

HACIA UNA LEY FEDERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Pedro AGUIRRE RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Legislación sobre partidos políticos. Antecedentes*. III. *Patrimonialismo y partidos políticos en México*. IV. *Condiciones para la participación electoral*. V. *Democracia interna de los partidos políticos*. VI. *Fiscalización del uso de recursos públicos*. VII. *Promoción de la cultura democrática*. VIII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Se ha desatado en México una fuerte polémica sobre la necesidad de regular mejor al sistema de partidos, una vez que régimen político ha ingresado a la plena competitividad electoral. Muchas opiniones señalan que nuestros partidos resultan ser demasiado onerosos y que, de hecho, algunas organizaciones son auténticas “patentes de corzo” en beneficio exclusivo de dirigentes irresponsables y cínicos que hacen fabulosos negocios a costa del erario público. En este sentido, no han faltado las opiniones de quienes demandan hacer aún más difíciles las condiciones que la ley electoral impone al registro de nuevos partidos, así como recortar (algunos sugieren, de plano, eliminar) el subsidio público.

Aunque hay que reconocer que algunas de las críticas a nuestro actual sistema de partidos tienen muy justificados fundamentos —imposible cerrar los ojos ante los intolerables y groseros negocios familiares que representan para sus dueños algunas organizaciones— es imprescindible saber ponderar opiniones en torno al tema, para evitar promover la demagogia de la “antipolítica” o, peor aún, caer en la trampa de propiciar la consolidación de un oligopolio tripartidista. Si bien es cierto, que a nadie tiene por que regalársela la posibilidad de recibir subsidio público, ni se trata de dar vida artificial a instituciones sin fuerza ni repre-

sentatividad, tampoco hay razón para favorecer una suerte de “proteccionismo electoral” en beneficio de los partidos actualmente dominantes.

Urge en México la promulgación de una Ley Federal de Partidos Políticos, como las que existen en mayor parte de las democracias consolidadas europeas y en varias naciones de democratización reciente de América Latina. En la actualidad, todas las regulaciones correspondientes a la vida de los partidos están incluidas en el texto de la ley electoral (el Cofipe). Este hecho es completamente obsoleto e inoperante. Necesitamos una legislación que se consagre en exclusiva a regular la vida de los partidos y procure garantizar, en la mayor medida posible, un sistema fuerte y representativo.

Una ley federal, moderna y eficaz de partidos políticos en México deberá observar, por lo menos, cinco grandes rubros, a saber: registro escalonado de partidos, regulación de las coaliciones y las candidaturas comunes, prevailecimiento de la democracia interna en estas instituciones de interés público, estricta fiscalización del uso de recursos públicos, y cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en la enorme tarea de la difusión de la cultura democrática en nuestro país.

II. LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS. ANTECEDENTES

Como lo ha señalado Petra Bedel, el tema de la legislación sobre los partidos políticos y elecciones, a pesar de la importancia y del debate político continuo, “ha sido poco tratado en forma sistemática a nivel científico”.¹

La promulgación de legislaciones especiales ha sido factor decisivo para la institucionalización de sistemas de partidos tanto en democracias consolidadas como en naciones de democratización reciente. La vigencia de una Ley de Partidos Políticos tiene que ver con el establecimiento de normas de derecho público, que regulan las condiciones de participación, el funcionamiento, la estructura, los sistemas de votación internos y el financiamiento de los partidos políticos.

¹ Bendel, P., “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera”, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, en Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (comps.), México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 384-409.

Fue Alemania, la primera de las democracias consolidadas europeas en promulgar una Ley de Partidos Políticos, la cual es vigente desde 1967. La alemana fue la primera ley que reconoció plenamente a los partidos políticos, estableciendo claramente sus derechos y obligaciones. Entre otras cosas, dispone al carácter de interés público de los partidos y les garantiza un subsidio federal proporcional a su fuerza electoral. Asimismo, la legislación partidista alemana fue la primera en el mundo en intervenir en la organización interna de los partidos: exige a estos mecanismos democráticos y abiertos para la elección de dirigentes y candidatos, e implementa un estricto sistema de fiscalización que se encarga de vigilar la forma como los partidos administran el subsidio oficial.

En lo que concierne a las condiciones para poder participar en las elecciones federales, la Ley de Partidos Políticos alemana, determina la inscripción automática de las listas de candidatos presentadas por los partidos con representación parlamentaria. Las organizaciones que están fuera del Parlamento deben contar con el reconocimiento como partidos políticos que otorga el Comité Electoral Federal, el cual impone como condiciones de registro obtener la afiliación de por lo menos 200 electores por cada distrito electoral uninominal del país, y la presentación de un estatuto y de un programa de gobierno, documentos que deberán atenerse a las disposiciones constitucionales respectivas, las cuales, como principal característica, demandan apego irrestricto al sistema democrático de gobierno.

