no sólo en elecciones federales, sino también en aquellas propias de los ámbitos local y municipal. Dicho lo anterior, las cantidades erogadas por parte del erario para la subsistencia de los partidos políticos son realmente estratosféricas. El presupuesto público que anualmente maneja un partido político es tan grande como el de una secretaria de Estado. Por citar un ejemplo, tan sólo durante el 2003, el PRI recibió por parte del IFE para gastos ordinarios y de campaña a nivel federal \$1,445,251,542.50. Esta cantidad es equivalente a 32,116,701 salarios mínimo, o lo que es lo mismo, el salario mínimo anual de 87,991 trabajadores. En otras palabras, lo que un solo partido político, en este caso el PRI, recibe de financiamiento público es superior al gasto programable de la Presidencia de la República (\$1,408,059,620) o al de la Secretaría de Turismo

(\$1,147,453,750) durante el 2005.²⁰⁷ Como ha quedado demostrado, el financiamiento público para los partidos políticos es de enormes proporciones, y tal vez no corresponde a lo que en realidad hacen dichas instituciones.

La precisión que hemos hecho sobre el monto que un solo partido recibió en las últimas elecciones federales, las de 2003, y la comparación de dicha cantidad con el gasto programable de dependencias como secretarías de Estado o la misma Presidencia de la República, intentan demostrar no sólo lo mucho que el Estado proporciona a los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias y gastos de campaña, sino lo que nos cuesta a los contribuyentes mantener estas maquinarias electorales en que se han convertido los partidos políticos. Mantener con dinero público a los partidos políticos tiene un gran costo para la sociedad no sólo por la pérdida de estos recursos que bien podrían ser canalizados al gasto social, sino porque el uso que se les da a dichos recursos se diluye principalmente en mercadotecnia y publicidad, principalmente en televisión. Resulta contradictorio que en un país con tantas carencias y necesidades se dilapiden recursos públicos en el uso de la televisión para hacer propaganda de 30 segundos o menos a una plataforma que incluye mucho más que imágenes que buscan mover los sentimientos y no la razón. No pretendemos criticar a los partidos en cuanto a sus plataformas electorales, sino en cuanto al uso que le dan a los recursos públicos que el Estado les otorga. Ante esto no podemos permanecer impávidos sin hacer nada. Las reformas en materia de financiamiento público de los partidos

²⁰⁷ http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2004/diciembre/dof_20-12-2004_Vespertino.pdf, abril de 2005.

políticos son necesarias y urgentes. Hacerlas implicará mejoras no sólo en el sistema de partidos, sino también en el gasto público del gobierno, pues dichos recursos podrían canalizarse hacia otras áreas consideradas como prioritarias. Nuestra propuesta central, y que atañe directamente al financiamiento público, es la reducción de los altos montos entregados a los partidos políticos por parte del IFE. La reducción del financiamiento público implicaría necesariamente la aplicación de medidas de austeridad al interior de cada partido político, así como en los gastos de campaña, privilegiando con ello las propuestas políticas y no la mercadotecnia electoral. Sin embargo, no basta con reducir los montos del financiamiento público. Existen otras medidas paralelas que deben tomarse para que la reducción de este tipo de financiamiento funcione en beneficio del sistema de partidos, como la no entrega de recursos a los partidos políticos con nuevo registro. En este sentido, nuestra propuesta es entregar recursos públicos a los partidos políticos una vez que han solicitado y conservado su registro a partir del cumplimiento de los requisitos propuestos con anterioridad, en particular el del umbral legal. Esta medida permitiría que aquellas asociaciones políticas que soliciten su registro como partido político verdaderamente demuestren intereses políticos, y no de negocio familiar, como ha sido el caso de distintos partidos políticos que han existido de manera efímera en nuestro país. Finalmente, por lo que hace a la comprobación del uso y destino de los recursos públicos, se deben hacer reformas que permitan a los órganos del Estado no sólo fiscalizar de manera más eficiente dichos recursos, sino también sancionar de forma más enérgica las faltas cometidas en este sentido. Esta propuesta se relaciona con las que anteriormente hicimos

y que se encuentran vinculadas con el mantenimiento del registro como partido político a partir del cumplimiento de ciertos requisitos. Sancionar el uso indebido y desvío de los recursos públicos entregados a los partidos políticos como causa de pérdida del registro es fundamental para controlar el buen uso de los mismos. Reducir los montos en el financiamiento público, no entregar estos recursos a los partidos políticos de nueva creación y el endurecimiento en las sanciones para aquellos partidos que violenten la normatividad en cuanto al uso de los mismos, son reformas que fortalecerán de manera importante a los partidos políticos y al sistema de partidos, pues con ello se privilegiarán las propuestas y las ideas sobre la mercadotecnia y los intereses particulares.

Por lo que toca al financiamiento privado, este tiene 3 aspectos fundamentales para su revisión y modificación: a) el origen de dichos recursos; b) el uso que se les da a los mismos, y c) el destino de estos. En cuanto al primer aspecto, el que se refiere al origen de los recursos privados, es importante conocer quien es el que está contribuyendo con determinada aportación y el monto de la misma. En un país como México en el que el narcotráfico se ha involucrado en prácticamente todos los aspectos de la vida social, política y económica, es importante tener la certeza que determinada aportación no proviene de éste. Lo mismo sucede cuando un funcionario público aporta, en su calidad de militante o simpatizante de determinado partido político, recursos para el desempeño de las actividades ordinarias o gastos de campaña. En este caso es importante conocer el origen de los mismos para verificar que efectivamente se tratan de recursos propios, y no de dinero o material proveniente de dependencias

públicas. Conocer el origen de los recursos privados con los que funciona un partido es importante para asegurar la legalidad de los mismos. Si los recursos otorgados a un partido político a través del financiamiento privado son de origen ilícito, estaremos no sólo ante una falta grave a la legislación, sino ante un problema político mayor.

El uso de los recursos provenientes del financiamiento privado es otra cuestión de gran importancia. Al principio de la explicación sobre el financiamiento público, señalamos que 3 eran los aspectos principales del financiamiento privado, uno de ellos el uso y otro el destino de los recursos privados. Convendría hacer algunas precisiones sobre lo que entendemos por uso y lo que entendemos por destino de los recursos privados. El uso se refiere a la manera en la que los recursos son administrados y utilizados por el partido político, esto es, la forma en que los órganos internos del propio partido determinan el área hacia la que se van a canalizar dichos recursos. Aquí importa lo que en un inicio es programado por el partido para gastos ordinarios o de campaña. El destino se refiere a aquello en lo que en realidad es utilizado el financiamiento programado. En esta parte importa el uso real y no sólo programado de los recursos provenientes del financiamiento público. Para los fines de esta investigación, explicaremos la importancia de regular y controlar tanto el uso como el destino de los recursos provenientes del financiamiento privado. Lo haremos de manera conjunta porque el destino de los recursos se debe comparar y cotejar con el uso que en un principio se les pretendía dar. Explicado lo anterior, en primer término creemos conveniente proponer la realización de reformas que permitan a la autoridad electoral sancionar a

aquellos partidos políticos y a sus funcionarios cuando no exista congruencia entre aquellos gastos programados y los gastos realizados. Aún cuando en este caso los recursos no provienen del erario, es fundamental que la autoridad intervenga en su fiscalización, igual que lo hace con los montos máximos que un partido puede recibir por parte de sus militantes o simpatizantes, así como los topes en cuanto a las aportaciones que estos pueden hacer al partido. La intervención de la autoridad en el uso y destino de los recursos privados obedece principalmente a la transparencia que estos entes jurídicos y políticos, en su carácter de organismos de interés público, deben tener. Por esta calidad que poseen los partidos políticos, y para proteger a aquellas personas que en su calidad de militantes o simpatizantes hacen estos, es conveniente que regule el uso y destino de los recursos provenientes del financiamiento privado, y no sólo los montos de los mismos. En concreto, nuestra propuesta en cuanto al financiamiento privado se refiere a posibilitar a la autoridad electoral, tanto administrativa como judicial, IFE y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a fiscalizar los ingresos provenientes de aportaciones privadas; el uso que se les pretende dar y su legalidad; y la congruencia entre el pretendido uso y su destino real, así como a sancionar las faltas a las disposiciones legales correspondientes.

Las propuestas que hemos presentado relativas al financiamiento público y privado que reciben los partidos políticos están basadas en las particularidades actuales del sistema de partidos de nuestro país. No responden únicamente a conclusiones teóricas a partir de la lectura y análisis hechos con antelación. Son únicamente adecuaciones de la teoría a la realidad mexicana. Estamos

convencidos de la importancia que la regulación y fiscalización del financiamiento de los partidos tiene en todo sistema de partidos. Por ello, nuestras propuestas intentan acotar el campo de acción de los partidos políticos en este sentido. Hacer las reformas pertinentes fortalecería no sólo la confianza de la ciudadanía en los partidos y en los órganos estatales encargados de la política electoral, sino principalmente a los propios partidos políticos, que encontrarían un marco de competencia electoral equitativo, justo y revestido de la mayor seguridad jurídica.

Finalmente, nuestra última propuesta normativa es la que se refiere a los tiempos electorales, y a lo que se conoce como "precampañas". La legislación electoral mexicana señala claramente los tiempos para la realización de las campañas electorales. Todo aquello que los partidos políticos y sus candidatos realicen en este tiempo será considerado como campaña electoral. Sin embargo, es común que militantes de los partidos realicen actividades tendientes a obtener la nominación por parte de estos a determinado cargo de elección popular. De hecho, y como señalamos en el capítulo IV del presente trabajo de investigación, los propios partidos definen los métodos y medios a través de los cuales seleccionarán a sus candidatos para los puestos de elección popular. Podemos decir que los partidos regulan de acuerdo con sus estatutos sus propias precampañas. Sin embargo, muchos son los problemas que esto genera, pues ni los estatutos de los partidos son específicos y rigurosos, ni tampoco la legislación electoral tanto a nivel legal como constitucional. Es por ello que consideramos necesarias ciertas reformas legales y constitucionales que se traduzcan en la adecuación de los estatutos

de los partidos políticos para que exista congruencia entre estos últimos y la ley. En primer lugar, habría que realizar reformas constitucionales para que estas se reflejaran en la legislación federal, principalmente al COFIPE, y esta a su vez a los estatutos de los partidos.

