

Grandes temas para un
o b s e r v a t o r i o
electoral ciudadano



Volumen 3

Sistema político electoral

Francisco Javier Aparicio Castillo

Compilador





INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejero presidente: ISIDRO H. CISNEROS RAMÍREZ
Consejeros electorales: GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ
FERNANDO J. DÍAZ NARANJO
ÁNGEL R. DÍAZ ORTIZ
CARLA A. HUMPHREY JORDAN
YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ
NÉSTOR VARGAS SOLANO

Secretario ejecutivo: OLIVERIO JUÁREZ GONZÁLEZ

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: OBDULIO ÁVILA MAYO
Suplente: JUAN PABLO SAAVEDRA OLEA

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ
Suplente: GUSTAVO GONZÁLEZ ORTEGA

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: MIGUEL ÁNGEL VÁSQUEZ REYES
Suplente: FELIPE PÉREZ ACEVEDO

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
Suplente: ADALID MARTÍNEZ GÓMEZ

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietaria: ZULY FERIA VALENCIA
Suplente: MISAEAL SÁNCHEZ SÁNCHEZ

CONVERGENCIA

Propietario: ARMANDO LEVY AGUIRRE
Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA

NUEVA ALIANZA

Propietario: ADOLFO ROMÁN MONTERO
Suplente: SARA PÉREZ ROJAS

ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA

Propietario: HÉCTOR VÁSQUEZ AGUIRRE

Grandes temas para un
o b s e r v a t o r i o
electoral ciudadano

Sistema político electoral



PRESIDENCIA DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL
Consejero presidente: ISIDRO H. CISNEROS RAMÍREZ

COLABORADORES DE LA EDICIÓN

Coordinación general: Christian Rojas Rojas, coordinador de asesores
Coordinación de contenidos: Yereli Rolander Garmendia e Israel González Delgado, asesores
Apoyo técnico: Elihezer Rojas Álvarez, técnico especializado

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

Laura Rebeca Martínez Moya, directora ejecutiva
Coordinación editorial: Cecilia Rivadeneyra Pasquel, directora de Difusión y Producción de Materiales
Diseño de forro e interiores: Susana Cabrera Corona, jefa del Departamento de Diseño y Producción
Formación: Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.

Autores: Netzaí Sandoval Ballesteros, Jorge Kristian Bernal Moreno, Fernando José Díaz Naranjo, Eduardo Gallegos González, Alfredo Islas Colín, Salvador A. Pérez Contreras, Francisco Javier Aparicio Castillo, Jacaranda M. Pérez Martínez, Juan Poom Medina, José Luis Ramírez Huanosto, Norma Olivia Salguero Osuna, Laura Alejandra Martínez Arroyo, Víctor Hugo Martínez González, Aldo Muñoz Armenta, Marco Antonio Vanegas López, Facundo González Bárcenas, Bernardino Esparza Martínez, Moisés Pérez Vega, Daniel Zovatto, Fernando Serrano Migallón

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan
14386 México, D. F.
www.iedf.org.mx

1ra. edición, diciembre de 2007
ISBN para la Colección: 978-970-786-057-5
ISBN: 978-970-786-060-5
Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva del autor.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-8396-57-3
--



Grandes temas para un
o b s e r v a t o r i o
electoral ciudadano



Volumen 3

Sistema político electoral

Francisco Javier Aparicio Carrillo

Compilador

COMITÉ CIENTÍFICO

Jeffrey C. Alexander
Yale University

Gianfranco Pasquino
Università degli Studi di Bologna

Michel Wieviorka
École des Hautes Études en Sciences Sociales - Paris

Pier Paolo Portinaro
Università degli Studi di Torino

Bruce Ackerman
Yale University

Giorgio Alberti
Università degli Studi di Bologna- sede Buenos Aires

Daniel Zovatto Gareto
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Javier de Lucas
Colegio de España de París - Cité Internationale Universitaire de Paris

Gustavo Zagrebelsky
Università degli studi di Torino

Hans Vorländer
Technischen Universität Dresden

David Vega Vera
Universidad Nacional Autónoma de México

Manuel González Oropeza
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - México