La Ley Federal de Partidos Políticos de Alemania otorga el reembolso de una parte importante de los gastos de campaña que efectúan los partidos a nivel municipal, estatal y federal, así como en las elecciones para el Parlamento europeo. Asimismo, el Estado subsidia las actividades de los grupos parlamentarios de los partidos, tanto en los parlamentos estatales como en el federal, y a las fundaciones partidistas dedicadas “a la promoción de la democracia y de la educación cívica” (Ebert, Neumann, Adenauer, etcétera).

Para que un partido se haga acreedor al reembolso de parte de sus gastos de campaña, éste debe obtener en las elecciones generales cuando menos el 0.5% de los votos a nivel nacional. Es decir, no es menester para un partido contar con representación parlamentaria para conseguir los fondos públicos, ya que para acceder al *Bundestag* una formación política necesita ganar por lo menos el 5% de los votos a nivel nacional. Estos mismos porcentajes son exigidos en todos los *Länder* (estados fe-

derales) tanto para la obtención del subsidio como para el ingreso a la Cámara Legislativa local. La regla para el reembolso de parte del gasto de las campañas electorales a nivel federal de los partidos, es otorgarle a estos cinco marcos por cada voto que hayan conseguido en las urnas. Los recursos brindados para la manutención de las fundaciones y el apoyo a los grupos parlamentarios se otorgan anualmente de acuerdo a la proporción de votos obtenida por cada partido en la elección federal inmediata pasada. Por otro lado, en 1992 El Tribunal Constitucional de Karlsruhe aceptó ampliar el tope del porcentaje máximo a cubrir por financiamiento público de campañas electorales del 50% al 75% del gasto total.

En Alemania prevalece el principio elemental de que todo lo concerniente al uso que se le da al dinero de los contribuyentes debe ser sujeto a un estricto control. De ahí que los partidos alemanes tengan la obligación de presentar cuentas públicas muy puntuales de sus gastos, además de que son sometidos a exhaustivas auditorías anuales por parte de la autoridad electoral.

El financiamiento privado también es sujeto a un estricto control. Todos los donantes privados que otorguen a un partido o candidato más de 20,000 marcos (antes de 1994 la cifra tope era de 40,000 marcos) deben de dar a conocer su nombre. Asimismo, el Tribunal Constitucional decidió suprimir las exenciones fiscales que estas aportaciones privadas disfrutaban hasta antes de 1994.

Se concede a los partidos tiempo gratuito en los canales de radio y televisión estatales solamente en las tres semanas previas a las elecciones. El tiempo se asigna a los partidos de acuerdo con el tamaño de su representación parlamentaria federal o estatal, según sea el caso. Está prohibida la compra de espacios publicitarios en televisión por parte de los partidos políticos con fines de propaganda electoral.²

A partir de la promulgación de la Ley Federal de Partidos Políticos de Alemania, la mayor parte de las naciones europeas comenzaron a adoptar sus propias leyes de partidos políticos, siempre siguiendo como principales pautas: exigir requisitos relativamente asequibles para la inscripción de las listas de candidatos, otorgar el reembolso de parte de los gastos de campaña a organizaciones capaces de alcanzar un mínimo de representación nacional una vez celebradas las elecciones, conceder

² Para un análisis exhaustivo de la legislación alemana, véase Padgett, S.y Burkett, T., *Political Parties and Elections in West Germany*, Londres, C. Hurst & Company, 1986.

un subsidio permanente a los partidos más representativos (en algunos casos), implementar estrictos sistemas de fiscalización, demandar de los partidos formas democráticas de vida interna, imponer controles a las fuentes de financiamiento privado y prohibir la compra de espacios comerciales en radio y televisión.³

En América Latina, todas las naciones más representativas cuentan con una legislación para regular específicamente la vida de los partidos políticos. De hecho, en la actualidad encontramos leyes de partidos políticos en Argentina (año de promulgación, 1982), Brasil (1989), Chile (1987), Colombia (1999), Ecuador (1978), Uruguay (1966) y Venezuela (1965). En todos los casos, las leyes regulan los temas de participación de los partidos en elecciones (creación/extinción), vida interna, control del financiamiento público y privado, y formación de alianzas y coaliciones, como los temas más importantes.