En primer lugar, proponemos realizar modificaciones a los artículos 55, 58, y 82 de la CPEUM. Respecto del artículo 55, nuestra propuesta de reforma se refiere a la fracción V, la cual señala que para ser diputado se requiere no ser secretario o subsecretario de Estado cuando menos 90 días antes del día de la elección, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con cuando menos 2 años de antelación a esta fecha. Nuestra propuesta consiste en mantener este requisito, pero modificando los tiempos e incluyendo a otros funcionarios en dicho precepto. En cuanto al tiempo, nuestra propuesta la de homologar el periodo de separación del cargo para participar en el proceso para aspirar a un cargo de elección popular, en el que todos los funcionarios que estén contemplados por esta fracción tengan que separarse del mismo cuando menos un año antes del inicio del proceso electoral. Consideramos que en la actualidad no tiene sentido hacer distinción entre los ministros de la Suprema Corte y otros funcionarios. De la misma manera, consideramos que 2 años separado del cargo son mucho tiempo, pero 3 meses es francamente inútil. Por lo que hace a los funcionarios que proponemos agregar a la fracción V del artículo 55 de la CPEUM, estos son el Procurador General de la República y los subprocuradores, los directores de órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo, los titulares de los organismos autónomos, los senadores, los titulares de los Poderes Ejecutivos Locales, los diputados de las legislaturas

locales y los magistrados de los tribunales federales. En cuanto a nuestra propuesta de reforma al artículo 58, el cual se refiere a los requisitos para ocupar el cargo de senador, esta sería prácticamente en los mismos términos que las del artículo 55. Por lo que hace al tiempo para separarse del cargo, este se mantendría en 1 año, y la única modificación que sufriría sería la de sustituir entre los funcionarios que deben cumplir con los requisitos planteados a los senadores por los diputados federales.

Finalmente, nuestra última propuesta de reforma constitucional es la referente al artículo 82, fracción VI, la cual se refiere a la imposibilidad de ocupar ciertos cargos en determinado tiempo para poder ser presidente de la República. Este artículo señala que aquellas personas que ocupen el puesto de secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o Gobernador de algún estado, deben renunciar cuando menos 6 meses antes del día de la elección. Al respecto, nosotros proponemos aumentar el tiempo a 2 años, además de incluir a otros funcionarios, como son diputados, senadores, diputados locales, directores de órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo, subprocuradores, titulares de organismos autónomos, ministros de la Suprema Corte y magistrados de los tribunales federales.

Estas tres propuestas de reforma a la CPEUM pretenden no sólo garantizar que aquellos funcionarios públicos que fueron electos para desempeñar un cargo y aquellos que fueron nombrados por mandato de un órgano colegiado o del propio Presidente de la República trabajen concentrados en sus respectivas áreas, sin contaminar el desempeño de sus funciones con compromisos que a

la postre los beneficien en lo particular, sino también garantizar la equidad entre los participantes en una contienda interna para obtener la nominación como candidato de determinado partido político, pues aquellos que no se encontraran en el momento como funcionarios públicos, estarían en desventaja frente a aquellos que si lo fueran, tanto por la proyección que estos últimos podrían tener en los medios de comunicación, como por la facilidad de aprovecharse de programas y recursos públicos para promocionarse de manera personal. Nuevamente, consideramos que estas reformas traerían beneficios a la vida interna de los partidos, lo que se reflejaría en el fortalecimiento del sistema de partidos y, por lo tanto, del sistema político entero.

Por lo que toca a las reformas al COFIPE, las cuales impactarían directamente en los estatutos de los partidos políticos, estas se refieren principalmente a regular tanto los tiempos como los recursos que se ocupen en las precampañas. En este tenor, nuestra propuesta es que la autoridad electoral sea la encargada, junto con el partido político en cuestión, de organizar, conforme a los estatutos de este último, el mecanismo para designar a una persona como candidato a un puesto de elección popular. De esta manera, la autoridad sería no sólo el árbitro de la contienda interna, lo que daría mayor certidumbre al desarrollo y resultados de la misma, sino también garante para los demás partidos del cumplimiento irrestricto de la ley. El COFIPE debe contemplar a las precampañas como un acto previo al proceso electoral, pero no ajeno al mismo. Pretender que un partido inicia su campaña política sólo hasta que el proceso electoral da inicio formalmente es absurdo, y la autoridad

electoral no puede permanecer al margen de las actividades que los partidos y sus militantes realicen antes de este periodo. Por ello, nuestra propuesta intenta regular la actuación del IFE durante los meses previos al inicio formal del proceso electoral, tanto en la parte de los métodos de selección de candidatos de cada partido, como en el gasto que el partido político y sus militantes eroguen por concepto de propaganda y otros gastos tendientes a obtener la designación como candidato para un puesto de elección popular.

Al momento de realizar estas reformas a la CPEUM y al COFIPE, aseguraríamos la necesaria sujeción por parte de los partidos políticos a estos.

El primero paso para que los estatutos de un partido sean modificados en cuestión de precampañas, es realizar cambios constitucionales y legales profundos como los que hemos planteado líneas antes. En realidad, existiendo disposiciones constitucionales y legales que regulen formalmente los tiempos y los recursos disponibles para precampañas, se pueden controlar las actividades y el comportamiento de la gran mayoría de los precandidatos. Lo que se pretende con los estatutos es sujetar a los partidos y a sus militantes a guardar ciertas formas, de acuerdo con los métodos de cada uno de aquellos para seleccionar a sus candidatos y con los tiempos legalmente establecidos.

La modificación y adecuación de los estatutos a las reformas propuestas obligaría a los militantes a sujetarse a lo establecido por su partido, pero también daría mayor seguridad jurídica a los primeros, pues la dirigencia de este último tendría la obligación de vigilar la equidad financiera entre los distintos aspirantes a determinada candidatura. Por estas razones es importante que una vez consolidadas las reformas legales y constitucionales

propuestas, los partidos políticos hagan las respectivas modificaciones en sus ordenamientos internos. Hecho lo anterior, los partidos políticos, sus militantes y los simpatizantes de cada uno de ellos encontrarían un terreno en el que todos podrían competir en circunstancias no de igualdad, pero sí de equidad, que en política es lo más importante.

Las reformas legales que hemos planteado en cuanto al número de partidos políticos dentro de nuestro sistema, el financiamiento de sus actividades ordinarias y de sus gastos de campaña, además de las llamadas precampañas se encuentran enfocadas hacia el fortalecimiento del sistema de partidos y de cada parte que lo integra, como son los propios partidos y las autoridades electorales, como el IFE y el TEPJF. Las reformas propuestas no son todas las reformas necesarias, pero sí las más importantes y urgentes para hacer del sistema de partidos mexicano un sistema eficaz, funcional y estable, que asegure la participación equitativa y transparente de todos los actores políticos. Fortalecer al sistema de partidos contribuye al mejoramiento de la vida democrática del país, lo que acarrearía beneficios a la ciudadanía en cuestiones políticas, económicas, sociales, culturales y muchas otras. Paradójicamente, las reformas dependen principalmente de los propios partidos a través de sus diputados y senadores. Con la participación de estos y de otros actores políticos, como el gobierno y sus representantes, las dirigencias de los partidos, las asociaciones políticas, y la ciudadanía en general, se pueden llevar a buen puerto las reformas necesarias para beneficio de todos. Se trata de un juego en el que todos los participantes pueden ganar si saben conciliar

posturas e ideologías. En el intento por conseguir estas reformas, lo único que podría frenar esto sería la intolerancia de alguna de las partes.

B. Incentivos de participación y gobierno

Las propuestas que hemos planteado líneas arriba se basan en la necesidad de crear un nuevo sistema de partidos basado en los incentivos que el Estado pueda proporcionar a los partidos para que estos participen como gobierno u oposición de manera estable, responsable y en beneficio no sólo de intereses particulares, sino principalmente colectivos. Decimos que principalmente deben participar en beneficio de la sociedad porque no podemos olvidar que los partidos políticos se crean y muchas veces funcionan en torno a los intereses particulares de pequeños grupos de poder entorno a los cuales se estructuran los cuadros o dirigentes. Sin embargo, un sistema de partidos funcional para el propio sistema político y para los ciudadanos, no puede estar basado solamente en los beneficios de que se puedan allegar los dirigentes de los partidos. Un verdadero sistema debe responder no a necesidades generales y preestablecidas elaboradas por los teóricos de la Ciencia Política, sino a las particulares de cada Estado y sociedad. En nuestro caso, y como se verá claramente más adelante, proponemos medidas para fortalecer el presidencialismo mexicano acotándolo y quitándole esa sombra de régimen autoritario y dictatorial, sombra bajo la que ha vivido por muchos años debido a la hegemonía de un solo partido. Entendamos que las razones para fortalecer el presidencialismo en México obedecen a una realidad política y social. No es

un capricho teórico ni muchos menos un afán de exponer puntos en pro del autoritarismo con el que se ha identificado a este sistema. Se trata, más bien, de un intento por hacer funcional y práctico un sistema político que fue construido bajo este esquema, y que por su complejidad²⁰⁸ y tamaño no puede ser derivado sin antes construir modificaciones que aseguren la estabilidad política, social y económica del país. En esta oportunidad, no hablaremos de los mecanismos generales que puedan derivar en el fortalecimiento del presidencialismo, sino únicamente en aquellos medios relativos a los partidos políticos y al sistema de partidos que pueden contribuir a dicho fortalecimiento. A partir de las propuestas realizadas en el inciso anterior, y suponiendo que contaríamos con un sistema de partidos limitado a 4, con los requisitos propuestos para la obtención y conservación del registro, así como los mecanismo e instrumentos del Estado para fiscalizar eficazmente los recursos públicos y privados y los tiempos y métodos para designar a los candidatos de los mismos, podríamos hablar de un nuevo diseño en el sistema de partidos.

