

## NATURALEZA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Francisco José PAOLI BOLIO\*

SUMARIO: I. *Introducción. Algunas definiciones.* II. *Los partidos en México en distintas etapas.* III. *Propuesta de nueva definición de los partidos políticos.* IV. *Bibliografía selecta.*

### I. INTRODUCCIÓN. ALGUNAS DEFINICIONES

Una discusión fundamental en la teoría política contemporánea es la de la naturaleza de los partidos políticos (PP). Algunos teóricos sostienen que son organizaciones privadas, de las llamadas voluntarias; otros consideran que son organismos públicos, parte del Estado, y, finalmente, hay quienes piensan que tienen naturaleza mixta, porque cumplen funciones privadas, sociales y públicas.

Tengo la impresión de que los PP pueden ser clasificados en cualquiera de los tres tipos, dependiendo de la caracterización política y jurídica que se hace en cada país. Si se revisan las condiciones en que surgen y se regulan los PP, pueden ser clasificados como organismos privados, sociales o públicos atendiendo las características que adoptan en función de las atribuciones y fines que la legislación y la práctica política les otorga. Porque como sostiene Manuel Martínez Sospedra: “Los partidos no se mueven en el vacío. Antes bien, se hallan insertos en la sociedad civil, que les sustenta, y compiten entre sí por el apoyo de esa misma sociedad civil, tanto en su actuación cotidiana como, muy especialmente, con ocasión de los periodos electorales”.<sup>1</sup>

Para empezar este análisis, repaso algunas concepciones de los partidos, desde la perspectiva sociológica y política general, sin considerar el marco jurídico, ya que en su origen los partidos no fueron formalmente regulados. Estas definiciones iniciales se hacen en el marco de un sistema democrático,

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

<sup>1</sup> *Introducción a los partidos políticos*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 115.

ya que en ellas no caben los partidos únicos de los regímenes totalitarios. En este caso, los PP son claramente organismos del Estado. Las definiciones nos ayudan a penetrar en el conocimiento de la naturaleza de los PP y su transformación en distintas etapas históricas:

- Edmund Burke (1770) ofrece el siguiente concepto: “Un partido político es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante acciones conjuntas, el interés nacional, sobre la base de algún principio determinado en el que todos están de acuerdo”.<sup>2</sup>

Se trata de una definición temprana, que se ubica en el tiempo en que los PP están naciendo y son rechazados por sus posiciones sectarias y parciales. Burke supera ese prejuicio sobre los partidos, definiéndolos como defensores del interés nacional.

- Para Maurice Duverger, “los partidos actuales se definen mucho menos por su programa o por la clase de sus miembros que por la naturaleza de su organización: un partido es una comunidad con una estructura particular”.<sup>3</sup>

Se trata de una definición de un autor del siglo XX que tiene el propósito de estudiar a los PP europeos que ya tienen una estructura, una caracterización ideológica y una forma de operación.

Una definición más reciente la encontramos en el *Handbook of Party Politics*:

- “Grupos autónomos de ciudadanos que tienen como fin hacer nominaciones de candidatos y contender en procesos electorales con la expectativa de ganar posiciones públicas de poder en las estructuras del Estado, y dirigir desde ellas las instituciones públicas”.<sup>4</sup>

Este tipo de definiciones se dan en un esquema que supone una regulación jurídica y la existencia de instituciones políticas contemporáneas. El concepto es objetado por reduccionista, en vista de que lo definen como organismos hechos para competir en las elecciones, cuando se encuentran

<sup>2</sup> *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 289.

<sup>3</sup> *Los partidos políticos*, México, FCE, p. 11. Es una noción que tiene como referente principal la organización y no la ideología.

<sup>4</sup> Editado por Richard S. Katz & William Crotty, específicamente tomado del artículo “What is a political party”, de John Kenneth White, quien cita la definición del politólogo Robert Huckshorn, Sage Publications, London, 2006, p. 5. La traducción de esa definición es mía (FP).

experiencias de PP que no tienen como propósito principal el concurso electoral, sino para lograr el reconocimiento al pluralismo, la tolerancia y lograr mejores niveles de vida. Tal es el caso de los partidos verdes que quieren lograr un ambiente limpio, no violencia y la preservación de la biodiversidad, aunque no pretendan conquistar posiciones amplias de poder. Los partidos verdes frecuentemente se vinculan o coligan con partidos mayores para lograr sus propósitos ambientales y ecológicos. Estas últimas apreciaciones nos ubican en un panorama actual en el que la presencia de la sociedad civil organizada y plural, tiene una presencia notable.