III. PATRIMONIALISMO Y PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

La construcción de una gobernabilidad democrática deberá pasar, necesariamente, por la consolidación de un sistema de partidos fuerte y representativo. Aunque en México no hemos llegado aún a los extremos de crisis de representatividad que padecen los partidos políticos en otras naciones latinoamericanas, y que los tienen condenados a un descrédito que se antoja irremediable, si es posible percibir entre los mexicanos, en general, una mala imagen de los partidos. Existe un déficit de representatividad en los partidos mexicanos provocada por que, lamentablemente, aún prevalece en casi todos ellos una visión patrimonialista de la política y el poder.

El patrimonialismo concibe a la política no como un espacio público dedicado a la solución de los problemas colectivos, sino como una extensión del espacio privado. Esto es, a decir del politólogo uruguayo Jorge Lazarte: “que los intereses privados invaden el espacio de la política y los absorben”.⁴ En el patrimonialismo el poder se explica como

³ Para un análisis comparado de las legislaciones europeas, véase *European Electoral Systems Handbook*, Londres, Bulterworths, 1997.

⁴ Lazarte, Jorge, “Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia”, en Manz, Thomas y Zuazo, Moira (coords.), *Partidos políticos y representación en América Latina*, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Fridrich Ebert Stiftung, Nueva Sociedad, 1998, pp. 25-51.

un medio para satisfacción de intereses privados y pierde la dimensión pública, esencial en una democracia. El patrimonialismo dificulta la institucionalización de los partidos y representa un pesado fardo en la constitución de un sistema político autónomo y democrático.

La visión patrimonialista de la política está profundamente arraigada en los partidos políticos mexicanos, sobre todo en una de sus manifestaciones más palmarias: el clientelismo. El sistema de partido hegemónico se mantuvo en el poder gracias a que desarrolló intensamente en el país una cultura clientelar. Asimismo, muchos de los partidos de reciente creación no escapan a la lógica patrimonialista y a las prácticas clientelares.

Evidentemente, en una política tan dependiente del modelo clientelar que los partidos dejan de ser percibidos como mecanismos de agregación de intereses y como canales de expresión de demandas para ser concebidos exclusivamente como dadores de beneficios de cualquier tipo. Si los partidos cumplen con las expectativas de patronazgo, mantienen el apoyo, y si fallan en la tarea, pierden bases de sustentación. Una lógica perversa en la que está encerrada el germen mortal de ciertas democracias, por que, como es bien sabido, los efectos del clientelismo sobre las instituciones públicas llegan a ser devastadoras: las hace ineficientes al limitar su capacidad de control sobre las decisiones de a quien beneficiar, que dejan de tener un principio racional (la consecución de un objetivo con el uso eficiente de los recursos disponibles) para teñirse de partidismo.

Como efecto del clientelismo, las lealtades no se establecen más con las instituciones ni con sus objetivos, sino con los partidos y sus líderes. Por último, se termina por brindar protección a funcionarios incompetentes y deshonestos, prohiendo corrupción se extiende no sólo a las instituciones públicas, sino a prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional.

Es por ello que debe recuperarse la idea de lo político como espacio público/colectivo de representatividad social y esfera de negociación y agregación que se diferencie de lo privado. Siguiendo a Touraine, “debe ponerse a la política en el centro de la sociedad para que ésta pueda fijar sus grandes orientaciones”.⁵ Un retorno a la política, que no implica, desde luego, el desprecio de lo político o de lo estatal, ni la irracional

5 Touraine, Alain, *América Latina: Política y sociedad*, Madrid, Espasa Calpe, 1989.

exaltación de la sociedad civil o de la antipolítica, como algunos pretenden como magra solución. Para lograrlo, es indispensable que los partidos implementen mecanismos eficaces de rendición de cuentas y reconocer que si pueden arrobarse el derecho de tomar decisiones en nombre de los demás, también tienen la obligación de dar explicaciones puntuales sobre sus acciones.

La tarea refuncionalizadora de los partidos nunca debe perder de vista el imperativo de la representación política. Traducir demandas en políticas concretas implica capacidad de formulación, de diseño, de ejecución, de seguimiento y evaluación. Se trata, en una palabra, de generalizar intereses. La representación política de los partidos debe entenderse cabalmente en ese sentido. Es por estas razones, que ha llegado la hora de plantearse la necesidad de tener partidos con menos militantes y “movilizadores” que de electores y profesionales permanentes. Las estructuras tradicionales de los partidos aparecen anacrónicas en nuestros tiempos. Más partidos de ciudadanos y menos de corporaciones, más de líderes y menos de caudillos, más ideas y propuestas que ofrecimientos de prebendas y favores.