²⁰⁸ Al hablar de la complejidad del sistema político, en este caso del mexicano, lo hacemos por los grandes subsistemas que lo integran, como son el sistema electoral, el sistema de partidos, el sistema económico, el sistema normativo, el sistema de derechos fundamentales y garantías individuales, el sistema de derechos humanos, y muchos otros sistemas que podrían verse alterados si cambiáramos de un plumazo al sistema político mexicano. La complejidad provoca que los cambios que se quieran hacerse en lo general deben estar acompañados por reformas particulares que permitan la viabilidad del sistema político. De otra manera, las pretendidas reformas quedarían como letra muerta en las leyes mexicanas. Esto, en lugar de contribuir a reformar leyes e instituciones para crear un sistema político práctico y ajustado a la realidad actual, generaría desconfianza y escepticismo en dichas reformas, trayendo con esto mayor atraso a las tan necesitadas modificaciones de las que hemos hablado.

Cabe preguntarnos, entonces, ¿qué clase de sistema de partidos tendría el sistema político mexicano? y ¿cuáles serían las ventajas de este nuevo sistema?

En primer término, trataremos de contestar la primera interrogante surgida a partir del supuesto de realización de las reformas propuestas. Empecemos por contestar el tipo de sistema de acuerdo con el número de partidos políticos que presentaría México. Limitando la participación de los partidos políticos de acuerdo con su fuerza electoral (umbral legal) nos encontraríamos con un sistema tetrapartidista, conformado por el PAN, el PRD, el PRI y el PVEM. Si aunado a esto se llevaran a cabo las reformas relativas a los requisitos para la obtención del registro, entonces muchas de las asociaciones con interés de conformarse como partido político se verían forzadas a buscar alianzas entre ellas para obtener la suficiente fuerza para cumplir con esto, lo que garantizaría una mayor representatividad, evitando con esto una eventual sobrerrepresentación política en los órganos de gobierno, y consecuentemente una carga fiscal inútil e ilegítima para el Estado. De esta manera, si alcanzáramos las reformas necesarias para limitar la participación política exclusivamente a aquellas instituciones políticas con la suficiente fuerza electoral, tendríamos un sistema tetrapartidista estable y que con el paso del tiempo se fortalecería como sistema y en lo individual.

La estabilidad del sistema de partidos en cuanto al número de partidos ofrece muchas más ventajas de las que a simple vista se podrían apreciar. Como ya hemos señalado en distintas ocasiones, la principal ventaja que ofrece la estabilidad numérica del sistema de partidos es el fortalecimiento de los

partidos y del propio sistema. Este fortalecimiento es natural debido a que, al existir un número estable y limitado de opciones partidistas, los ciudadanos se identifican más con estas, generando con esto una mayor lealtad con el partido. Cuando los electores se sienten identificados con un partido, esto los compromete con la ideología y el programa de acción del mismo, fortaleciendo con ello los lazos entre el propio partido y sus simpatizantes. A su vez, al existir pocas opciones políticas, el electorado solo puede mirar hacia un número determinado y estable de partidos, lo que hace que los partidos se esfuercen por abarcar un mayor sector de la ciudadanía. Esto general que los partidos no sean completamente rígidos en cuanto a su ideología, pues ante el temor de perder a sus simpatizantes, los primeros van evolucionando de acuerdo con las necesidades de la sociedad.

Cuando los partidos políticos de un sistema son fuertes al interior y gozan de la suficiente fuerza electoral para no preocuparse por mantener su registro, su trabajo como actores políticos se ve beneficiado. Debido a que su principal preocupación es la de aumentar su fuerza electoral, los partidos intentan cumplir cabalmente su programa de acción, pues esto es lo único que los podrá ayudar a consolidarse en el electorado. De esta manera, vemos que los partidos, mientras más fuertes son, adquieren un mayor compromiso con la sociedad. Sin embargo, es importante señalar que un partido debe de ser fuerte en tanto los demás partidos lo son. De nada sirve tener un sistema de partidos en el que sólo algunos cuenten con la suficiente fuerza para mantenerse y competir, al tiempo que otros luchan por sobrevivir en un mar de desventajas y desproporcionalidades políticas y financieras. Los partidos

fuerres sólo sirven para fortalecer el sistema cuando existen los mecanismos jurídicos y políticos que aseguren que sus competidores tendrán la misma fuerza para competir en unas elecciones. Los partidos fuertes aislados se convierten en maquinarias electorales que sólo buscan obtener el voto de los ciudadanos en los procesos electorales. Este tipo de organizaciones son aquellas que han sido denominados por Giovanni Sartori como partidos hegemónicos. Tal fue el caso de nuestro país durante casi 60 años con el PRI, donde este era el único partido fuerte, a pesar de no ser el único. No proponemos el fortalecimiento aislado de los partidos, sino la creación de mecanismos que permitan que todos sean fuertes debido a la estabilidad del propio sistema.

Existen otras ventajas que ofrece un sistema de partidos diseñado a partir de las reformas propuestas. Por ejemplo, podemos señalar la reducción del costo para el Estado en cuanto al financiamiento de estas instituciones. Durante todos los periodos electorales, es común que asociaciones que cumplen con los mínimos requisitos para obtener el registro que actualmente establece el COFIPE soliciten ante el IFE su inclusión dentro del sistema de partidos. Esto, además de ser una carga política innecesaria, implica gastos millonarios para el Estado mexicano. Tan sólo en las pasadas elecciones federales en el año 2003, 11 partidos compitieron el proceso para renovar la Cámara de Diputados. De estos, poco más de la mitad, sólo 6, mantuvieron su registro. Sin embargo, el costo que la participación de estos partidos tuvo para el Estado Mexicano, únicamente por lo que se refiere a financiamiento público, fue de

\$651,423,222.²⁰⁹ Para darnos una idea de lo que esta cantidad representa, basta decir que es muy similar a lo que entre todos los partidos participantes en el Estado de México tuvieron como tope de campaña para elegir a su gobernador para el período 2005-2011. La suma de todos los recursos de los partidos políticos que participan en esta contienda, la elección local más importante de nuestro país por la cantidad de ciudadanos que votan, es equivalente al monto entregado durante el 2003 a los 5 partidos que no lograron mantener su registro. De esta dimensión es el ahorro que el Estado mexicano podría tener si se endurecieran los requisitos para obtener el registro como partido político.

Finalmente, una más de las ventajas que ofrecería un sistema de partidos diseñado a partir de las reformas propuestas se refiere a la ausencia de sobrerrepresentación en los órganos legislativos, en particular en la Cámara de Diputados. La sobrerrepresentación es un fenómeno que se presenta cuando aquellos partidos que logran mantener su registro obtienen un determinado número de lugares para un órgano legislativo, a pesar de su pequeña fuerza electoral. En México, esto se presenta con aquellos partidos que obtienen en las elecciones federales cuando menos el 2% de votación, aún cuando no triunfen en ninguna elección uninominal. Esto se presenta debido a dos factores: el bajo umbral legal y el sistema electoral que permite la presencia de diputados plurinominales, también llamados de partido. Bajo un nuevo diseño de sistema de partidos, los diputados de partido no tienen razón de ser, pues esta figura se introdujo para darle cabida en el juego político a aquellas fuerzas

²⁰⁹ <http://www.ife.org.mx>, abril de 2005.

electorales que por pequeñas no alcanzaban el triunfo en ninguno de los distritos donde se celebraban elecciones. En un sistema de partidos como el que proponemos, donde todos cuentan con la suficiente fuerza electoral para ganar directamente las elecciones en un distrito, los diputados de mayoría relativa o plurinominales, no tienen sentido. Con esto, se puede avanzar mucho para evitar la sobrerepresentación, lo que traería consigo, de nueva cuenta, un ahorro financiero para el Estado.

A partir de la creación de un nuevo sistema de partidos que privilegie el tetrapartidismo y que incluya los mecanismos propuestos para la obtención y conservación del registro, así como con los instrumentos fiscalizadores del Estado, se creará un sistema político en el que las mayorías serán fundamentales para integrar el gobierno. En este marco, conviene analizar la estabilidad que un sistema de partidos con estas características ofrece al sistema político, así como la forma en que se podrían conformar estas mayorías, sin entrar mucho al estudio de su funcionamiento, pues esto lo analizaremos en el apartado 2.

En primer lugar, un sistema de partidos integrado por partidos políticos estables, fuertes y socialmente responsables ofrece al Estado gobernabilidad.²¹⁰ Lo hace porque cuando los partidos políticos cuentan con

²¹⁰ Entendemos por gobernabilidad la capacidad que un Estado tiene para articular políticas públicas, sociales, económicas, culturales y de todo tipo entre sus diversos órganos de gobierno o Poderes. La gobernabilidad deriva de distintos factores, como la legitimidad y legalidad sobre las que se establecen estos Poderes. Además, otros factores como los instrumentos que privilegian la toma de acuerdos entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial y los incentivos para que esto suceda contribuyen a que en un régimen exista gobernabilidad. Los

seguridad jurídica en el desarrollo de las elecciones, es más sencillo obtener resultados que si bien no satisfacen las expectativas de todos, si son respetados y reconocidos. Esto contribuye a que al momento de conformar el gobierno, los partidos que no hayan obtenido el triunfo opten por uno de los siguientes caminos: a) sumarse al gobierno y formar parte de él a través de negociaciones en las que se ofrezcan apoyos en el Poder Legislativo a cambio de espacios en los principales puestos de gobierno, o b) integrarse al bloque opositor, siendo en todo momento una oposición responsable so pena de perder el apoyo ciudadano de aquellos que votaron por dichos partidos. Más adelante retomaremos estas dos vías que se presentan en un sistema de este tipo.