## II. LOS PARTIDOS EN MÉXICO EN DISTINTAS ETAPAS

Paso ahora a revisar la naturaleza de los partidos en México, a la luz de las normas jurídicas que los definen, además de considerar sus características desde una perspectiva sociológica y política.

A partir de 1977 en que los partidos se constitucionalizan y definen en el artículo 41 de la Constitución Política como “entidades de interés público”. Los argumentos de la Exposición de Motivos que el presidente José López Portillo esgrimió para fundamentar la definición de los partidos como entidades de interés público fueron los siguientes: se les asignan en la reforma constitucional de 1977, los derechos de acceso a medios de comunicación, financiamiento para apoyarlos en su vida cotidiana, en las campañas electorales y la capacidad para intervenir en las elecciones estatales y municipales.<sup>5</sup>

El presidente López Portillo dijo en aquella exposición de motivos algo que es conveniente repasar ahora, para la redefinición que propongo inscribir en la Constitución sobre la naturaleza de los partidos políticos:

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

<sup>5</sup> López Portillo —en realidad, don Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación, que preparó ese documento— argumentó en la exposición de motivos de la reforma al artículo 41 constitucional en 1976: “El carácter de interés público... hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que estos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana”.

El artículo 41 de la Constitución se ha reformado cinco veces desde 1977, en que se introdujo en él la definición de los partidos, dotándolos de nuevas atribuciones y, sobre todo, en la última década, de un subsidio mayúsculo. La segunda reforma fue hecha en 1990, estableciéndose que las elecciones constituyen una función estatal ejercida por los poderes de la Unión, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos; también se definen los principios fundamentales que deberán observarse en la conducción de las elecciones: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Es en la segunda reforma que se menciona por primera vez el servicio profesional electoral y se crea el organismo que sustituye a la Comisión Federal Electoral, el sistema de medios de impugnación y un tribunal electoral, al que se llama autónomo, pero que se deja en la esfera del Poder Ejecutivo. También se establece que las sesiones de todos los organismos electorales colegiados serán públicas.

La tercera reforma se lleva a cabo durante el periodo del presidente Carlos Salinas de Gortari en 1993. En ella se dispone que la ley reglamentaria establecerá las reglas para el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales; al tribunal autónomo se le da el nombre de Tribunal Federal Electoral, y se le atribuye la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

La cuarta reforma se realiza también en el periodo de Salinas de Gortari en 1994. En ella se habla por primera vez de que la organización de las elecciones es una *función estatal*, que debe realizarse a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos, según lo disponga la ley. Se introduce aquí la participación de dos poderes del Estado, y no sólo del Ejecutivo como se venía haciendo en disposiciones anteriores. A los principios mencionados en la reforma del año anterior se agrega el de independencia del organismo público, prescribiéndose que tendrá un desempeño autónomo en sus decisiones, y que su órgano superior se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos nombrados por los poderes Ejecutivo y Legislativo y por representantes nombrados por los partidos políticos.

La última reforma del artículo 41 es la de 2007; en ella se refuerza notablemente la participación de los partidos políticos e inclina la caracterización de ellos como órganos del Estado, a pesar de que repite la definición de los partidos como entidades de interés público. Esta última reforma agrega que la ley determinará las formas específicas que tendrá la intervención de los partidos en el proceso electoral. También prohíbe expresamente la in-

tervención de organizaciones gremiales en la creación de partidos políticos y cualquier forma de afiliación corporativa en ellos. Prescribe de manera disimulada la autorización que deberá hacer la ley para que las autoridades electorales intervengan en los asuntos internos de los partidos. Esta reforma sostiene a nivel constitucional que prevalecerán los recursos públicos sobre los privados. Esa última disposición ya estaba prevista en la ley, pero al convertirse en norma constitucional, hace que los partidos políticos —lo diré con una expresión cuantitativa— sean más Estado que sociedad civil. Otro elemento de esta reforma que agrega argumentos para considerarlos como órganos del Estado, es que en la liquidación de los partidos que pierden su registro, los remanentes se adjudican a la Federación. La Constitución, en su artículo 63, señala que los PP pueden incurrir en responsabilidad, como ocurre con otras entidades públicas.<sup>6</sup> Finalmente, un factor muy importante de esta reforma para reconsiderar la naturaleza de los partidos, es la adjudicación de la mitad del tiempo de Estado en la radio y la televisión.<sup>7</sup>