Índice

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN	9
PRESENTACIÓN DEL COMPILADOR	11
INTRODUCCIÓN	13
I. ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA	
Netzaí Sandoval Ballesteros	15
II. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES	
Jorge Kristian Bernal Moreno	27
III. CONTEO RÁPIDO	
Fernando José Díaz Naranjo	49
IV. COMPETITIVIDAD ELECTORAL	
Eduardo Gallegos González	75
V. DEMOCRACIA INTERNA DE PARTIDOS POLÍTICOS: ESTUDIO COMPARADO EN AMÉRICA LATINA	
Alfredo Islas Colín	89
VI. DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	
Salvador A. Pérez Contreras	163
VII. DINERO Y COMPETENCIA POLÍTICA	
Francisco Javier Aparicio Castillo	187
VIII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS POLÍTICOS	
Francisco Javier Aparicio Castillo	
Jacaranda M. Pérez Martínez	211
IX. FORMAS DE GOBIERNO	
Juan Poom Medina	233
X. LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	
José Luis Ramírez Huanosto	249



XI. MAYORÍA RELATIVA	
Alfredo Islas Colín	273
XII. MERCADOTECNIA POLÍTICA	
Norma Olivia Salguero Osuna	299
XIII. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	
Laura Alejandra Martínez Arroyo	317
XIV. PARTIDO <i>CATCH-ALL</i>	
Víctor Hugo Martínez González	343
XV. PARTIDOS POLÍTICOS	
Aldo Muñoz Armenta	371
XVI. LA PROPAGANDA ELECTORAL	
Marco Antonio Vanegas López	405
XVII. PROYECTO POLÍTICO	
Facundo González Bárcenas	433
XVIII. REFORMA POLÍTICO ELECTORAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA ELECTORAL EN LAS INSTITUCIONES ELECTORALES DE MÉXICO	
Bernardino Esparza Martínez	471
XIX. RÉGIMEN PRESIDENCIAL	
Moisés Pérez Vega	501
XX. REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA	
Daniel Zovatto	525
XXI. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	
Alfredo Islas Colín	557
XXII. SISTEMA DE PARTIDOS	
Fernando Serrano Migallón	585
LOS AUTORES	605

Presentación de la colección

El Instituto Electoral del Distrito Federal presenta a la ciudadanía una colección de libros sobre temas electorales de interés. La publicación de obras de alta calidad que fomenten el debate de los asuntos públicos es esencial para la creación de conciencia ciudadana y el fomento a la cultura democrática. Así, es una herramienta indispensable para que esta institución cumpla con los altos fines que se le han encomendado.

Cuando se planea una colección de varios volúmenes sobre una materia, lo primero que debe manifestarse al propio promotor de la obra son las necesarias limitaciones de la misma. La primera enciclopedia fue un diccionario (la *Cyclopaedia* de Ephraim Chambers), aunque más memorable es la magna obra que éste inspiró: la *Encyclopédie* de Diderot y d'Alembert, también conocida como el *Diccionario Razonado de las Ciencias, las Artes y los Oficios*, y considerado como el máximo proyecto del espíritu de la ilustración. Esta obra comenzó siendo de dieciséis tomos; luego de las continuas revisiones a lo largo de medio siglo, y con el trabajo de más de 2000 colaboradores, llegó a los 166.

Jorge Luis Borges, en una de sus felices páginas, nos habla acerca de una copiosa enciclopedia china que abarca mil veintiocho tomos de doscientas páginas en octavo cada uno. Así, lo que salta a la vista es que una colección de libros que pretenda agotar el conocimiento sobre cualquier cosa, se quedará necesariamente corta.

Lo importante, empero, es la empresa. Lo que anima la puesta en marcha de obras que recopilan las ideas de numerosos pensadores, que sistematizan el conocimiento propio de alguna disciplina, o de una materia específica, es necesariamente un espíritu filosófico, científico y crítico. Una actitud humanista, en el sentido más clásico del término, que esté consciente de las capacidades de aprendizaje y mejo-



ramiento del individuo, y esté también consciente de los límites a los que están sujetos las obras humanas.