Una segunda ventaja que la estabilidad brinda al sistema político es la que se refiere a la paz social provocada por los acuerdos políticos alcanzados. Cuando en un Estado cuyo sistema de partidos es fuerte, estable y representativo no existen conflictos entre los partidos políticos y el gobierno, entonces podemos tener la certeza de que no se presentarán brotes violentos entre los grupos sociales. Esto se debe a que en un sistema de este tipo, la mayoría de las posturas políticas e ideológicas se encuentran representadas en los órganos de gobierno. De esta manera, los brotes de violencia que se pudieran presentar disminuyen a su mínima expresión, ya que no sólo el gobierno los controla, sino que la propia sociedad vigila e impide que esto suceda. Una vez que la

resultados que esto puede acarrear son el constante mejoramiento en las distintas áreas de la vida social, pues al estar presente la gobernabilidad existen mecanismos de control entre los distintos Poderes, evitando con ello la parálisis por la inoperancia de uno de estos o el autoritarismo por el predominio de otro.

paz social está prácticamente asegurada, otros beneficios como el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico, científico y cultural, la proyección internacional, la consolidación de los derechos humanos, el perfeccionamiento de la democracia, entre otros, se hacen presentes en la vida política del Estado. De esta manera se alcanza, de forma más sencilla y en un plazo más corto, la generación de factores que impulsan el mejoramiento de un régimen y su sociedad.

Retomando las vías que los partidos perdedores podrían tomar si tuviéramos este nuevo sistema de partidos, comencemos por esbozar el panorama de aquellos partidos que decidieran sumarse al gobierno emanado del partido triunfador. En este caso, lo que se presentaría sería la figura de cogobierno, donde el partido triunfador en las elecciones presidenciales invita a miembros destacados de otros partidos a sumarse a su equipo cercano de trabajo, buscando con esto que los partidos a los que pertenecen dichas personas los apoyen en la toma de decisiones en el órgano legislativo. De esta manera, los partidos de oposición participan tanto en las decisiones legislativas como en las ejecutivas, mientras que el presidente consigue el apoyo necesario para que sean aprobadas sus iniciativas, en particular aquellas de tipo fiscal, como son la Ley de Ingresos y el Presupuesto. En este caso, la conformación de mayorías se da a partir de una invitación directa del presidente una vez que ha sido electo, y no como un acuerdo previo en el que dos partidos compiten coaligados como una sola opción electoral. Así, el presidente y su partido demuestran verdadera voluntad para conformar un gobierno de mayoría, en el que un amplio sector del electorado se encuentra representado tanto en el

Poder Legislativo a través de los diputados y senadores, como en el Poder Ejecutivo.

Caso contrario es el que se presenta cuando dos partidos se unen bajo la figura de coalición, previo a la celebración de la elección. En este caso, como sucedió en las elecciones presidenciales de México en el año 2000, los partidos se unen no siempre con el fin de integrar un gobierno plural de mayorías, sino simplemente con la intención de incrementar la suma de votos, para de esta forma derrotar a un partido y alcanzar el poder. En dicha elección, el PAN buscó coaligarse con el PVEM con la intención de sumar a sus votos poco más del 4% de la votación emitida, lo que le daría el margen suficiente para alzarse con la victoria, mientras que el PVEM logró negociar posiciones en el Congreso Federal y en algunas candidaturas locales y municipales. Sin embargo, el acuerdo parecía incluir también algunas posiciones dentro del equipo de trabajo del ahora presidente, Vicente Fox. En concreto, se mencionaba al entonces presidente del PVEM, Jorge González Torres como el próximo secretario de la SEMARNAT. Sin embargo, al momento de nombrar a sus funcionarios, Vicente Fox dejó fuera de su equipo a González Torres, lo que provocó la ruptura de una alianza que parecía ayudaría a Fox en su relación con el Congreso.

El caso que hemos expuesto lo presentamos con la intención de hacer una distinción entre los gobiernos de mayoría que podrían presentarse con una alianza posterior al triunfo de un partido y aquellos emanados de una alianza hecha desde el momento de las campañas electorales. En el primer caso, estamos ante una alianza que el futuro gobierno busca para asegurarse la

mayoría de los votos en el Congreso a cambio de otorgar a los partidos de oposición ciertas posiciones en el gobierno. En el segundo, nos encontramos ante una coalición de dos o más partidos que buscan no solo cargos en el Poder Ejecutivo o posiciones en el Legislativo, sino principalmente alzarse con la victoria en las elecciones presidenciales. Aquí, el interés principal lo tiene el partido que encabeza la coalición con su candidato, y nada lo obliga o compromete a respetar la inclusión de miembros de otros partidos a los cargos en la administración pública, mientras que en el primer supuesto, lo que motiva la alianza es precisamente la voluntad de ambas partes de ceder en algo para obtener lo que desean. Esto es lo que verdaderamente constituye el interés por crear mayorías que den gobernabilidad, mientras que aquello representa el interés exclusivo por ocupar cargos públicos.

Finalmente, existe la posibilidad de que aquellos partidos que sean derrotados en la elección presidencial decidan no sumarse al gobierno, sino que se consoliden como un bloque opositor en el Congreso. Líneas arriba señalamos que en este caso, el bloque opositor responsable, pues en caso contrario sería considerado como un "bloque bloqueador" sin argumentos válidos, lo que podría costarle el apoyo de aquellas personas que los favorecieron con su voto. Una vez que los partidos perdedores deciden convertirse en oposición dentro del Congreso, estos actúan de manera responsable apoyando al gobierno en las decisiones que ellos consideren como adecuadas o convenientes, pero oponiéndose en aquellas propuestas que a su juicio sean absurdas o perjudiciales para la sociedad. De esta manera, actúan como garantes del buen desempeño del gobierno y su partido, sin llegar al extremo del gabinete de

sombra como en el caso británico. Así, los partidos que se vuelven oposición responsable se fortalecen por tener una visión distinta a la del gobierno y el partido oficial. Cuando su oposición se funda en argumentos sólidos, lógicos y estos se encuentran apegados a su ideología y principios, su propuesta logra agrupar a un amplio sector que no se encuentra conforme, al tiempo de ser respetado por aquellos simpatizantes del partido o partidos en el gobierno por su divergencia con las posturas oficiales.

Una vez que hemos explicado las formas a través de las cuales los partidos se pueden acomodar en el espectro gobierno – oposición dentro de un sistema de partidos con un diseño como el que hemos propuesto, vale la pena mencionar cual es la forma en la que la oposición actúa como tal y a la par contribuye con la gobernabilidad del Estado. Debido a la experiencia que hemos tenido en México, es probable que de presentarse un panorama similar al que hemos planteado, los partidos derrotados en una elección presidencial se integrarían como un bloque opositor. Es por ello que consideramos necesario estudiar cuales serían las formas de participación de esta oposición para fortalecer al sistema político. Estudiaremos las formas de participación de la oposición en este nuevo sistema de partidos a partir de los incentivos que un sistema político de estas características puede brindar. Las reformas propuestas son, en sí mismas, un conjunto de incentivos para aquellos partidos que no logren triunfar en las elecciones. Ya han sido dibujadas algunas de las ventajas que un sistema competitivo ofrece a los partidos políticos. Sin embargo, no está de más detallar estas ventajas, en particular aquellas que benefician directamente a los partidos de oposición. Baja un esquema en el que existan en la oposición

2 o 3 partidos responsables, estables y fuertes, existen ventajas que se incrementarán sustancialmente a partir de otras propuestas basadas en mecanismos de cooperación y coordinación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, propuestas que detallaremos en el próximo inciso.

El primer incentivo que ofrece a la oposición un sistema como el que hemos propuesto es el de ser una verdadera oposición. Puede parecer redundante este comentario, pero no lo es si nos detenemos a analizar lo que queremos decir con esto. Una verdadera oposición es aquella que funciona verdaderamente como un contrapeso al gobierno, y no sólo como un bloque encargado de pelearse con el Ejecutivo y de rechazar todas las propuestas e iniciativas de éste. La posibilidad que ofrece este sistema a los partidos de oposición es la de convertirse en el principal garante del buen desempeño del gobierno y su partido, ya que en un sistema que privilegia la estabilidad en cuanto al número de partidos y que vela por la equidad entre estos, la oposición no requiere para su fortalecimiento de otra cosa mas que el trabajo constante, analítico y constructivo en el órgano legislativo. Cuando la legalidad y la seguridad jurídica de los partidos están garantizadas por el propio Estado, por sus instituciones y sus leyes, los partidos de oposición pueden dedicarse a aquello que verdaderamente les compete, que es la vigilancia de los actos de gobierno y la construcción de propuestas alternativas a las oficiales. En aquellos sistemas en los que estos mecanismos no existen, es imposible pedirle a los partidos derrotados que se comporten como una oposición, pues su trabajo y desgaste se divide entre las actividades legislativas, y aquellas tendientes a su fortalecimiento a partir de la constante defensa de sus

derechos vulnerados y del desprestigio de sus contrarios. Quizá por eso es que en México no observamos partidos de oposición reales. Si acaso, los partidos derrotados son partidos dedicados al bloqueo de las propuestas e iniciativas oficiales.

