

RESUMEN EJECUTIVO

Raúl ÁVILA ORTIZ
Lorenzo CÓRDOVA
Daniel ZOVATTO

El programa del Seminario, con duración de un día y medio, comprendió ceremonias de inauguración y clausura, además de una conferencia magistral y cinco mesas con la presencia de los principales representantes senatoriales de los partidos políticos y las instituciones coorganizadoras, ocho expertos de otros tantos países de América Latina, y, por parte de IDEA Internacional, el doctor Daniel Zovatto y la doctora Soledad Loaeza.

En la ceremonia inaugural participaron los principales líderes del Senado de la República, Pedro Joaquín Coldwell (PRI), Carlos Navarrete (PRD) y José González Morfín (PAN), quienes, en general, reconocieron los tiempos difíciles por lo que atraviesa el país, la baja apreciación de la ciudadanía a los partidos políticos, la importancia de éstos y del marco jurídico electoral en el proceso democratizador mexicano, y la relevancia de estudiar su reforma a efecto de consolidar y elevar la calidad de la democracia.

En dicha ceremonia participó, en representación de IDEA Internacional, la doctora Soledad Loaeza, integrante del Board, quien describió los objetivos orgánicos de la institución, recordó su fructífera colaboración con el Senado de la República y puso en relieve

la importancia del tema. Por parte del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM participó el doctor Lorenzo Córdova.

El doctor Daniel Zovatto dictó una conferencia magistral actualizando en perspectiva comparada la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Hizo énfasis en la tendencia que se observa en nueve países de la región, además de Colombia que la está discutiendo, a contar con una ley de partidos políticos separada del código electoral. Precisó que los temas sensibles son alianzas y coaliciones; financiamiento privado y blindaje por financiamiento ilícito; transparencia y rendición de cuentas; candidatos independientes; transfuguismo; elecciones internas y grado de intervención de los organismos electorales.

En la Mesa I, moderada por el doctor Daniel Zovatto, los representantes de los partidos políticos mexicanos mostraron amplio consenso en relación con la pertinencia de una ley de partidos políticos en México. Conviene detenerse en este punto:

Armando López Campa, representante del Partido Convergencia, recordó que esta organización política presentó una iniciativa en la materia hace algunos años con el propósito de fortalecer a los partidos a partir de un concepto de democracia integral y participativa cambiando el enfoque mercadotécnico y clientelar por otro alternativo.

Abundó en la importancia de definir la personalidad jurídica de los partidos; fijar reglas pertinentes para su registro y permanencia; membresía; dirigencias; transparencia; padrones nacionales; relaciones con órganos regionales; ajuste a normas organizativas; acceso a medios y regular agrupaciones y otras organizaciones políticas; otorgar registro a los partidos con un 1% de la votación total y condicionar el suministro de financiamiento a la consecución del 2% de la votación nacional; registro a partidos cada tres años; garantía de coaliciones; aumento del blindaje; alterar la fórmula de financiamiento público 70% conforme a fuerza electoral y 30% igualitaria, a 60-40 para hacerla más equitativa; además de reformar la reforma electoral de 2007 en

materia de acceso a radio y televisión para evitar la spotización partidaria que ha provocado.

Arturo Escobar, senador del Partido Verde Ecologista de México, hizo notar que la injerencia del tribunal electoral federal mexicano en la vida interna de los partidos llegó al grado de que éste rediseñó los estatutos de su partido al conceptualizar la democracia para efectos de la vida interna. Agregó que no se ha justificado a los ciudadanos la importancia de los partidos políticos para la democracia y propuso la admisión de las candidaturas independientes.

Silvano Aureoles, senador del Partido de la Revolución Democrática, vio en la reforma política un instrumento para superar crisis de violencia criminal, económica y social. Apuntó que la ley de partidos debe incluir temas tales como transparencia, democracia interna y coaliciones, además de candidaturas independientes, difusión de cultura democrática y rendición de cuentas.