La redacción de una Ley de Partidos Políticos en México debe contemplar esta necesidad que tenemos de construir un sistema donde los partidos sean capaces de interpretar anhelos y coordinar esfuerzos. Para lograr el ideal de la renovación partidista, deberá establecerse un esquema de participación que permita la existencia de un panorama plural de opciones políticas, pero que evite dar lugar a la ingobernabilidad y cierre el paso a oportunistas y negociantes de la política. Asimismo, una tarea indispensable de la ley que hoy proponemos será trabajar a fondo en la democratización interna de los partidos, lo que implica, en primer término, respetar escrupulosamente las reglas, asegurar la participación de los adherentes en la vida del partido, descentralizar la toma de decisiones y propiciar métodos para la rendición de cuentas de la dirigencia.

IV. CONDICIONES PARA LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

En México se debe entender de una vez que en las democracias actuales existen criterios escalonados en lo concerniente al registro de los partidos políticos. Es decir, se exigen diferentes condiciones a los protagonistas electorales para participar en elecciones, recibir recursos públicos y acceder a la representación parlamentaria.

Participar como candidatos en elecciones es un derecho elemental de los ciudadanos en cualquier democracia. No deben ser ni el gobierno, ni la autoridad electoral, ni mucho menos los partidos ya existentes los que determinen quienes deben participar en los comicios y quienes no. Por eso es que los requisitos para aparecer en las boletas electorales son relativamente fáciles de cumplir. Es un elemento fundamental de respeto al pluralismo.

Desde la promulgación de la Ley Electoral de 1946, en nuestro país han regido disposiciones demasiado estrictas destinadas a restringir la participación de nuevos partidos en las elecciones federales y, sobre todo, diseñadas para evitar lo más posible escisiones de última hora en el partido hegemónico. De hecho, en este sentido podemos afirmar que nuestra legislación electoral ha sido un caso *sui generis* a nivel internacional, ya que prácticamente en ninguna democracia del mundo se exigen tantos requisitos a los partidos y a los candidatos en lo individual para poder participar en las elecciones. Este juicio es válido para absolutamente todas las numerosas reformas y cambios electorales que el país a experimentado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la fecha.

La trascendental Reforma Electoral de 1996 propició cambios muy importantes en temas como la conformación de los órganos electorales, financiamiento de partidos, acceso a los medios de comunicación, integración de cámaras legislativas, etcétera. Quizá no tan espectaculares, pero no menos importantes, fueron los cambios a las disposiciones para el registro de partidos.

El Cofipe establece en su artículo 24 “formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, un programa de acción y estatutos” y “contar con 3,000 afiliados en, por lo menos, 10 entidades federativas, o 300 afiliados en, por lo menos, 100 distritos uninominales; y en ningún caso el número total de afiliados en el país podrá ser inferior 0.13% del Padrón Electoral Federal”. El gran problema reside en las disposiciones del artículo 28, que en su inciso “a” establece que para constituir un partido político nacional la organización interesada deberá “celebrar por lo menos en 10 entidades federativas o en cien distritos electorales una asamblea en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado para tal efecto por el IFE, quien certificará que el número de afiliados que con-

currieron y participaron en la asamblea estatal o distrital en ningún caso podrá ser menor a 3,000 o 300, respectivamente...”.

La condición que impone el Cofipe de celebrar asambleas estatales o municipales ha tergiversado enormemente la naturaleza de representación ciudadana que deben tener los partidos, ya que en la práctica ha obligado a éstos a depender de grupos y corporaciones que tienen la capacidad de movilización para llenar las asambleas con sus afiliados incondicionales o con sus clientelas, y también ha dado lugar a que auténticos filibusteros logren obtener el registro invirtiendo recursos para reunir a la gente en lamentables “asambleas” utilizando los métodos más innobles, tales como efectuar rifas y sorteos, organizar conciertos de música popular o, descaradamente, comprar con despensas o en efectivo la presencia de los electores.

Sobre el tema de quienes deben participar en las elecciones en México hay todo un debate. Son numerosas las voces que sostienen que facilitar al máximo el concurso de organizaciones nuevas y candidatos independientes iría en detrimento de la estabilidad de nuestro sistema de partidos, el cual apenas se encuentra en una etapa de transición, ya que, según esta óptica, allanar el camino a políticos oportunistas fomentaría el personalismo y promovería la atomización política. Quienes así opinan señalan que si no logramos consolidar un sistema fuerte y representativo estaremos actuando en contra de la gobernabilidad del país y, eventualmente, se daría lugar a un caos que muy bien podría desembocar en un nuevo autoritarismo. Todo esto amén de la indignación que ha provocado en numerosos sectores de la opinión pública que algunos pillos hagan negocio a costa del erario público creando partidos con escasa representación y fuerza política.