Un segundo incentivo, que tiene que ver más con las propuestas de coordinación y cooperación entre Poderes, es el de gobernar a partir del Legislativo. No debemos confundir esto con aquella frase pronunciada por Vicente Fox en la que señalaba que "el Presidente propone y el Congreso dispone." Nada más alejado de la realidad de un sistema presidencial, ni más contrario a nuestra propuesta. Lo que nosotros queremos decir al señalar que la oposición puede gobernar desde el Legislativo, es que cuando existe un verdadero bloque opositor y no hay presencia de partidos cuyo voto en las Cámaras se vuelve de chantaje, es más sencillo integrar mayorías legislativas que tomen decisiones políticas a partir de la creación o modificación de leyes y de la propia Constitución. Recordemos que el gobierno no sólo tiene la función ejecutiva, sino también la legislativa y la judicial. El Poder Legislativo es una parte del gobierno, y la creación de las leyes una de sus funciones.

Algunos podrían decir que la función legislativa que los partidos en el gobierno o de oposición realizan a través de los diputados y senadores se cumple independientemente del tipo de sistema en el que estemos. Hasta cierto punto, esto es verdad. Sin embargo, existen diferencias claras entre la actividad legislativa de los partidos de oposición en un sistema como el que actualmente priva en nuestro país y en uno como el que nosotros proponemos. En primer lugar, la actitud que los legisladores de oposición toman en estos dos sistemas

es completamente distinta. En el México actual, la toma de decisiones se hace a partir de intentos por bloquear las iniciativas del partido en el gobierno o del propio presidente; en el segundo se hacen a partir de intentos por construir nuevas leyes e instituciones que beneficien a la sociedad y al gobierno en conjunto, y que a la par puedan ser enarboladas como logros de estos partidos. Una segunda diferencia es la relativa a una materia muy específica pero fundamental en la vida del Estado: el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos. La inestabilidad y fragilidad de la oposición con la que actualmente cuenta México provoca que muchas veces estos partidos cedan a presiones o intercambios de parte del Poder Ejecutivo. En un sistema de partidos como el que nosotros proponemos, la propia fortaleza de los partidos de oposición haría que esto fuera imposible, lo que provocaría que el Presupuesto de Egresos se discutiera en el fondo y siempre en concordancia con la Ley de Ingresos. De esta manera, y a partir de dichas discusiones, podrían surgir nuevas propuestas fundamentadas por parte de la oposición, buscando con ello el mayor beneficio social, pues es este el que les redituaría en simpatías con el electorado. En ambos casos, la creación de leyes e instituciones y la aprobación del gasto público, en un sistema como el que proponemos, existe el incentivo de participar verdaderamente en el gobierno a través del proceso legislativo.

Existen también incentivos para aquellos partidos que se consoliden como partidos en el gobierno, bien sea por su triunfo directo en una elección o por la inclusión que haga el gobierno con algunos miembros de estos. El principal incentivo que encuentran los partidos en el gobierno cuando se encuentran en

un sistema de partidos que los hace fuertes y estables, es el de formar alianzas duraderas que les permitan gobernar por periodos más largos, asegurando con ello la continuidad en las políticas gubernamentales. Si una alianza de gobierno entre dos o más partidos se forma con el conocimiento previo de que será duradera y estable, los acuerdos que emanen de la misma servirán en el largo plazo a toda la sociedad, pues independientemente de cual sea el partido gobernante, existirán compromisos que deberán de ser respetados. De la misma manera en que se dan estos acuerdos entre partidos en el gobierno, se pueden dar otros con los de oposición, pues estos últimos pueden esgrimir como argumento su fuerza electoral, de la cual carecen aquellos pequeños que sólo pueden chantajear cuando su voto es decisivo.

Así, existen muchas ventajas e incentivos para los partidos y las instituciones del gobierno bajo un sistema de partidos como el que hemos propuesto. Quizá los principales obstáculos para la implementación de este nuevo diseño de sistema no sean otras que el miedo a lo nuevo y la desconfianza, hasta cierto punto justificable, de tener un presidente fuerte. Sin embargo, estamos convencidos de la conveniencia que un sistema de este tipo tiene. No está de más recordar que aquello que proponemos no busca regresar a los tiempos autoritarios del presidencialismo mexicano. Simplemente hacemos una propuesta que busca fortalecer esta institución al tiempo de estrechar sus lazos con el Poder Legislativo. Con esto, mucho podría lograrse en el campo de los acuerdos políticos tan necesarios para el país.

C. Comportamiento y conformación política

Una vez que hemos expuesto nuestras propuestas de reformas al texto constitucional y al COFIPE así como las ventajas e incentivos que estas traerían al sistema de partidos y al sistema político en general, es conveniente explicar la forma en que estas reformas afectarían a la conformación y al comportamiento de los partidos dentro del sistema. En primer término explicaremos la manera como se conformarían los partidos que sobrevivieran a las reformas propuestas. Para esto, es importante partir de la realidad actual que viven los partidos políticos en el terreno electoral. En el último escenario electoral, el de las elecciones federales del 2003, los partidos que aún conservan su registro contaban con el siguiente porcentaje de la votación: PRI 36%; PAN 30%; PRD 17%; PVEM 4%; PT 2.4% y Convergencia 2.2%. Si los partidos conservaran esta fuerza electoral o una similar y las reformas se realizaran antes de las próximas elecciones, sólo los 4 primeros partidos conservarían su registro, confirmando con ello nuestra teoría sobre el tetrapartidismo que se vive en México. Sin que nuestra intención sea la de hacer presagios, tomando en cuenta los porcentajes de votación arriba señalados y factores internos como el que se refiere al principal aspirante a ocupar la candidatura de cada partido, el escenario en el 2006 se perfila como uno sumamente competido, en el que los tres principales partidos tendrían un porcentaje prácticamente de 30% – 30% – 30%²¹¹. El 10% restante sería repartido entre el PVEM, el PT y Convergencia, además de aquellos nuevos

²¹¹ Cfr. "Así van... Tendencias Electorales Rumbo al 2005. Febrero de 2006", en <http://www.consulta.com.mx/>, mayo de 2005.

partidos a los que se les otorgue su registro en los próximos meses. Retomando los resultados electorales del 2003, el PVEM sería el único de los llamados pequeños partidos que conservaría su registro como tal. De esta manera, la Presidencia de la República sería ganada por alguno de los partidos sin la integración de una coalición, mientras que el Congreso se encontraría dividido prácticamente en 3 partes, donde únicamente una de ellas sería la del partido del presidente. En este escenario, lo más factible sería el acuerdo entre el partido triunfador y alguno de los derrotados para formar un gobierno bipartidista, donde tuvieran cabida miembros de este último. De esta manera, estaríamos ante el supuesto de un partido de oposición que una vez derrotado decide pactar con el partido en el gobierno, ofreciéndole su apoyo en el Congreso a cambio de algunas posiciones en el Poder Ejecutivo.

A la par de esta alianza entre el partido triunfador y uno de de la oposición, quedarían otros 2 partidos de la oposición que podrían integrar un bloque opositor que hiciera contrapeso al gobierno. Con la suma de los votos de dos partidos, además de su representatividad dentro del sistema de partidos, es más sencillo que se conforme un bloque opositor que sea verdaderamente efectivo, que cumpla con su finalidad y que se muestre como una opción política con propuestas distintas. Sin embargo, ser oposición no significa adoptar constantemente una postura contraria a la del gobierno, sino también buscar acuerdos entre las distintas fuerzas políticas que no se encuentran representadas en el Congreso por alguno de los partidos. De esta manera, además de plantear posturas políticas alternativas, el bloque opositor se

fortalece al exterior de las Cámaras, pues encuentra en los ciudadanos inconformes con el o los partidos en el gobierno cierta simpatía.

Si México tuviera un escenario político y partidista como el que proponemos, 3 de los 4 partidos político, PAN, PRD, y PRI, tendrían oportunidad de acceder al poder de manera directa, mientras que el PVEM se vería forzado a coaligarse con alguno de estos para alcanzar la titularidad del Poder Ejecutivo, aunque de manera compartida. No significa esto que el presidente sería tanto de alguno de los 3 primeros partidos como del PVEM, sino que este último compartiría el crédito de haberlo hecho el candidato ganador. De acuerdo con la situación política actual, es probable que la coalición que se formará para buscar la presidencia de la República fuera entre el PRI y el PVEM, la cual, en caso de resultar triunfadora, dejaría como oposición al PAN y al PRD. Sin embargo, si cualquiera de los otros dos partidos llegara al poder, existirían 3 partidos de oposición en 2 bloques. Por un lado, existiría el bloque de la alianza PRI – PVEM, y por el otro el PAN o el PRD. Caso similar es el que se presentaría ante una virtual victoria de la coalición PRI – PVEM, pues los dos bloques de la oposición sería uno del PAN y otro del PRD.

En cualquiera de los dos escenarios imaginarios que hemos presentado, el partido o coalición que alcanzara el triunfo en las elecciones se enfrentaría a un Congreso con dos bloques opositores. De alguna manera esto resulta sano, pues al ejecutivo le bastaría con llegar a acuerdos con uno de estos bloques opositores para sacar adelante sus iniciativas y proyectos. Esta conformación tetrapartidista eliminaría de la escena a aquellos pequeños partidos que actúan como veletas, inclinando sus posturas hacia uno u otro lado dependiendo de

los beneficios particulares que puedan obtener. Eliminando del sistema a estos partidos, las negociaciones se centrarían en ofrecimientos concretos y en cesiones mutuas que permitieran alcanzar consensos políticos y legislativos. De esta manera se eliminan los votos de chantaje por parte de algunos diputados miembros de pequeños partidos que actúan sin buscar beneficios para aquellos sectores que los apoyan ni para el propio partido. Esos que hoy son partidos que buscan mantenerse vivos sólo por el financiamiento y prerrogativas que reciben quedarían borrados de la escena política.