Jesús Murillo Káram, senador y secretario general del Partido Revolucionario Institucional, advirtió que México cuenta con una amplia regulación partidaria en el código electoral y que sería inocuo limitar la reforma a “exportar” esa normatividad a una ley especial. Preciso la necesidad de organizar y formalizar padrones de militantes cuya transparencia debe ser motivo de estudio detenido; ajustar la reforma electoral de 2008 para evitar la violación de las reglas electorales o su cumplimiento simulado; eliminar la figura de las candidaturas comunes; redefinir candidaturas independientes para bloquear la influencia de los poderes fácticos; dejar a los partidos la facultad de optar por modalidades democráticas y de participación ciudadana pero sin atropellar carreras partidarias de los militantes.

En síntesis, se pronunció a favor de una ley de partidos políticos que propicie la democracia interna, transparencia y participación ciudadana pero que no choque, lesione o agrave las condiciones actuales en que operan.

Gerardo Aranda Orozco, de la Fundación “Rafael Preciado Hernández”, del Partido Acción Nacional, se manifestó a favor de la ley de partidos con el propósito de fortalecer valores democráticos y

alentar participación ciudadana en el marco de una reforma política basada en la iniciativa presentada en 2009 por el presidente Felipe Calderón al Senado de la República y que busca, en resumen, hacer pasar al país del sufragio efectivo a la democracia efectiva.

Subrayó su preferencia por la existencia de una autoridad electoral única en el país, y no una en cada entidad federativa, además de que las condiciones democráticas en estas últimas mejoren sustancialmente, lo que no será posible, en general, sin el empoderamiento de los ciudadanos y la sincronización entre reformas a sistemas electoral, de partidos y de gobierno.

Daniel Zovatto cerró la mesa haciendo notar la evidente unanimidad entre los políticos participantes a favor de la ley de partidos políticos a efecto de introducir las innovaciones temáticas apuntadas, ajustar la reforma electoral de 2008 e insertar todo ello en el marco de la reforma política, sin que pasen inadvertidas las divergencias entre opciones institucionales para generalizar o dejar a cada partido la decisión sobre modalidad de candidaturas independientes.

Quedó claro que son muy relevantes los tópicos de la democracia interna; transparencia y rendición de cuentas; coaliciones y alianzas; relación de partidos con ciudadanos y el fortalecimiento democrático de las organizaciones políticas. Asimismo, se enfatizó que la reforma política resulta incompleta sin reforma a los partidos, a la vez que se nota una alerta en cuanto a la inclusión de temas que son imposibles de cumplir para todas las organizaciones, tales como las elecciones internas, a la vez que se enfatizó la importancia de no desvincular la calidad de la ciudadanía con el fortalecimiento de los partidos.

En la Mesa II, “Hacia una ley de partidos políticos”, moderada por el Senador Graco Ramírez; Rubén Hernández Valle (Costa Rica), se refirió a naturaleza jurídica, obligaciones y modelo de los partidos de acuerdo con las reformas electorales de 2009 en ese país. Hizo notar las ambigüedades del ordenamiento jurídico costarricense en torno a la naturaleza jurídica de los partidos y los caracterizó como *sui generis*, pues participan del derecho privado y el derecho público.

Explicó las disposiciones en materia de género y representación política; obligación de plena publicidad electrónica, de información financiera y contable de los partidos; renovación periódica de los dirigentes partidistas; garantía estatutaria de participación a la juventud; y garantía estatutaria del debido proceso legal en procesos sancionatorios y derecho a la doble instancia.

Asimismo, precisó que en Costa Rica se observa un modelo de partido de cuadros en elecciones internas de dirigentes y de masas mediante convenciones o internas abiertas para postular a candidatos a elecciones presidenciales (en 2002 la experiencia para el caso de diputados fue adversa pues se rompió la disciplina partidaria y, por lo tanto, la medida fue eliminada); describió el espectro ideológico partidario e hizo notar que en la última reforma electoral se discutió ampliamente el tema de la ley de partidos políticos pero se decidió mantener la regulación dentro del código electoral, no obstante que consume una tercera parte de sus contenidos. Constitución y código electoral establecen principio de auto-regulación de los partidos sometido a principio de juridicidad; órganos de dirección (asambleas multidimensionales y comité ejecutivo nacional, además del congreso ideológico, directorio nacional --suerte de consejo consultivo-- y comité de ética); y coaliciones, dado que las alianzas se dan de hecho.