Esta colección, intitulada “Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano”, no se encuadra plenamente en alguna de las formas tradicionales de enciclopedias, diccionarios, o libros monográficos de temas selectos. Se decidió ser flexible respecto al clásico orden alfabético (que es un tipo de arbitrariedad) y la rígida estructura en forma de voces conceptuales que convertiría estos libros, necesariamente, en obras de consulta y no de lectura. No se tratan todos los temas clásicos que uno encontraría, por ejemplo, en libros de texto de la materia. Se privilegiaron aquellos temas novedosos y otros que, aunque tradicionales, son inagotables y hace falta estudiar desde una perspectiva diferente. El enfoque de cada volumen es temático y funcional; pretende dar una visión multidisciplinaria sobre las aristas científicas, políticas y jurídicas que se cruzan en la materia electoral. La selección de autores se realizó a modo de que las visiones fuesen lo más plurales posibles, en todos los aspectos.

Los libros están pensados como una *opera aperta*, en la que el lector pueda hacer surgir, a través de las lecturas, una aportación propia. Están pensados también para abrirse en el sentido de permitir adiciones y mejoras en futuras ediciones; en fin, para que no podamos dejar de enriquecer cada uno de los volúmenes a lo largo del tiempo. Vaya entonces este grano de arena para provocar nuevas ideas, reflexionar sobre las propias, y preservar muchas más.

ISIDRO H. CISNEROS RAMÍREZ

Consejero presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal

Presentación del compilador

El proceso político electoral de una democracia tiene como punto de partida al ciudadano: su percepción del gobierno en turno, sus preferencias políticas, su capacidad de organización y, sobre todo, su participación no sólo en las jornadas electorales, sino dentro de los partidos políticos o incluso como candidatos a puestos de elección popular. Este largo proceso, que parte de las preferencias ciudadanas expresadas en sus votos y culmina en ciertas políticas públicas implementadas, depende en gran medida de las reglas del juego del sistema político electoral. De este modo, las características de la contienda electoral, así como la estructura de representación política y de toma de decisiones, dependen de un diseño constitucional y de un conjunto de organizaciones fundamentales: la forma de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos.

El tercer volumen de la serie “Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano” recoge tres aspectos clave tanto del diseño institucional como del funcionamiento de una democracia moderna. En primer lugar, el régimen constitucional, que incluye tanto las formas de gobierno —presidencialismo o parlamentarismo— como los sistemas electorales —mayoría, representación proporcional y sistemas mixtos—; en segundo lugar, el sistema de partidos políticos, su naturaleza, regulación y organización interna, y en tercero, la cuestión del financiamiento de la política y su repercusión en la competencia electoral: más allá del diseño constitucional, los partidos políticos y los candidatos requieren recursos económicos para subsistir, hacer campañas y transmitir sus plataformas al electorado, y para lograrlo recurrirán a la mercadotecnia política.

Por su diversidad de enfoques y perspectivas sobre los sistemas políticos contemporáneos, esperamos que este volumen sea de utilidad para los lectores interesados en estos temas.

FRANCISCO JAVIER APARICIO CASTILLO

Introducción

El presente volumen de la colección “Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano”, intitulado *Sistema político electoral*, pretende analizar de manera multidisciplinaria los diversos aspectos relativos a la materia, mediante diversos ensayos de especialistas.

Este libro nos invita a las múltiples lecturas que ofrecen los autores de los artículos, y cada uno nos acerca a descubrir diversos enfoques, aportaciones, provocaciones, reflexiones y propuestas de diversos temas que van desde los actos anticipados de campaña, candidaturas independientes, conteo rápido, competitividad electoral, formas de gobierno, mercadotecnia política, partido *catch-all*, partidos políticos, propaganda electoral, proyecto político, régimen presidencial, representación proporcional, sistema de partidos, hasta asuntos más actuales, como la democracia interna de los partidos en América Latina, dinero y competencia política, financiamiento público a los partidos, reforma político electoral y políticas públicas, entre otros.

La publicación que les presentamos es el resultado de diversos esfuerzos y contribuciones, un libro de lectura y consulta que integra la experiencia, la investigación y el análisis de especialistas en diversas materias relacionadas con el sistema político electoral.