Antes de planteamos la conveniencia de nuestro actual sistema, conviene cuestionamos los beneficios que nos ha traído en los últimos años. ¿Es posible continuar con un sistema de partidos que no permite que se alcancen los acuerdos que tanto necesita nuestro país? ¿Cuánto tiempo más podrán soportar las instituciones nacionales sin que sean reformadas para recobrar su funcionalidad? ¿Qué podemos hacer para alcanzar esos acuerdos nacionales que harán viable la vida política, económica y social de nuestro país para las próximas generaciones? Hay mucho por hacer. Cada quien, desde su posición, puede contribuir a que México consiga los cambios que tanto requiere. Todos los actores políticos, académicos, asociaciones ciudadanas, gobierno, intelectuales, y muchos más, podemos participar en esta gran reforma. Nosotros, de manera muy discreta, hemos aportado algunas propuestas que pueden contribuir a la reforma del sistema de partidos. Cada una de las propuestas y argumentos aquí vertidos está sólidamente fundamentado en la experiencia empírica y en la teoría política. Como ya mencionamos en reiteradas ocasiones, la reforma que planteamos pretende reducir el número de

partidos actual a cuatro, condicionando la inclusión de nuevos partidos al cumplimiento de nuevos requisitos, y permitiendo que los actuales continúen en escena mientras satisfagan otros tantos. El nuevo diseño de sistema de partidos mexicano esta enfocado a fortalecer el sistema presidencial, pues proponer cambiar radicalmente a un semipresidencialismo o inclusive a un parlamentarismo, sería tanto como borrar de un plumazo siglos de historia escrita por un proyecto basado en este tipo de régimen político.

En el próximo inciso platearemos algunas razones que nos llevan a afirmar lo anterior, así como los argumentos y mecanismos para llevarlo a cabo. Algunas de las ventajas y beneficios, así como los puntos negativos que esto traería al sistema político mexicano han sido explicadas en el presente capítulo y en algunos anteriores. Sin embargo, es nuestra convicción que una reforma de esta magnitud sólo tiene sentido cuando los primeros son infinitamente superiores a los segundos. Por ello, no cesaremos en nuestro intento de mostrar otros beneficios que traería para México el fortalecimiento de un presidencialismo democrático en el que los otros dos Poderes participan en el gobierno del Estado. Falta mucho por proponer. Los partidos y el sistema tienen muchas carencias y deficiencias. Nuestro esfuerzo se concentra a proponer aquello que puede realizarse en el menor plazo y con el costo político más bajo para los actores que ello se involucren. Estamos conscientes de que lo pragmático en la política mexicana impera sobre lo dogmático. Es difícil aceptar que algunas de nuestras históricas instituciones se encuentran agonizando. Los cambios en los sistemas siempre provocan controversia, pues, quizá injustificadamente, acostumbramos a ser escépticos ante lo novedoso. Sin

embargo, esperamos que estas propuestas sean retomadas por los propios partidos y sus legisladores en algún momento, pues estamos convencidos de su viabilidad y de la amplia gama de beneficios que podrían redituarse en el progreso y desarrollo de nuestro país.

2. El Sistema de Partidos y la gobernación democrática

A. Las necesidades de mayorías calificadas

En los sistemas parlamentarios es importante que el Primer Ministro cuente con una mayoría en el Parlamento. Sin embargo, en el presidencialismo esto es todavía más importante. A través de estas mayorías es que los titulares del Poder Ejecutivo encuentran espacio para actuar en conjunto con el Poder Legislativo, impulsando la creación o modificación de leyes, y con esto de instituciones públicas. En el esquema tetrapartidista propuesto anteriormente, es muy factible que se puedan dar estas mayorías calificadas para el partido del presidente una vez que se hagan los acuerdos y alianzas entre este y alguno de los partidos opositores.

Es importante señalar y tener presente que las necesidades de tener una mayoría calificada no son por intentos de convertir al Poder Ejecutivo en un super Poder con facultades extraordinarias y facilidades extremas para crear y modificar leyes e instituciones a su antojo. La necesidad principal es porque sólo con una mayoría el Congreso el presidente puede fortalecerse y tomar verdaderamente las riendas del gobierno de un Estado. En el caso mexicano, y

ante la incipiente democracia que vivimos y la inexperta oposición legislativa, la mayoría calificada por parte del presidente de la República es un factor fundamental para llevar a buen puerto un periodo de gobierno. Entre mayor sea el número de votos con los que un presidente cuenta en el Congreso, más sencillo será el ejercicio del poder. No es por un asunto de tipo autoritario, dictatorial o de excesivo control, sino simplemente por una cuestión aritmética donde la suma de los votos es lo que da la aprobación o el rechazo de una iniciativa.

Existen casos de sistemas presidenciales, como el norteamericano, donde el presidente regularmente no cuenta con una mayoría calificada en el Congreso. Aquí, pocas veces el presidente se encuentra con dificultades ante el Poder Legislativo, pero en un sistema como el mexicano, un presidente que no cuenta con la mayoría en el Congreso se tropieza contra ciertas barreras impuestas por los grupos parlamentarios de oposición y por las dirigencias de estos partidos, principalmente. Tal ha sido el caso del actual presidente, quien, al no contar con una mayoría en el Congreso, ha visto truncadas sus intenciones de alcanzar varias reformas prioritarias para el país, como la llamada Reforma del Estado o la Energética. Es por ello que consideramos necesaria la presencia en el Congreso de una mayoría calificada que sea afin al presidente en turno. Las ventajas y desventajas de esto ya han quedado al descubierto en la presente exposición.

B. La creación de consensos legislativos

En un esquema tetrapartidista como el que hemos propuesto, y en realidad en cualquier otro, los consensos legislativos son indispensables para alcanzar la gobernabilidad. Son estos consensos los acuerdos fundamentales a los que los partidos deben llegar para plantear las reformas necesarias para nuestro país. Sin el afán de hacer propuestas sobre lo que México necesita, y sin ser limitativos al respecto, podemos mencionar a la Reforma Energética, la Reforma Laboral, la Reforma del Estado, la Reforma en Seguridad Social. Estas son sólo algunas de las materias en las que los partidos políticos y el gobierno tienen que condensar para impulsar los cambios que hagan viables las instituciones públicas de cada área.

La creación de consensos es aquel proceso en el que el o los partidos en el gobierno negocian con el o los partidos de oposición para aprobar una reforma legal o política o crear una ley o institución. La armonía con que se presenta esta relación entre los distintos partidos representados en las Cámaras es la que lleva a la creación de los consensos. Sin embargo, no basta con una relación armónica de respeto entre ellos, sino que deben existir puntos de coincidencia entre las propuestas de unos y el programa de acción de otros. Por ello, es importante, en primer lugar, que existan estas coincidencias desde el momento en que los partidos elaboran su agenda legislativa, la cual, en el caso de los partidos en el gobierno, debe estar fundada no sólo en su ideología, programa de acción y necesidades sociales, como es el caso de los partidos de oposición, sino también en aquellas prioridades que hayan sido fijadas por el Poder Ejecutivo. Es natural que el partido al que pertenece el

presidente de la República tenga una agenda legislativa similar a la agenda de gobierno de este último.

En este escenario, es probable que la agenda legislativa de los partidos de oposición sea más rígida que la de aquellos que formen parte del gobierno. Esto es así porque, si bien los partidos de oposición están interesados en gobernar desde el Congreso y participar en las decisiones políticas que se tomen, son el o los partidos en el gobierno y el Ejecutivo los principales interesados en alcanzar consensos que les faciliten la tarea de gobernar. Por ello, las agendas legislativas de los partidos en el gobierno y la del propio Poder Ejecutivo, deben tener un margen de flexión que permita negociar al menor costo posible, pero cediendo en algunos aspectos. Es así como el Poder Ejecutivo y su partido pueden alcanzar los mayores beneficios con el mejor costo, pues de esta manera logran impulsar aquello que resultaba una prioridad para ellos al tiempo de integrar en la toma de decisiones a los partidos de oposición. Involucrar a la oposición no sólo repercute en la creación de acuerdos, sino en compartir responsabilidades entre todos los actores políticos, dividiendo con ello los beneficios y costos políticos que ello podría tener.

C. Alternativas de coordinación y cooperación institucional entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo

Además de los consensos legislativos de los que hemos hablado líneas arriba, existen otras alternativas de coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Por citar uno, podemos hablar de la creación de comités mixtos en

los que estén presentes miembros de ambos Poderes, y que tengan como funciones la vigilancia y aprobación de ciertas políticas públicas ejecutadas por el presidente. Estos comités, los cuales no irrumpen la esfera de poder del Ejecutivo o del Legislativo, darían una mayor participación al Poder Legislativo dentro de áreas que hasta el momento son exclusivas del Ejecutivo. Sin el riesgo de convertir estas áreas en una más del Poder Legislativo, la participación de diputados y senadores en la creación, análisis y vigilancia de políticas públicas, daría certidumbre a ambos Poderes y a la sociedad de un trabajo serio y coordinado entre dos de los tres Poderes de la Unión.

D. Un sistema presidencial representativo, eficaz y estable

Uno de los principales politólogos contemporáneos, Giovanni Sartori, ha concentrado parte de sus estudios sobre los partidos políticos y sistemas electorales en el caso mexicano. Muchas y muy valiosas han sido sus aportaciones a la teoría y al intento de práctica política. Sartori se ha dado a la tarea de estudiar las vicisitudes que un sistema político como el nuestro presenta, no solo por la complejidad con la que fue construido, sino por la particularidad que funciona. Es imposible hacer un símil entre el caso mexicano y cualquier otro en Latinoamérica o el resto del mundo. Tenemos muchos elementos tomados a partir del sistema norteamericano, pero también contamos con instituciones propias heredadas de nuestra historia tan particular. Analizando todo esto, Sartori ha encontrado muchas deficiencias en nuestro sistema, las cuales lo hacen anacrónico y entorpecen el desarrollo de la

sociedad mexicana. Sin embargo, estas deficiencias siempre han estado acompañadas por propuestas inteligentes y sensatas, pero lo más importante, viables en un panorama como el que se vive en México. Jorge Islas, alumno de Sartori en el posgrado, ha dedicado buena parte de sus estudios al análisis acucioso de sus propuestas. Muestra de esto es la presentación que hace al libro Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo,²¹² de Giovanni Sartori. En el, de manera muy sucinta, analiza las cuatro propuestas principales que Sartori ha hecho para el caso mexicano, las cuales proponen un fortalecimiento del presidencialismo a través de la creación de varias instituciones, pero sin permitir jamás un control excesivo por parte del presidente hacia el Congreso. Por precisas y por coincidir con nuestras propuestas, hemos decidido retomar 3 de estas para explicar, además de una que ha sido expuesta por Sartori aunque no directamente como un medio para fortalecer al presidencialismo, desde nuestro muy particular punto de vista, la conveniencia de su implementación.