Erasmus Pinilla de Panamá mencionó que a partir de 1978 se permite por ley la creación o resurgimiento de los partidos políticos, que éstos tienen base constitucional y amplio desarrollo legal sin ley especial que los regule, y se les define como asociaciones de ciudadanos con personalidad jurídica propia y autonomía plena; que el tribunal electoral cuenta con múltiples y extensas atribuciones para regular todos los actos del proceso electoral, incluidos los tocantes a los partidos; que gradualmente se ha involucrado en la vida democrática interna de éstos, los cuales están sujetos en su integración y composición al principio de no discriminación, a una serie de requisitos para su registro previo y definitivo, incluido en este último caso el 4% de los votos válidos en la última elección; el manejo del padrón, y la inscripción

y baja de militantes se realiza ante el tribunal electoral, lo que se originó en una crisis partidaria; la llamada Comisión Nacional de Reformas Electorales, que se reúne el mes de enero siguiente a la más reciente elección general.

Ha recomendado a los partidos integrar una comisión interna de elecciones y un órgano que resuelva los conflictos correspondientes antes de acudir al tribunal; las etapas de convocatoria, postulaciones, difusión e impugnación de postulaciones y difusión de postulaciones definitivas; los partidos deben garantizar, en primarias, al menos una mesa de votación en cada circunscripción electoral, salvo que en ésta cuente con menos de cinco miembros; cuentan con ventajas fiscales fijadas por ley para importación de diversos insumos y otros descuentos o exenciones; los partidos pueden establecer alianzas, sin vulnerar su organización interna, conforme con sus estatutos o decisiones de sus órganos nacionales; la fusión requiere el voto de dos terceras partes de la membresía y la extinción está sujeta a normas estrictas, también supervisadas por el tribunal electoral, como todos los congresos o reuniones nacionales de los partidos en los que incluso opera, a invitación del partido, la figura del delegado electoral; y, finalmente, que el tribunal electoral fiscaliza el uso del financiamiento público a los partidos y resuelve las impugnaciones tanto en relación con el proceso electoral como las originadas en la dinámica de la vida interna.

Lorenzo Córdova subrayó la centralidad de los partidos en la vida política democrática contemporánea y la importancia de apreciarlos en clave democrática en tanto centros de confluencia plural de consensos ciudadanos diversos, quienes ejercen su derecho de asociación y participación, para conformar instancias de decisión política, de tal suerte que la legalidad y los controles intra y extra-partidarios cobren sentido al protegerse tales derechos en equilibrio ponderado con los principios de autonomía y auto-determinación partidaria.

Agregó que en México, precisamente, la concepción de partidos como entidades de interés público, no de derecho público o

de derecho privado, permite la combinación de autonomía partidaria y control de legalidad por parte del Estado. Apuntó en clave histórica contextual que en México el sistema de partidos fue cerrado, rígido y propició la hegemonía de un solo partido hasta que a partir de la reforma política de 1977 inició un proceso de apertura e inclusión que ha llevado a un pluripartidismo competitivo, lo que, sin embargo, no ha sido suficiente para evitar su descrédito, que a su vez ha conducido a propuestas de cierre del sistema, incrementando el umbral para obtener registro, o bien estableciendo que se registren cada seis años, como fue regulado por la reforma electoral de 2007.