I. Actos anticipados de campaña

Netzaí Sandoval Ballesteros

CONCEPTO

La noción que estudiamos engloba actos ilegales de propaganda electoral que producen una ventaja indebida en un proceso electoral a favor de una persona, al presentarla como candidata a un puesto de elección popular, cuando aún no ostenta dicha calidad, lo que implica confundir al elector e impedir el correcto ejercicio de los derechos ciudadanos. Estos actos tienen la función de obtener u orientar el voto de los ciudadanos sin que se haya iniciado el periodo en el que es legal realizar actividades de proselitismo electoral, por lo que se encuentran prohibidos implícitamente por las leyes electorales.

En este concepto se incluyen reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquellos actos en que los candidatos o los partidos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas; asimismo, la generación de actos de propaganda mediante anuncios espectaculares, bardas y otros similares; la transmisión de mensajes publicitarios de cualquier naturaleza en prensa, radio, televisión, o por cualquier otro medio electrónico, impreso o publicitario, que tenga como fin promocionar las candidaturas a un puesto de elección popular antes del inicio legal de las campañas electorales.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Su determinación

Normalmente, y de acuerdo con la legislación electoral vigente en México, las campañas electorales comienzan un día después de que se aprueba el registro de



candidaturas y concluyen tres días antes de celebrarse la jornada electoral. Por esta razón los actos tendientes a la obtención del voto ciudadano fuera de este periodo se encuentran prohibidos. De otra forma se negaría el derecho de los partidos políticos a tener la misma oportunidad de inclinar a su favor las preferencias electorales.¹

El criterio fundamental para establecer que hay actos anticipados de campaña es el de la naturaleza del acto. El objetivo de un partido o un candidato al realizar este tipo de conductas es obtener una ventaja indebida frente al resto de los contendientes en un proceso electivo, violando con ello uno de los principios rectores de la materia electoral: que tanto en el financiamiento de los partidos políticos como en sus campañas electorales prevalezca la equidad.

Los partidos políticos y candidatos que hacen uso de esta práctica ilegal suelen argumentar ante las autoridades electorales que se trata de actos inscritos en el marco de la selección partidaria de candidatos, lo que suele denominarse “pre-campaña”.

Sin embargo, si los partidos políticos no cuentan estatutariamente con elecciones internas abiertas, pero realizan propaganda electoral masivamente con la intención de influir en el ánimo de los electores en general, es posible suponer que el objetivo último es realizar actos anticipados de campaña. Lo anterior se debe a que el tipo de propaganda empleada debiera considerar la idoneidad para transmitir su mensaje a las personas a las que se dirige y, en todo caso, dotar a cualquier ciudadano de las herramientas para dilucidar si cierta propaganda se refiere a procedimientos que afectan a la militancia o a los simpatizantes de un partido, o si se está haciendo referencia a procesos constitucionales de elección de representantes populares. Lo anterior significa que la prohibición de actos anticipados de campaña implica la protección al derecho ciudadano de ejercer de manera consciente e informada el sufragio, para evitar que se le confunda haciéndole creer que alguien es ya candidato o que el proceso electoral ha comenzado, cuando en realidad no ha ocurrido legalmente.

¹ Véase al respecto la tesis relevante bajo el rubro Actos anticipados de campaña. Se encuentran prohibidos implícitamente (legislación de Jalisco y similares). Sala Superior, tesis S3EL 016/2004.



Diferencias entre actos anticipados de campaña y actos en el marco de los procesos de selección interna de candidatos de los partidos políticos

Como aclaración metodológica conviene explicar que en el presente estudio se evita en lo posible el uso del término “precampaña” debido a que la expresión se presta a una confusión inaceptable que complica el análisis de la problemática planteada. Parecería que tratamos de una actividad que obligatoriamente ocurre en el desarrollo normal de los procesos electorales. Más aún, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) incurrió en dicha confusión al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2003 y emitir jurisprudencia bajo el rubro “Precampaña electoral. Forma parte del sistema constitucional electoral”.²