Pero, por otra parte, hay quienes opinan que en una democracia deben ser los electores los únicos que definen mediante su sufragio cuales son los partidos “fuertes y representativos” y cuales no. Para esta postura, mantener un criterio restrictivo sólo favorece al mantenimiento de los partidos “gastados y desprestigiados que hoy tenemos”, que no aportan soluciones plausibles a la sociedad, no representan eficazmente a la ciudadanía y no están respondiendo eficazmente al reto de la verdadera competencia electoral. Si, todavía siguiendo este razonamiento, aspiramos verdaderamente a vivir una democracia plena, debemos levantar las

restricciones que aún pesan sobre la participación de los partidos, e incluso debemos permitir la participación de candidatos independientes.

En realidad, las dos posiciones tienen razón en algunos aspectos fundamentales. En México es imperativo garantizar la consolidación de un sistema de partidos fuerte y representativo con el propósito de trabajar en favor de la gobernabilidad, pero también es importante abrir los canales de participación a nuevos actores. Los dos objetivos no están necesariamente reñidos. Hay formas de abrir la competencia y al mismo tiempo evitar la destrucción del sistema de partidos, como lo prueban las experiencias de otros países, donde participar en elecciones es fácil, pero no lo es tanto el acceder al Parlamento y al financiamiento público. Es decir, se trata de adoptar en México un triple registro a los partidos.

En México se debería exigir requisitos asequibles a los partidos para tener derecho a participar en las elecciones, lo cual no implica, debe reiterarse, obtener subsidio público. Una idea sería exigir a los partidos contar con por lo menos 2,000 militantes en cada una de las entidades federativas para que el partido tenga derecho a aparecer en la boleta, eliminando la condición de celebrar asambleas. Además, claro está, los partidos deberán presentar debidamente sus documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos que garanticen una vida interna democrática). Por otra parte, debería inaugurarse la posibilidad de presentar candidaturas independientes, aplicando condiciones como, supongamos, que un aspirante independiente para senador o diputado pudiera obtener su registro si consigue la firma de por lo menos un equivalente del 1% de los ciudadanos del distrito uninominal o del estado que pretende representar. Ahora bien, para que un partido conserve sus prerrogativas de ley (reembolso de parte de los gastos de campaña, derecho al financiamiento público anual hasta la celebración de los siguientes comicios federales, acceso gratuito a medios de comunicación, representación ante el IFE, etcétera) digamos que se exige por lo menos obtener el 1.5% de la votación nacional.

Aunque ninguna fórmula electoral basta por sí misma para garantizar la gobernabilidad de un país, lo cierto es que tratar de impedir la proliferación de partidos débiles en el Parlamento siempre ha ayudado a este propósito. Por eso, es que debemos pensar en establecer un tamiz relativamente alto a los partidos para que éstos tengan derecho, a representación parlamentaria. Para ello se podría exigir, por ejemplo, conse-

guir por lo menos el 3% de la votación a nivel nacional, pero sin excluir la posibilidad de otorgar representación a organizaciones que demuestren una significativa fuerza regional. Asimismo, debería considerarse otorgar representación parlamentaria correspondiente a los partidos que no lograsen ganar el 3% de la votación a nivel nacional, pero que sí fueran capaces de ganar por lo menos el 5% de los sufragios en una circunscripción plurinominal.

De aprobarse la idea del registro escalonado, el problema de las coaliciones, que ahora es tan escandaloso, pasaría a un segundo plano. Desde luego, los partidos podrían presentarse coaligados, pero deberán llegar antes a un acuerdo legal, avalado por la autoridad electoral, de cómo se repartirían entre ellos los recursos públicos en caso de que la coalición lograra alcanzar el mínimo requerido para obtenerlos, y considerando, para tal efecto a la coalición o alianza como un solo partido político nacional. Asimismo, no existe ninguna razón para mantener la proscripción vigente en la actualidad a nivel federal que impide la presentación de candidaturas comunes.

V. DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Una Ley Federal de Partidos Políticos deberá regular la vida interna de estas organizaciones. La autoridad electoral tiene todo el derecho de imponer a los partidos la obligatoriedad de establecer fórmulas claras y democráticas para la elección de candidatos y dirigentes, e instituir la posibilidad de que los militantes que se sientan afectados en sus derechos por las dirigencias partidistas puedan interponer recursos de queja ante el Tribunal Electoral.