Ante tendencias restrictivas, suelen emerger salidas falsas, tales como las de las candidaturas independientes, que en el caso mexicano estimó viables pero en el ámbito municipal. Preciso que el código electoral mexicano cuenta con 86 artículos destinados a la regulación de los partidos y que desde un ángulo técnico podría no ser necesario crear una ley de partidos, pero que el enfoque político recomienda hacerlo para inyectarles credibilidad, pese a que en la ley podría reforzarse el sistema de partidos en los aspectos de democracia interna; respeto de los derechos de la militancia; fortalecimiento de la legalidad en la vida interna; fortalecimiento de perfiles y funciones ideológicas; mejoramiento de rendición de cuentas y mecanismos eficaces de justicia intrapartidaria, y fortalecimiento de la transparencia, entre otros temas ya existentes en la regulación mexicana, sin perder de vista el equilibrio entre autonomía partidaria y principio de legalidad.

En la sesión de preguntas y respuestas destacó la respuesta de Rubén Hernández Valle en cuanto a que los dos casos más recientes de expresidentes de la República de su país acusados y procesados por cuestiones de financiamiento ilícito motivaron el reforzamiento de la legislación electoral en 2009. Asimismo, fue notorio el contraste entre su posición a favor de las candidaturas independientes en ámbitos locales, pues citó incluso la modalidad guatemalteca conforme a la cual se propician comités cívicos municipales de carácter temporal, debidamente regulados

y financiados, para postular candidatos independientes, respecto de la postura de Erasmo Pinilla, quien mencionó que en Panamá recientemente se ha adoptado dicha figura para presidente de la República --de modo que se pondrá en práctica en la próxima elección--, pero denunció que todos los candidatos independientes ganadores han sido cooptados mediante jugosas negociaciones por el partido gobernante.

Asimismo, Pinilla explicó que los partidos panameños cuentan con defensor de la militancia, impugnación ante el directorio nacional y juicio ante el tribunal electoral; que el financiamiento partidario es mixto y que el financiamiento privado ha sido recientemente, objeto de propuestas de regulación y transparencia debido al escandaloso gasto improbable de las elecciones generales del 2009; y, finalmente, que en el tema de la regulación de los medios electrónicos de comunicación existe falta de voluntad política y hasta temor para abordarlo.

En su turno, Lorenzo Córdova se pronunció a favor de la reelección de legisladores que propicia el juicio ciudadano en las urnas, profesionalización de parlamentarios y construcción de interlocutores políticos estables, y en contra de la revocación del mandato en razón de sus derivaciones populistas y autoritarias, lo que no ocurre si en su defecto se refuerzan mecanismos de responsabilidad política. Estimó que la equidad de género en la representación política es un problema más de cultura política y formación de ciudadanía incluyente que de técnicas legislativas o acciones afirmativas, que por sí solas no resuelven el problema.

Agregó que México cuenta con un sólido sistema de fiscalización de los recursos de los partidos pero sigue siendo insuficiente; que el financiamiento público partidario debe reducirse pero no drásticamente y que el modelo de prevalencia de este tipo de financiamiento es positivo pues propicia equidad en la contienda, transparencia y autonomía a los partidos.

En la Mesa III “Democracia interna y derechos políticos”, moderada por el Senador Jesús Murillo Karam; Augusto Hernández Becerra, de Colombia, distinguió entre causas endógenas y exóge-

nas, y reformas normales y excepcionales en relación con la normatividad de los partidos políticos, e hizo notar que nuevas amenazas procedentes de poderes fácticos, en particular el crimen organizado y el narcotráfico, ponen en riesgo a éstos y a la democracia.

Apuntó que la intervención del Estado en la autonomía partidaria debe ser equilibrada y no vulnerar principios democráticos tales como libertad de acción, capacidad para realizar sus funciones y de ejercer oposición política. La reforma constitucional de 1991 superó el tradicional bipartidismo al abrir opciones de postulación a organizaciones ciudadanas y candidatos independientes --de los que se dijo escéptico, salvo por la inyección de mercadotecnia que han mostrado--. La reforma de 2009 no sólo estableció la exigencia de organización democrática de los partidos sino que fijó los principios --debidamente normativizados vía sanciones a partidos, directivos y candidatos-- de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y deber de presentar y divulgar sus programas políticos, así como rendición de cuentas.