En primer lugar, Sartori menciona la iniciación de leyes como un medio para lograr el fortalecimiento de la figura hipopresidencial con la que cuenta México, enfocada directamente a las cuestiones fiscales del Estado. Al respecto, Sartori plantea la conveniencia de implementar dicha iniciación de leyes particularmente en aquellos casos en los que estén involucrados los ingresos y egresos del Estado. No hace mucho México vivió un conflicto de importancia debido a las modificaciones que el Congreso hizo al proyecto de Presupuesto

²¹² Cfr. ISLAS, Jorge, citado en SARTORI, Giovanni, Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo, ed. FCE, México, 2003, págs. 9-33.

de Egresos de la Federación. Después de varios meses de discusión y de encono, la SCJN resolvió declarar la invalidez de dichas modificaciones, dando con ello la razón al presidente de la República, con el argumento de que la Cámara de Diputados se había excedido en sus funciones. En caso de que existiera esta facultad para que el presidente pudiera iniciar leyes fiscales sin que el Congreso pudiera modificarlas, no hubiera existido el conflicto del que hemos hablado.

Una segunda propuesta de Sartori con la que coincidimos como medio para alcanzar el fortalecimiento de la figura presidencial, es la del veto presidencial. Aún cuando en nuestra Constitución está contemplada esta figura, la innovación propuesta por Sartori consiste en la implementación del llamado "veto parcial", el cual consiste en la posibilidad de vetar sólo una parte de la ley que habrá de publicarse. Esto ayudaría porque facilitaría la publicación y entrada en vigor de una ley creada por el Legislativo, pero en la que se omitirían aquellas cuestiones con las que el presidente no concordara por considerarlas perjudiciales para su proyecto de gobierno. No debe entenderse esto como una facultad tendiente al autoritarismo, pues cuando esto se permite, existen otros medios de control por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo que evitan que el presidente se exceda en sus facultades y sea proclive a adoptar medidas de tipo dictatorial. Una segunda variante respecto del veto presidencial propuesto por Sartori es la que ha denominado como "veto de bolsillo", el cual consiste en la negativa del presidente a firmar una ley para su publicación y promulgación. Ambas clases de veto presidencial serían sumamente útiles en el sistema mexicano, pues permitiría la publicación de

leyes sin la necesidad de que estas tuvieran todos los elementos deseados por el Legislativo, pero sin el inconveniente de tener que vetarla totalmente cuando el presidente no estuviera de acuerdo. Esto evitaría la parálisis que muchas veces se presenta en México ante la falta de acuerdos políticos. El medio de control concreto que se propone para esta facultad presidencial es la de revertir el veto mediante el voto de dos terceras partes del Congreso.

La tercera y última propuesta de Sartori que hemos retomado se refiere a la superación de los bloques legislativos que muchas veces se construyen en las Cámaras para evitar que determinada propuesta o iniciativa presidencial sea aprobada o incluso discutida. Esta propuesta consiste en facultar al presidente, o en obligar al legislativo, para que en determinado plazo dicha ley sea discutida y votada, so pena de destitución de toda la Cámara. Lo que se intenta con esto es que los legisladores verdaderamente den trámite a las iniciativas, evitando con ello que estas sean turnadas a comisiones para su análisis, cuando en realidad lo que se hace es lo que vulgarmente se conoce como "congelamiento" de las iniciativas. De esta manera, se pretende conseguir que a las iniciativas presidenciales se les de trámite de manera expedita, pues hay ocasiones en las que debido a este "congelamiento" se detiene la creación de consensos y de entorpecen los acuerdos.

La última propuesta, que aunque es de Sartori no la ubica como un medio para fortalecer al presidencialismo, es la reelección inmediata de los diputados y senadores. Aún cuando este tema merece mucho más espacio para su discusión, en esta ocasión sólo explicaremos por qué consideramos que esta reforma beneficiaría al presidencialismo. La posibilidad de reelección por parte

de los legisladores provocaría que estos se esforzaran por hacer un trabajo eficiente en su cargo, pues sólo con esto el electorado volvería a confiar en ellos para que los representaran por un periodo más. Dicho esfuerzo redundaría en un trabajo coordinado con sus compañeros diputados o senadores, además de con el Ejecutivo, pues entre mayor sea la coordinación, existirán mejores posibilidades de consensos entre los Poderes. Ya hemos explicado que los consensos no sólo benefician a la sociedad o a una de las partes involucradas, sino a todos aquellos actores políticos que participen en estos. De esta manera, consideramos que si existen legisladores que se esfuerzan por hacer un buen trabajo, y que no únicamente están buscando la oportunidad para pasar de un cargo público a otro, el presidente se vería beneficiado, y con ello se fortalecería el régimen presidencial.

Conclusiones

Como ha quedado explicado en los 5 capítulos de la presente tesis, el sistema político mexicano y su sistema de partidos se encuentran en una situación compleja. La prácticamente nula congruencia entre el diseño institucional y la realidad política de los últimos años han precipitado el fracaso de las instituciones que deberían asegurar el desarrollo y progreso de la sociedad mexicana y de su sistema político. Por ello, consideramos impostergable realizar cambios jurídicos y políticos que nos permitan alcanzar una estabilidad social, económica y política duradera.

México tiene la necesidad de transitar de un presidencialismo anacrónico, debilitado y con rasgos de autoritarismo, hacia un semipresidencialismo participativo, estable, representativo y eficaz, que asegure no sólo el equilibrio de los Poderes, sino principalmente la toma de los acuerdos que requiere el Estado Mexicano. Si como se ha venido diciendo desde hace varios años, México requiere una reforma del Estado, es imprescindible comenzar realizando cambios en el sistema electoral y en el sistema de partidos.

A partir de la propuesta de transitar del presidencialismo al semipresidencialismo, y luego de un largo estudio de los sistemas de partidos en general y del sistema mexicano en particular, hemos alcanzado diversas conclusiones que se resumen en 2 grandes rubros: el fortalecimiento del sistema presidencial actual y la creación de incentivos institucionales que permitan alcanzar un sistema semipresidencial.

En primer término, estamos convencidos que sólo será mediante el fortalecimiento del presidencialismo como se logrará el desarrollo del sistema político mexicano. Si, como nosotros proponemos, esta vía de desarrollo lleva al semipresidencialismo, no existe mejor manera de llegar a éste que la del fortalecimiento de las instituciones presidenciales. En estos momentos en los que existe un presidencialismo débil, resulta peligroso pretender transitar hacia el semipresidencialismo, pues ello podría destruir las instituciones actuales, lo que derivaría en una profunda crisis política. Debido a que un cambio de esta magnitud requiere de instrumentos institucionales para consolidarse, dichos instrumentos deben consolidarse para asegurar la estabilidad durante el cambio y la efectividad tanto en el proceso como en los resultados. En el caso mexicano, dichos instrumentos son los de un sistema presidencial y son a estos a los que hay que fortalecer.

En segundo lugar, existen incentivos institucionales que se deben crear para lograr dicho fortalecimiento y que posteriormente servirán para consolidar un sistema político semipresidencial. El primero de estos incentivos es el que se refiere al cambio del sistema electoral. En este sentido, nuestra propuesta concreta es la de modificar la legislación electoral en varios temas, como son el del umbral electoral o cláusula de exclusión, el de los tiempos que, en el caso de los funcionarios públicos, debe preceder a una candidatura y el de la reelección de los legisladores. En el primer caso, nuestra propuesta es la de aumentar el umbral electoral del 2% al 4%. En un sistema en el que los partidos políticos cuentan con un financiamiento público tan elevado, estas entidades se convierten en motivo de negocios familiares en los que lo único

que importa es contar con aquellas prerrogativas que otorga la ley, aún cuando al poco tiempo de pierda el registro. Por ello, aumentar el umbral significaría conseguir un ahorro sustancial en materia de financiamiento público, pero también lograr la estabilidad del sistema de partidos, haciendo de éste un sistema tetrapartidista. Por lo que hace al tiempo previo a una candidatura en los casos de los altos funcionarios públicos, es conveniente aumentar éste y homogeneizarlo en 2 años. Muchas veces, un cargo público es utilizado como trampolín para buscar una candidatura, lo que distrae la atención de dicho funcionario en el cumplimiento de sus labores y disminuye la confianza de las fuerzas políticas de la oposición, que ven en este funcionario un ejemplo de oportunismo político al que una acuerdo de importancia podría beneficiar en su esfera personal. Ello reduce la posibilidad de alcanzar verdaderos acuerdos políticos. Finalmente, en el caso de la reelección de legisladores, creemos conveniente permitir a estos la reelección para un periodo inmediato. Esto permitiría la creación de una verdadera carrera legislativa en la que aquellas personas que ocupen los cargos de diputados y senadores acumulen la experiencia necesaria que un cargo de este envergadura implica. Además, la reelección de legisladores fortalecería el trabajo legislativo, pues este sería el principal argumento que estos tendrían para buscar el voto de la ciudadanía. Los resultados, y no la imposición de un dirigente de partido, serían el mecanismo para las postulaciones y las victorias electorales. Estas propuestas implican modificaciones al marco legal y constitucional de nuestro país, particularmente al COFIPE.