La crisis de los partidos es uno de los sucesos políticos cardinales de la actualidad. En buena medida rebasados por el vertiginoso desarrollo que experimentan las sociedades democráticas contemporáneas, los partidos han sido relativamente lentos en adaptarse a tantos y tan profundos cambios. Sin embargo, ni de lejos han aparecido instituciones que logren sustituirlos eficazmente. Incluso para los más escépticos, los partidos son “males necesarios” cuya supervivencia está garantizada aún por mucho tiempo, sobre todo si es que logran responder a las demandas de nuestra época y superan el dilema de representatividad por el que atraviesan al establecer vínculos más plausibles con la sociedad.

En efecto, el principal problema de los partidos se refiere a la representatividad. Los nuevos electores y grupos sociales no se sienten necesariamente identificados con los partidos tradicionales, de ahí que defeccionen hacia opciones de la llamada “antipolítica” (ecologistas, chauvinistas, humanistas, milenaristas etcétera), se dejen engañar por “el canto de las sirenas” del personalismo demagógico o autoritario (desgraciadamente tan socorrido aún en América Latina) o, simplemente, se abstengan de cualquier participación política. Es por ello que en la actualidad presenciamos en todo el mundo, en mayor o menor medida, una tendencia a la democratización de las estructuras internas de los partidos políticos, los cuales pretenden perfeccionar su relación con la sociedad y reducir la casi siempre desproporcionada influencia de las burocracias partidistas, señalada por muchos como la principal responsable de esta crisis de representatividad.

Por décadas se estimó que los partidos eran una especie de “ejércitos” para los cuales era imprescindible una estructura férrea y una incuestionable disciplina si es que querían salir victoriosos de la “guerra democrática”. Recuérdese, por ejemplo, la célebre ley de hierro de la oligarquía enunciada por Robert Michels: “quien dice organización, dice tendencia a la oligarquía”,⁶ y la descripción de Max Weber de los partidos, a los que definió como “cuerpos que luchan por el poder marcados por la tendencia a dotarse de una estructura marcadamente dominante”.⁷

Ahora bien, uno de los efectos más trascendentes que experimentan, o deberán experimentar, los partidos como parte fundamental de su proceso de adaptación a las circunstancias sociales contemporáneas es el progresivo declive del “aparato”. Para sobrevivir, tarde o temprano los partidos deberán transformarse para dejar de ser los andamiajes rígidos y burocratizados descritos por Michels, Ostrogorski y Weber, y convertirse en organismos dinámicos marcados por la desideologización y la descentralización de las decisiones. Los partidos del futuro necesariamente serán menos rígidos y estructurados, pero muy probablemente sean más eficientes en su relación con la sociedad.

Desde luego, esta flexibilización no deja de tener sus riesgos. Partidos más laxos podrían caer ante los embates del personalismo, ser más dó-

⁶ Michels, Robert, *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Nueva York, Collier, 1962, p. 25.

⁷ Véase MacRae, D.G., *Weber*, 2a. ed., Londres, Fontana, 1986, p. 158.

ciles frente a la excesiva influencia de los medios de comunicación, más proclives a vender la imagen de candidatos como si se tratara de detergente, y más dispuestos a caer en la tentación de convertirse en organizaciones “atrapa todo” (*catch all party*) dedicadas al oportunismo electoral o a cubrir únicamente necesidades coyunturales. No obstante los riesgos, los partidos están en transición y los cambios se refieren fundamentalmente al reordenamiento de sus estructuras organizativas.

Uno de los aspectos fundamentales de la modernización de los partidos se refiere a la selección de candidatos y de dirigentes. Precisamente es en este rubro donde las tendencias oligárquicas mencionadas por los estudiosos se han hecho presentes en la vida de los partidos con mayor evidencia. La selección de candidatos a puestos de elección popular en la inmensa mayoría de los partidos ha estado muy lejos de satisfacer plenamente los principios democráticos, al atender la necesidad de mantener la unidad de acción y criterio de la organización frente al reto que supone la competencia en las urnas. Por ello, en la actualidad las fórmulas tradicionales de selección de candidatos y de dirigentes son poderosamente impugnadas, incrementándose las voces de quienes opinan deben instituirse mecanismos más democráticos y abiertos.