El fenómeno de la llamada “silla vacía” radica en penalizar no sólo a la persona sino también al partido con la vacancia definitiva de la curul para todo el periodo constitucional una vez que se libre una orden de captura en contra del respectivo legislador acusado de delitos especiales, incluidos vínculos con grupos armados ilegales, narcotráfico o lesa humanidad. El fenómeno de infiltración de dinero ilícito en la política en Colombia presuntamente alcanzó, en algún momento, al 30% de los congresistas; se han abierto noventa procesos penales y, en razón de la irretroactividad de la ley, que entró en vigor el año pasado, recientemente se sancionó a un expresidente del Senado creando el efecto de la silla vacía, primer caso que se ha verificado en la práctica.

El uruguayo Wilfredo Penco recuperó la extensa historia de fundación y regulación de partidos en su país, ahora entendidos como asociación de personas sin fines de lucro; se refirió al principio constitucional de libertad que garantiza su autonomía pero a cambio de cumplir con el deber de ejercer de manera efectiva la democracia interna y difundir su normatividad; mencionó las

diferencias entre partidos permanentes y accidentales, las bases del sufragio (inscripción obligatoria en registro cívico, voto secreto y obligatorio en elecciones constitucionales, representación proporcional integral, prohibiciones para funcionarios públicos y mayoría legislativa calificada para reformas electorales); detalló las características del doble y hasta triple voto simultáneo, así como el hecho de que las primarias se realizan simultáneamente cada cinco años y son organizadas por la autoridad electoral.

Precisó que, salvo el equilibrio de aquellos principios, en general se delega al nivel estatutario partidista los temas de estructura y democracia interna, y derechos de los militantes, en tanto que los candidatos independientes sólo operan en elecciones internas respecto a las agrupaciones políticas que integran a los propios partidos, es decir, no están permitidos para las elecciones constitucionales, aunque cuando tres partidos concentran el 90% de la votación se presumiría inequidad en la contienda.

Andrés Lajous se introdujo al tema con referencia a México mencionando dos diagnósticos: sobre el rechazo a partidos recordó que ello motivó en las elecciones de 2009 el movimiento “anulista” que alcanzó hasta un millón de votos en ámbito legislativo federal; y, respecto a la alegada parálisis legislativa, difirió al sostener que no corresponde a los hechos sino que el problema es de responsabilidad de los actores políticos involucrados en el proceso legislativo.

Al advertir un problema en la forma de construir la representación política, que imposibilita identificar responsables y confunde al electorado que duda de la calidad de la representación política, priorizó tres enfoques para explicar modalidades de organización partidista: el efecto de reglas electorales en el sistema de partidos y el comportamiento de sus integrantes --el más relevante en México--; la regulación política de los partidos y su lectura sociológica como expresiones orgánicas en sociedades democráticas.

Hizo notar que desde 1912 las leyes electorales mexicanas fijan requisitos de democracia interna que actualmente la justicia electoral está desarrollando en clave garantista de los derechos

políticos a través de seis criterios: existencia de asamblea u órgano equivalente como centro principal de decisión en que estén incluidos los militantes; protección de derechos fundamentales de militantes, igualdad ante la ley y promoción de participación política; procesos disciplinarios y sancionadores conforme al debido proceso legal; procedimientos electivos con igualdad de voto activo y pasivo garantizados; adopción de regla de la mayoría para toma de decisiones; y, mecanismos de control sobre órganos directivos de los propios partidos.

Si se quiere incrementar la democracia efectiva en los partidos, es decir, sistema político representativo y gobernable, entonces se requiere un sistema electoral más abierto, competitivo y con mejores mecanismos de representación, de lo que resultará un sistema más plural y deliberativo y ciertamente gobernable. Se recomienda la libre formación de partido y candidaturas independientes, listas abiertas en la representación proporcional, segunda vuelta presidencial, proporcionalidad perfecta entre votos y escaños en la representación proporcional, reelección legislativa y municipal e introducción de candidatos independientes.