### III. PROPUESTA DE NUEVA DEFINICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Después de la última reforma del artículo 41 constitucional, me parece muy claro que la caracterización de los partidos como entidades de interés público no se sostiene por insuficiente. Me explico un poco más. Existen muchas entidades de interés público que se encuentran ubicadas en el ámbito de lo privado; se trata de organizaciones que buscan bienes públicos, como el medio ambiente limpio, la igualdad de género, combate a enfermedades graves, como el sida, y otras de ese tipo. Estas organizaciones, objetos sociales que contrastan notablemente con las estatales, que tienen los partidos, como responsables de integrar la representación nacional, la disposiciones de muy amplio financiamiento público que proviene

<sup>6</sup> Este artículo fue adicionado inicialmente en junio de 1963 y después modificado en octubre de 1986. Se trata de una hipótesis muy pobre de responsabilidad, que se refiere a la ausencia de los representantes populares propuestos por los PP, que no se presentan a tomar posesión de sus cargos, como ocurrió con algunos diputados panistas. La responsabilidad tendría que ser ampliada al uso indebido de recursos o propaganda política que los partidos promueven indebidamente en los medios de información masiva.

<sup>7</sup> Esta participación garantizada a los partidos en los tiempos de Estado de la radio y la televisión se hace en la Constitución incorrectamente en términos reglamentarios, mencionando los minutos con que deberán contar para sus precampañas internas y en las campañas electorales. Las normas constitucionales, como es sabido, deben ser redactadas en términos muy generales; las disposiciones más específicas deben incorporarse en las leyes, y las más detalladas en los reglamentos.

de ingresos estatales (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos), utilización de tiempos del Estado en los medios de información (radio y televisión) y responsabilidades semejantes a las que se establecen para servidores públicos.

No sugiero que los partidos deban ser definidos lisa y llanamente como órganos del Estado, como lo hacen algunos teóricos que incluso han llegado a elaborar el concepto de “Estado de partidos”. No hay duda de que el Partido Comunista en la Unión Soviética, como consta en la Constitución de esa República desaparecida, era un órgano del Estado. Y en la práctica política de nuestro país, cuando se configuró y operó el llamado Partido de Estado, fue sin duda una parte integrante del mismo en la Constitución real, que no en la formal. Sin embargo, superada la etapa autoritaria y desmontado en gran medida el Partido de Estado, no puede definirse a los partidos como órganos del Estado, del mismo modo que lo son los poderes Ejecutivo Legislativo y Judicial. Pero sí pueden ser definidos en un terreno que está más próximo al de los órganos constitucionales autónomos, que se regirán por una ley específica (el Cofipe), porque tienen personalidad jurídica, patrimonio propio garantizado por los subsidios que se hacen con recursos públicos, en dinero y en otras prerrogativas estatales de gran significación, como el tiempo del Estado en radio y televisión.

Los PP no formarían parte de la administración pública centralizada, sino descentralizada, como se expone adelante.

Coincido con José Woldemberg, cuando dice que los partidos “son parte de la sociedad civil y vínculo y expresión de y con la sociedad política”.<sup>8</sup> Sostiene también Woldemberg que los partidos políticos son articuladores modernos de muchas relaciones cruciales dentro del Estado y dentro de la sociedad civil. Y estas funciones que realizan los partidos son de una naturaleza distinta de la que tienen entidades de interés de muchas personas en una sociedad, que eso es el interés público, porque lo son de interés para la sociedad en su conjunto y para el Estado. Los partidos están a caballo entre la sociedad civil y el Estado y, por tanto, pueden ser definidos como órganos híbridos que realizan tanto funciones como instituciones estatales como otras que más bien se ubican en la sociedad civil.

A esta altura de la exposición hay que tener en cuenta que Estado y sociedad civil están claramente en relación, y una parte importante de esa relación la construyen los partidos. Aquí resulta muy reveladora la expresión de la exposición de motivos de López Portillo-Reyes Heróles antes ci-

<sup>8</sup> Ponencia en el libro *Partidos políticos y sociedad civil*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C., 1995, p. 103.

tada, que se refiere a que los partidos están “imbricados en la estructura del Estado”.<sup>9</sup>

Considero que la definición de los partidos como entidades de interés público no es adecuada, porque la acción, las prerrogativas y derechos de los partidos para “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público...” rebasa con mucho el de una entidad de interés público. Si uno busca qué organizaciones sociales caben en el concepto de interés público, va a encontrar cientos de agrupaciones que pretenden reivindicar derechos o impulsar bienes públicos, como la salud, la educación, el ambiente limpio, la igualdad de género, y muchas otras. Y así puede constatar que, por las funciones estatales que ejercen, los partidos ya están más allá de las organizaciones mencionadas, que lo son exclusivamente de la sociedad civil: se trata de organismos cuyas funciones, recursos y financiamiento es fundamentalmente estatal.