Hasta la fecha, el mecanismo más común para la selección de candidatos y dirigentes de los partidos es mediante la celebración de convenciones y congresos. Sin embargo, lo usual ha sido, por lo menos hasta hace poco, que el congreso o convención se limite a corroborar una decisión previa tomada por la dirección nacional. Como lo expresó Von Beyme “Los congresos de los partidos, que se supone son la expresión institucional de la soberanía popular de la Institución, a menudo son únicamente un mero órgano aclamativo”.⁸ En este sentido cabe decir que una de las fórmulas que actualmente se discuten es precisamente democratizar las formas en las que son elegidos los delegados a los congresos y convenciones.

Asimismo, es impresionante como se ha adoptado en un número creciente de países, entre ellos México, la celebración de elecciones internas o primarias para la selección de candidatos y dirigencias. Para muchos analistas, las internas son la única forma a la que los partidos deben recurrir si verdaderamente pretenden democratizarse. Los defensores de

⁸ Von Beyme, Klaus, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, 1986, p. 309.

las primarias consideran, además, que se trata de un instrumento indispensable para fortalecer los vínculos de los partidos con la sociedad.

Ahora bien, es América Latina y en otras regiones de democratización reciente donde las primarias o “internas” son cada vez más comunes. En Uruguay, la celebración de internas tiene rango constitucional, mientras que en Argentina y Paraguay se efectúan bajo la supervisión de la autoridad electoral. Asimismo, la celebración de internas se ha institucionalizado, en mayor o menor medida, en Brasil, Chile, Bolivia y Venezuela, entre otras naciones. En México, las elecciones internas son ya el mecanismo más común para la designación de dirigencias en dos de los principales partidos de nuestro panorama político: el PRI y el PRD. Sin embargo, en ambos casos se han verificado irregularidades que demandan la participación del IFE como garante principal de la celebración de estos procesos.

Una Ley Federal de Partidos Políticos deberá incluir la regulación de las elecciones internas, que serían supervisadas en todos sus aspectos fundamentales por el IFE. Asimismo, la ley deberá garantizar la transparencia de los métodos de elección de los delegados a las convenciones o congresos electivos en los partidos que decidan mantener este mecanismo.

VI. FISCALIZACIÓN DEL USO DE RECURSOS PÚBLICOS

Como se señaló anteriormente, obtener recursos públicos deberá atender un criterio distinto que el que se impone para poder participar en elecciones. México es de las pocas naciones que otorga dinero a los partidos “primerizos” antes de celebrarse los comicios. En prácticamente todos los casos, es después de la jornada electoral que el Estado reembolsa una parte importante de los gastos de campaña a los partidos que demostraron tener un mínimo de representatividad a nivel nacional, y es a partir de entonces que les otorga un subsidio hasta la celebración de las siguientes elecciones nacionales, en las que deberán refrendar su representatividad.

Desde luego, una condición *sine qua non* que deberá contemplar una Ley de Partidos Políticos sería establecer el más eficaz y estricto sistema de fiscalización sobre el manejo de los recursos públicos que éstos reciben. En la actualidad, el IFE somete a una auditoría anual a los partidos, pero este mecanismo ha probado no ser suficiente.

La fiscalización de los partidos debe ser aún más estricta. Para realizar esta tarea, podría pensarse en el establecimiento de un organismo fiscalizador autónomo. Pero ante todo, debe insistirse en el criterio, afortunadamente hoy vigente, de mantener la primacía del dinero público sobre el privado en todo lo concerniente al mantenimiento de los partidos. Si bien es cierto que debemos evitar que nuestra democracia nos salga tan cara como sucede en la actualidad, también es menester tomar conciencia de la importancia de impedir que los partidos se conviertan en rehenes o meros instrumentos de intereses privados o grupos de presión.

En este sentido, cabe decir que en México debe perfeccionarse también la regulación de las campañas electorales, para que éstas sean lo menos onerosas posibles. Desde luego, aunque este tema no crítica precisamente a la redacción de una ley de partidos, en virtud a que todo lo referente a las campañas cae como materia de la ley electoral, no está por demás mencionar que una buena idea consiste en prohibir la compra de espacios comerciales en radio y televisión, tal como sucede en la mayor parte de las democracias europeas. La propaganda en los medios masivos es el elemento que más encarece las campañas electorales, además de que constituye un factor de desequilibrio a favor de los partidos más ricos frente a las organizaciones más pequeñas. Impedir la compra de espacios comerciales no sólo evitaría los groseros despilfarros de los que hemos sido testigos en las últimas campañas electorales en México, sino que también coadyuvaría a equiparar las condiciones de la competencia electoral, con lo que se fortalecería el régimen democrático.