Para cerrar la mesa, Augusto Hernández Becerra precisó que en Colombia el fuero legislativo consiste en la garantía de que los parlamentarios sean juzgados por la Corte Suprema, sometida al principio de neutralidad política, y que el efecto de la “silla vacía” se produce a partir de la orden de captura, una vez que el juez considera que existen elementos fundados para emitirla.

En la Mesa IV “Condiciones de la Competencia”, moderada por el senador Alejandro Zapata Perogordo (PAN); Torquato Jardim (Brasil) abordó los tópicos de financiamiento; fiscalización, medios de comunicación, y campañas y precampañas. Distinguió entre financiamiento público, que se distribuye proporcionalmente a los escaños en la Cámara de Diputados, y privado en dos sentidos, limitado a los candidatos e ilimitado a los partidos que a su vez pueden canalizar recursos a los candidatos, pero si las cuentas no son aprobadas por la autoridad electoral entonces se suspende la ministración de fondos públicos. La fiscalización es

periódica y detallada, está a cargo de los tribunales regionales y federal, pero el carácter privado de los partidos abre espacios para la discrecionalidad, que la autoridad electoral está presta a verificar.

En cuanto al acceso a radio y televisión, que es gratuito y proporcional, desde luego genera costos a la población a través de la devolución de impuestos a las radiotelevisoras, pero ayuda a la equidad en la contienda. En Brasil el voto es obligatorio, no están reguladas las precampañas y se dan actos anticipados poco transparentes, pero las campañas están sometidas a regulación detallada.

Fernando Tuesta, de Perú, planteó modalidades y propósitos generales del financiamiento público y privado, y precisó que en su país no hay financiamiento público para campañas sino uno de carácter general continuo y acotado en varios sentidos, a los partidos representados en el Congreso bajo la fórmula 40% igualitaria y 60% proporcional. Los montos son modestos pues alcanzan sólo 55 mil y 18 mil dólares al mes el más alto y el más bajo por partido. El financiamiento indirecto es vía acceso a medios sobre la base de 50% igual y 50% por fuerza electoral, tiempo que compra el estado vía autoridad electoral a los medios para su distribución a los partidos, para constituir la franja electoral durante las campañas y el espacio público electoral fuera del tiempo de las campañas. La contratación privada está igualmente acotada, en parte por la franja electoral que abarca canales públicos y privados pero no los de cable; pero tiene un margen amplio de acción y baja de fiscalización, sobre todo en apoyos en especie, porque las listas cerradas, pero no bloqueadas y con voto preferencial hacen difícil rastrear apoyos a dos o más candidatos en una misma elección. No hay financiamiento a precampañas y se presenta un problema al distribuir el financiamiento porque se hace con base en los votos emitidos y no en los escaños alcanzados.

La paradoja es que el financiamiento público se otorga siempre que haya disponibilidad presupuestal y por lo general se declara que no hay, de modo que se presenta otra distorsión favorable al partido en el gobierno o a los partidos más grandes, así como a los partidos que alcanzan escaños.

Ciro Murayama describió las etapas de inclusión de partidos, representación política y certeza del voto por las que pasó el sistema político mexicano desde 1977 hasta llegar a 1994 en que se descubrió el fuerte sesgo de financiamiento en la elección presidencial a favor del partido en el gobierno, lo que condujo a regular las condiciones de la competencia en la reforma de 1996.

Se decidió otorgar recursos abundantes a los partidos para desvincularlos del gobierno y fortalecer la competencia, lo que contribuyó a que a partir de 1997 no haya gobierno con mayoría legislativa y se haya consolidado la división de poderes. Se cometió el error de duplicar el monto del financiamiento en año electoral y fijar como criterio multiplicador el número de partidos con representación en el Congreso, a la vez que fijar topes bajos, de modo que el monto fue excesivo y las violaciones inminentes. De allí que la reforma electoral de 2007 haya cambiado la fórmula para el cálculo y se haya reducido en 75% el monto del financiamiento, y otro tanto o más ocurrirá en 2012.