La reforma que propongo es la redefinición de la naturaleza de los partidos políticos, para considerarlos ya no como entidades de interés público, sino de derecho público. Se trata de una nueva valoración jurídico-política de los partidos, a la luz de las nuevas reglas y de la pronunciada influencia de lo público sobre lo privado, en términos de Norberto Bobbio.<sup>10</sup>

Este autor dice al respecto que la primacía de lo público sobre lo privado “...significa el aumento de la intervención estatal para regular en forma coactiva el comportamiento de los individuos o de los grupos subestatales”.<sup>11</sup>

Esta expresión de Bobbio, “subestatales”, es muy indicativa, y puede servir para advertir la actual naturaleza de los PP. En la legislación mexicana se destacan figuras como la de las entidades “paraestatales”,<sup>12</sup> es otra que se usa en nuestro sistema jurídico mexicano. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales define a éstas como parte de la administración pública, la cual, a su vez, se divide en dos ámbitos: el centralizado y el descentraliza-

<sup>9</sup> “Imbricar”, dice el *Diccionario de la lengua española*, es “Disponer una serie de cosas iguales de manera que queden superpuestas parcialmente, como las escamas de los peces”.

<sup>10</sup> *Estado, gobierno y sociedad*, Barcelona, Plaza y Janés, 1987.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 25.

<sup>12</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 1o. que la administración pública se divide en centralizada y “paraestatal”, y esta última incluye a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones auxiliares nacionales de crédito (que tienen su ley propia) y las instituciones de seguros y de fianzas y aun los fideicomisos. Los PP, dadas sus atribuciones, sus responsabilidades y su financiamiento, podrían ser mencionadas en él, aunque se diga que se registrarán por el Cofipe y, en caso de establecerse, por la Ley de Partidos.

do; este último es el de las entidades paraestatales, y en él se podría incluir a los PP.<sup>13</sup>

Se trata de inscribir y normar a los PP en el ámbito del derecho público. Establecer la primacía de lo público sobre lo privado, no sólo en lo que atañe al financiamiento, sino en todas las atribuciones y responsabilidades de los partidos. La nueva definición de la naturaleza de los PP es una necesidad para obligarlos a tener un comportamiento democrático en su vida interior, en la toma de sus decisiones, en la elección de sus dirigencias y autoridades internas, y para que operen con transparencia y rindan cuentas, como lo hacen las diversas entidades estatales. Como resultado de esta nueva caracterización y responsabilización de los PP, se busca también de rescatarlos del hoyo profundo de burocratización, corrupción, opacidad e impunidad en la que han caído.

Como propuesta derivada de esta argumentación, sugiero que la definición de los partidos sea la de órganos auxiliares del Estado para la promover la participación ciudadana en la vida democrática, en las decisiones públicas, en la integración de la representación nacional y en la formación del poder público.

El cambio de definición a nivel constitucional puede facilitar el que los partidos se democratizen, transparenten sus recursos, rindan cuentas y sobre todo, sean vigilados y controlados de acuerdo con el interés general de la nación: es decir, se evite en buena medida que caigan en posiciones sectarias defensoras de intereses privados, y, desde luego, de los poderes fácticos.

Sé que no es suficiente con el cambio legal para impulsar una democratización y responsabilidad de los PP; y que es necesaria una transformación de la cultura política de la mayoría de los mexicanos para que los partidos que organicen y se comporten como entidades transparentes obligadas a buscar el interés general o los bienes comunes de una nación. Pero creo que esta reforma contribuiría al impulso de una nueva cultura política que haga mejores esas instituciones.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA SELECTA

- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, Barcelona, Plaza y Janés, 1987.  
BURKE, Edmund, *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

<sup>13</sup> El artículo 3o. de dicha Ley señala que “las universidades y demás instituciones de educación superior... se regirán por sus leyes específicas”.



- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO, A. C., *Partidos políticos y sociedad civil*, México, 1995.
- DIAMOND, Larry y GUNTER, Richard (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins, University Press, 2001.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960.
- ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Derecho de partidos políticos*, México, Porrúa, 2006.
- KATZ, Richard y CROTTY, William (ed.), *Handbook of Party Politics*, London, 2006.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Barcelona, Ariel, 1996.