Por otro lado, consideramos que en el ámbito político existen 4 propuestas básicas que se deben atender si se quiere alcanzar un semipresidencialismo. Nos referimos a la creación de gobiernos en los que no sea un solo partido el que tome las decisiones desde el Poder Ejecutivo. Para ello, proponemos que se fortalezcan las alianzas políticas reales, y no sólo aquellas que buscan el voto y que desaparecen cuando se conforma el gobierno. La inclusión en los altos puestos gubernamentales de miembros de partidos distintos al del presidente ofrece confiabilidad de la ciudadanía hacia el gobierno, corresponsabilidad de aquellos partidos que estén representados por algunos funcionarios, y mayor credibilidad de la oposición hacia las políticas que se adoptan. Por ello, las alianzas electorales no se deben limitar a la búsqueda conjunta del voto a cambio de posiciones legislativas, sino que debe trascender hasta la conformación del gobierno. En segundo lugar, proponemos la toma de acuerdos en el Poder Legislativo por mayoría. Si cumplimos con la primera de las propuestas políticas, es relativamente sencillo conseguir el acuerdo de varios partidos en el órgano legislativo. En este caso, ello beneficiaría la toma de acuerdos en los asuntos más delicados de la reforma del Estado y de la propia operatividad del Poder Ejecutivo, como en el caso de la aprobación del Presupuesto de Egresos que año con año se discute y aprueba en la Cámara de Diputados. La ratificación de los secretarios de Despacho es nuestra tercera propuesta. Cuando el órgano legislativo tiene conocimiento de quienes serán los funcionarios que colaborarán con el Presidente en el cumplimiento de sus funciones y además con aprobados por este, se genera un vínculo de corresponsabilidad gubernamental. Si un secretario de Despacho es aprobado

por el órgano legislativo, aquellos que dieron su voto favorable no podrán oponerse con tanto fervor, y a veces irracionalidad, a las acciones que esta persona implemente. Por último, creemos que los altos funcionarios del Poder Ejecutivo deben comparecer ante el órgano legislativo con verdaderas consecuencias políticas y jurídicas. Actualmente, los funcionarios acuden a lo que se ha denominado la glosa del Informe Presidencial. Sin embargo, en ella sólo presentan las acciones que su área ha tomado, así como los resultados obtenidos, sin que los legisladores puedan cuestionar más allá de las palabras a dichos funcionarios. Se debe implementar un sistema en el que los legisladores puedan proponer, y en algunos casos imponer, medidas que se deban implementar para mejorar el desarrollo de las distintas áreas del gobierno.

Recapitulando nuestras propuestas y conclusiones, podemos señalar que para lograr un semipresidencialismo, es imprescindible crear un sistema de incentivos institucionales. De esta manera, las dos propuestas generales son: 1) fortalecer el actual sistema presidencial, y 2) crear un sistema de incentivos institucionales que permita transitar pacífica y maduramente hacia un semipresidencialismo fuerte y estable. En cuanto a este sistema de incentivos, podemos señalar que son 2 los principales rubros de propuestas particulares: los incentivos electorales y los incentivos políticos. Los incentivos electorales que proponemos son 3: 1) el aumento del umbral electoral o cláusula de exclusión; 2) la modificación de los tiempos electorales para evitar que un cargo político se convierta en trampolín para un puesto de elección popular, y 3) la reelección inmediata de los legisladores. Los incentivos políticos que

proponemos son 4: 1) creación de alianzas políticas de gobierno y no sólo electorales; 2) toma de acuerdos legislativos por mayoría; 3) ratificación de los altos funcionarios, como secretarios de Despacho, y 4) comparecencia de los secretarios de Despacho y creación de instrumentos jurídicos y políticos de sanción por parte de los legisladores.

Así, un esquema sencillo de nuestras propuestas sería el siguiente:

1. Fortalecimiento del sistema presidencial.
2. Creación de incentivos institucionales que permitan la transición hacia un sistema semipresidencial.

2.1 Incentivos electorales.

2.1.1 Aumento de la cláusula de exclusión.

2.1.2 Modificación de tiempos electorales.

2.1.3 Reelección de legisladores.

2.2 Incentivos políticos.

2.2.1 Creación de alianzas de gobierno.

2.2.2 Acuerdos legislativos por mayoría.

2.2.3 Ratificación de altos funcionarios.

2.2.4 Comparecencia de los secretarios de Despacho.

De esta manera, concluimos esta investigación del sistema de partidos en México. Como ha quedado plasmado a lo largo de las conclusiones y de los 5 capítulos que las preceden, no se trata sólo de un análisis teórico, sino también del desarrollo de propuestas concretas que buscan mejorar el sistema político en su conjunto. México requiere cambios estructurales serios y responsables que beneficien a la sociedad en su conjunto. El fortalecimiento del

presidencialismo y la transición al semipresidencialismo es el primer paso de esta gran odisea.

Fuentes de información

Bibliografía

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Deficiencias del sistema electoral norteamericano, ed. UNAM, México, 2001.
- ANDRÉN, Nils, Government and Politics in the Nordic Countries, ed. Almqvist & Wiksell, Estocolmo, 1964.
- BERLÍN, Francisco, Derecho Parlamentario, ed. FCE, México, 2003.
- BOBBIO, Norberto, Derecha e izquierda, ed. Punto de lectura, Madrid, 2001.
- BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo, Origen y fundamentos del poder político, ed. Enlace Grijalbo, México, 1984.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, Diccionario de política, ed. Siglo XXI, México, 2000.
- BORJA, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, ed. FCE, México, 1997.
- BURGOA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, ed. Porrúa, México, 2000.
- CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, ed. Siglo XXI, México, 2003.
- CHINOY, Ely, La sociedad, ed. FCE, México, 2000.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, volumen primero, ed. CEDIPC, México, 2004.

- COVIÁN, Miguel, El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado, ed. CEDIPC, México, 2004.
- DUVERGER, Maurice, Los partidos políticos, ed. FCE., México, 2002.
- ESPARZA, Bernardino, Partidos Políticos, ed. Porrúa, México, 2003.
- GAMAS, José, Regímenes parlamentarios de gobierno. Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, ed. UNAM, México, 1976.
- GONZÁLEZ, María de la Luz, Lineamientos de Teoría Política, ed. Mc Graw Hill, México, 1999.
- HOFSTADTER, Richard, La idea de un sistema de partidos, ed. Gemika, México, 1986.
- KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, ed. UNAM, México, 1988.
- LIJPHART Arend, Parliamentary versus presidential government, ed. Oxford, Oxford, 2000.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, primer y segundo cursos, ed. Oxford, México, 2003.
- MICHELS, Robert, Los partidos políticos, tomos I y II, ed. Amorrortu, Buenos Aires, 2003.
- MORELOS Y PAVÓN, José María, Sentimientos de la Nación. Edición facsimilar, ed. Fundación Académica Metropolitana, México, 2004.
- NOHLEN, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos, ed. FCE, México, 2004.
- PASQUINO, Gianfranco, La Oposición, ed. Alianza, Madrid, 1998.

- PATIÑO, Javier, Nuevo Derecho Electoral Mexicano, ed. Constitucionalista-IFE, México, 2000.
- ROBERTS, J.M., The New Penguin History of the World, ed. Penguin Books, Nueva York, 2004.
- ROSAS, Raúl, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ilustrada, ed. Gupy, México, 1983.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, ed. Porrúa, México, 2001.
- SARTORI, Giovanni, Homo videns, ed. Taurus, México, 2003.
- SARTORI, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, ed. FCE, México, 2003.
- SARTORI, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, ed. Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- SARTORI, Giovanni, Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo, ed. FCE, México, 2003.
- SOBERANES, José Luis, Historia del Derecho Mexicano, ed. Porrúa, México, 1999.
- SOLANA, Fernando, Cinco años de Política Exterior, ed. Porrúa, México, 1994.
- TAMAYO, Rolando, Elementos para una Teoría General del Derecho, ed. Themis, México, 2001.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, La democracia en América, ed. FCE, México, 2002.

- WARE, Alan, Partidos políticos y sistemas de partidos, ed. Istmo, Madrid, 2004.
- WEBER, Max, Economía y sociedad, ed. FCE. México, 1999.
- YOCELEVZKY, Ricardo, El Sistema Político Británico, ed. UNAM, México, 1986.
- ZIPPELIUS, Reinhold, Teoría General del Estado, ed. Porrúa – UNAM, México, 1998.

Diccionarios

- *Diccionario de la Real Academia Española*, ed. Espasa-Calpe, Madrid, 2003.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomos I, II, III y IV, ed. IJ-Porrúa, México, 2000.

Internet

- <http://canal2.ife.org.mx:8080/ife2daentrega/index.htm>, agosto de 2004.
- <http://indiana.edu/~csrc/fry1.html>, noviembre de 2004.
- <http://www.parliament.uk/directories/hciolists/clomps.cfm>, noviembre de 2004.
- <http://www.denmark.dk>, noviembre de 2004.
- <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/pdfsrcs/41.pdf>, diciembre de 2004.

- <http://www.ife.rog.mx>, abril de 2005.
- http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2004/diciembre/dof_20-12-2004_Vespertino.pdf, abril de 2005.
- <http://www.consulta.com.mx/>, mayo de 2005.
- <http://www.watergate.info/>, junio de 2005.
- <http://www.pri.org.mx/estadetulado/inicio.html>, diciembre de 2005.
- <http://www.pan.org.mx/?P=47>, diciembre de 2005.
- <http://www.prd.org.mx>, diciembre de 2005.
- <http://www.pvem.org.mx/historia1.htm>, diciembre de 2005.

Legislación

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ed. ISEF, México, 2004.
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, ed. Delma, México, 2004.
- *Código Electoral del Distrito Federal*, ed. Delma, México, 2004.
- *Código Electoral del Estado de México*, ed. Delma, México, 2004.

Jurisprudencia

- *Revista Justicia Electoral 1997*, Tercera Época, suplemento 1.