El sistema de partidos actual cuesta 35 pesos al año o diez centavos de peso al día a cada ciudadano. La fiscalización inició en 1994 y cobró su cenit en 2002 con los casos de financiamiento paralelo conocidos como “Amigos de Fox” y “Caso Pemex”, que derivaron en la superación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal para efecto de las investigaciones de la autoridad electoral, lo que desde 2007 está en la Constitución, lo mismo que un órgano de fiscalización autónomo dentro del Instituto Federal Electoral, no obstante, lo cual hay debilidades por la vía de la fiscalización en los institutos electorales locales.

En acceso a medios la compra directa de tiempo generó distorsiones que llegaron a un punto inaceptable en 2006, de modo que se modificó el modelo al de prohibición absoluta que elimina el problema de la fiscalización y propicia equidad en la contienda pero ha spotizado la comunicación política de modo que una franja electoral con ajustes a los formatos de comunicación puede ser útil.

En precampañas es claro que se estaban desviando recursos para posicionar mediáticamente a aspirantes presidenciales pero

con el nuevo modelo, muy restrictivo, se tiende a inmovilizar la política, de tal suerte que hay que enfocarse en inhibir el mal uso de los recursos para tomar ventajas indebidas e ilegítimas en la competencia electoral, pero no afectar los cauces de la política.

En el espacio para preguntas y respuestas, Jardim puso de relieve que en Brasil las elecciones pueden ser anuladas por rebasar los topes de campaña o por abuso de poder económico, político, corrupción o fraude (700 alcaldes y hasta tres gobernadores han perdido sus cargos por esas razones); el transfuguismo está prohibido y sancionado a los legisladores; y la figura de la llamada “ficha limpia” o impedimento de postulación en caso de antecedentes criminales es una propuesta ciudadana que quizás ignora que aquella procede de la época de la dictadura militar; y más adelante diría que junto al dinero sucio hay una suerte de “dinero sucio tolerado” por las transacciones clientelares entre gobierno, partidos y organizaciones civiles diversas.

Tuesta puntualizó que no hay en Perú nulidad de elecciones por rebase de topes de campaña; la fragmentación del sistema de partidos y la mediatización de las campañas genera baja calidad en la comunicación política pero la televisión toma 90% del financiamiento partidario; el transfuguismo con Vladimiro Montesinos en la época de Fujimori fue producto de la corrupción; el dinero sucio en las campañas está latente y se facilita por voto preferencial; y advirtió que en lugar de tratar de corregir los efectos, por ejemplo de las campañas sucias, hay que regular adecuadamente las causas, muchísimas y más complejas de lo que se cree; y más adelante agregaría que la transparencia y el internet van a la caza de los patrones oscuros de conducta política.

Murayama atajó en el sentido de que la democracia mexicana no es por mucho la más costosa del mundo siempre que se descuenta el costo del padrón electoral cuya cédula de identificación es la oficial en el país; las candidaturas independientes pueden ser realmente partidarias pero disfrazadas y sujetas a manipulación financiera e inequidad; en algunas entidades federativas mexicanas el rebase de topes puede conducir a nulidad de elecciones

pero es más recomendable sancionarlo por la vía de responsabilidad o algún otro medio; y el dinero sucio en México fue desincentivado mediante prohibición de compra directa de tiempo en radio-televisoras, además de que debería delimitarse con cuidado competencias de la procuración de justicia y la autoridad electoral al investigar y sancionar esas conductas, y al final agregaría que la relación dinero, medios y partidos es de carácter estructural y sus problemas serán permanentes en el formato democrático.

En la Mesa V, sobre “Control de la legalidad en la vida de los partidos políticos”, moderada por Daniel Barceló; el boliviano Jorge Lazarte estableció que democracia equivale a sujeción del poder al derecho y que una ley de partidos contribuye y significa mayor institucionalización democrática de estas organizaciones, en el sentido de impedir la arbitrariedad. Diferenció entre países latinoamericanos en proceso de redemocratización y aquellos que, como Bolivia, carecen de antecedentes democráticos y de legalidad eficaz. En este último caso, la experiencia demuestra que se requiere no sólo que las instituciones electorales que supervisan y controlan la legalidad sean independientes sino que sus integrantes cumplan con su deber.