VII. PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA

Para cumplir con el inapelable objetivo de acercar a los partidos con la sociedad, el papel que juegan las instituciones dedicadas a la promoción de la cultura democrática resulta fundamental. Una de las aportaciones menos publicitarias, pero quizá más importantes, de la Reforma Electoral de 1996, fue imponer a los partidos la obligación de dedicar una parte del financiamiento que reciben del Estado (por lo menos el 2%) para difundir los valores y prácticas de la cultura democrática, mediante el mantenimiento directo de fundaciones o institutos.

Se trata de un gran acierto, en virtud a que no será posible consolidar un régimen auténticamente democrático sin que contemos, como base,

con una población educada para apreciar, ejercer y defender los valores de la democracia. Enraizar una cultura cimentada en la tolerancia, el respeto, la corresponsabilidad y la rendición de cuentas será una meta ardua, que quizá lleve generaciones alcanzar. Por esta razón, los partidos deberían dedicar una parte mucho más sustancial de sus energías y recursos para cumplir con los trabajos de difusión de la cultura democrática.

Ahora que, una vez más, aparentemente, se avecina el inicio de una discusión a fondo sobre la reforma del Estado y de nuestras prácticas políticas, la agenda deberá incluir como prioridad establecer una estrategia integral que involucre al Estado y a la sociedad en la promoción de la cultura democrática. Dicha estrategia tendrá que contemplar, entre otras muchas ideas, ampliar el margen de las obligaciones que tienen los partidos en el tema.

México vive ya una democracia competitiva plena. La tarea consiste ahora en consolidar al régimen democrático. Un camino ineludible es generar educación para la democracia. Educación a todos los niveles. Educación para una clase política que tiene la obligación de arraigar el hábito de arribar a consensos y asumir corresponsabilidades. Educación para ensanchar en la población el conocimiento del carácter y origen de nuestros derechos y obligaciones. Educación para establecer de manera definitiva a la tolerancia como orientadora social irrevocable. Educación para fomentar de manera irrestricta la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

Educación para la democracia, por que el principal imperativo de un gobierno verdaderamente democrático consiste en construir consensos, dotar de soporte ciudadano al ejercicio responsable de la autoridad y a la aplicación de las leyes; y acercar el acto de gobierno al escenario mismo en que se encuentran los problemas.

Una Ley Federal de Partidos Políticos deberá subrayar las obligaciones que los partidos tienen en la actualidad en las tareas de difusión de la cultura democrática. La cifra mínima del 2% que la actual reglamentación dispone debe incrementarse hasta, quizá, un 5% del total de recursos públicos. Desde luego, la autoridad electoral necesita perfeccionar las formas de fiscalización de cómo se manejan estos dineros, en virtud de ser ésta una obligación fundamental en una nación que, como la nuestra, necesita abordar de inmediato la tarea de arraigar en la población una sólida cultura democrática. Asimismo, sería muy positivo que la auto-

ridad electoral se involucrará en la elaboración de los programas de trabajo de las fundaciones o institutos que son subsidiarios por los partidos políticos, y verificar periódicamente su cabal cumplimiento

VIII. CONCLUSIONES

El rediseño del sistema de partidos políticos debe propender hacia su institucionalización. Hace poco, en una muy interesante reflexión sobre la necesidad de rediseñar los sistemas de partidos, el politólogo Carlos Mena Keymer escribió:

Dónde existe un sistema de partidos institucionalizados, éstos son actores principales y estructuran el proceso político; en cambio donde están menos institucionalizados, los partidos no son dominantes, no estructuran el proceso político de una manera muy significativa, y por lo tanto, la política tiende a estar menos institucionalizada y por ende, se hace más impredecible. En general, la institucionalización de un sistema de partidos se refiere a un proceso en virtud del cual la práctica o la organización está bien establecida y conocida. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones, y comportamientos basados en la premisa de que esta práctica u organización va a prevalecer en el futuro previsible.⁹

Si nuestra democracia habrá de consolidarse, sólo será en la medida en la que tengamos un sistema de partidos fuerte y representativo, conformado por organizaciones responsables, verdaderamente alternativas y atentas a las necesidades y anhelos de la sociedad. Sí, hay que criticar a nuestros partidos, pero no al grado de denostar su naturaleza misma, ni exigiendo que desaparezca el subsidio estatal, ni negando su indispensable carácter como instituciones de interés público.

⁹ Mena Keymer, C., “Rediseño de los partidos políticos en América Latina”, *Cuadernos de Capel*, núm. 45, San José, Costa Rica, 1998.