Asimismo, al menos en los países de la región andina, la correlación entre exigencia del mandato ciudadano y debilidad de la representación política para satisfacerlo ha generado crisis generalizadas al sistema de partidos y las instituciones, y de allí la necesidad de recomponer todo el sistema institucional. Ante el hecho de que los partidos en lugar de estructuras de representación, allá se han convertido en instrumentos de poder, la función de mediación podría cobrar relevancia, pero al menos en Bolivia la invasión de la sociedad civil a la esfera política ha vuelto también a los movimientos sociales instrumentos del poder y no de mediación. Luego, concluyó, desde ese ángulo es indispensable revisar incluso el concepto de democracia para enfatizar el tema del estado de derecho.

Alejandro Tulio, de Argentina, consideró que en la vida interna de los partidos políticos también se presenta la típica ten-

sión entre tendencias autoritarias y libertarias, lo cual tiene que ver con la relación entre poder y derecho, que debe encauzar adecuadamente las energías de la política para ser eficaz porque no se puede pedir a la ley lo que la política no ha dado. Hizo notar la aprobación reciente de una reforma electoral y la existencia de tres cuerpos normativos: código electoral, ley de partidos y ley de financiamiento partidario. Describió el modelo de la justicia electoral, la forma en que opera la revisión de los actos partidarios, el control de la legalidad interna y las faltas y delitos electorales.

Se aplican multas a partidos y personas, pérdida de aportes públicos si la falta es en el ámbito de la fiscalización, e inhabilitación para ejercer cargos públicos o partidarios a los responsables partidarios que permitan la comisión de delitos o faltas electorales en este aspecto. Las sanciones mayores se prevén en relación con violaciones en materia de donaciones y ocultamiento de origen de fondos económicos, lo que genera incluso inhabilitación a funcionarios. Las deficiencias son la flexibilidad de las hipótesis normativas; la no existencia de penas privativas de libertad, lo cual debe meditarse con cuidado, y por supuesto la falta de recursos y voluntad política para realizar las investigaciones correspondientes.

En cuanto a la justicia electoral intra-partidaria, prefirió llamarla régimen disciplinario o de ética partidista, el cual debe disponer de las debidas garantías jurídicas, tales como órganos permanentes, régimen acusatorio, actuación letrada, integración colegiada y plural con apelación ante órgano deliberativo. Sin embargo, precisó que en el caso de la ley de partidos argentina no se hallan algunos de esos elementos, si bien el control de la legalidad estatutaria previo al registro de los partidos y la actuación de la justicia electoral externa a los mismos ofrecen un conjunto de límites para éstos a partir de una serie de principios, reglas y procedimientos que pasó a detallar, en el entendido de que el bien jurídico protegido consiste en la regularidad del funcionamiento de los partidos, los derechos políticos de los ciudadanos y la genuina expresión de la voluntad popular.

Raúl Ávila destacó la contribución latinoamericana al patrimonio democrático de la humanidad que se ha forjado a través de los órganos electorales especializados en la región; hizo un recuento de los aspectos vanguardistas que ha correspondido a México aportar a esa experiencia, y puso de relieve que una ley de partidos políticos, cuyos contenidos generales esbozó y que bien podría ser de carácter general para distribuir competencias entre los tres órdenes de gobierno de un estado federal, podría, sin duda, convertirse en una nueva contribución mexicana y de los políticos mexicanos tanto a su propio esfuerzo democratizador nacional de las últimas tres décadas cuanto a la historia democrática de la región.

Durante la sesión de preguntas y respuestas, Lazarte y Tulio abundaron sobre aspectos específicos de sus respectivos temas. La clausura fue realizada por los senadores Graco Ramírez y Arturo Nuñez (PRD), además de Alejandro Zapata (PAN) quienes en sus mensajes agradecieron a IDEA Internacional y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM su colaboración y transmitieron su confianza en que la reforma política y la ley de partidos políticos pueda tener lugar.