No se critica aquí el fondo del criterio interpretativo, pues se trataba de dilucidar si era constitucionalmente válido que los procesos de selección interna de candidatos trascendieran a toda la comunidad. A dicha interrogante la máxima autoridad electoral del país respondió afirmativamente. El problema con dicho criterio es que consideró las “precampañas” como una actividad “íntimamente relacionada con las campañas propiamente dichas”, haciendo de la especie, regla general. Como la práctica demuestra, para la selección interna de candidatos no es imprescindible una campaña de difusión. Los estatutos de los partidos políticos prevén diversos tipos de procedimientos para elegir a sus candidatos, variando el grado de inclusión y apertura a la sociedad en cada caso. Es común que los partidos seleccionen a sus candidatos sin realizar actos de difusión de dicho procedimiento ni de los contendientes dentro del partido y ello no implica una omisión en el correcto desarrollo de los procesos electorales.

La SCJN sostiene que la *precampaña* “constituye el proceso de selección interna que llevan a cabo los partidos políticos o coaliciones de sus candidatos a cargos de elección popular, conforme a sus estatutos o acuerdos, y acorde con los lineamientos que la propia ley establece”.³ Como se observa, se está utilizando un término (*precampaña*) que debería referirse a la propaganda que se emplea en algunos

² Novena Época, Instancia: Pleno, tesis: P./J. 1/2004, Jurisprudencia.

³ Precampaña electoral. Concepto y función, conforme a la *Ley Electoral de Quintana Roo*. Novena Época, Instancia: Pleno, tesis: P./J. 65/2004, Jurisprudencia.



procedimientos de selección interna de candidatos, para referirse a todo tipo de selección interna, lo que a nuestro juicio es un craso error.

Se concluye, entonces, que lo que en México llamamos “precampaña” no es en realidad un paso previo a las campañas. Se trata de un tipo de selección interna de candidatos que se presenta de manera contingente. El sentido común nos indicaría, por ejemplo, que si un partido político cuenta con un aspirante único a cierta candidatura, y por lo tanto no hay contienda interna, no debería haber actos de propaganda, pues de lo contrario, muy probablemente, el objetivo del partido y del candidato sea en realidad obtener una ventaja sobre las otras fuerzas políticas, al iniciar anticipadamente su campaña electoral.

Contrastando las características de los actos propagandísticos que se inscriben en el contexto de elecciones primarias de candidatos y los actos anticipados de campaña, se identifican varios elementos para distinguirlos. La diferencia primaria radica en el propósito de la propaganda utilizada. Mientras el primer tipo busca como resultado obtener la postulación de una persona a un cargo de elección popular dentro de un partido, los actos anticipados de campaña pretenden obtener el voto ciudadano a favor del candidato o partido, fuera del plazo en que es válido desarrollar actos de proselitismo. Ambos tipos de propaganda, una ilegal y la otra no, pueden efectivamente coincidir en el tiempo, pero los tribunales especializados en materia electoral en nuestro país han definido que la propaganda en las elecciones primarias debe hallarse enfocada a la elección interna de candidatos.

Diversas resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) han sostenido que los partidos políticos no pueden justificar la comisión de actos anticipados de campaña argumentando que es imposible diferenciar entre la propaganda para uno y otro fin. La simple inclusión de la fecha en que se celebrarán las elecciones primarias de un partido político, la referencia “proceso de selección interna” de candidatos de un instituto político, o la palabra “precandidato” bastarían para evitar la comisión de actos anticipados de campaña.



Temporalidad

Los actos anticipados de campaña se presentan, hipotéticamente, en cualquier momento. Por eso el verdadero criterio para su determinación es el de la naturaleza del acto.

Los actos anticipados de campaña, pueden ocurrir en el periodo previo a que se inicien los procedimientos de selección partidaria de candidatos. Evidentemente, este tipo de actos tendría el doble propósito de obtener ventaja frente a otros correligionarios del partido por el que se busca la postulación, así como frente a los candidatos de otras fuerzas políticas que aún no iniciaran sus campañas.

Entre los procedimientos internos que concluyen con elecciones primarias, los partidos o los candidatos pueden realizar estos actos prohibidos, si los mensajes y expresiones usados en las campañas internas se dirigen a confundir al electorado al posicionar la imagen del precandidato como si se tratara ya de un candidato.

En el periodo que transcurre desde que un partido selecciona a su candidato hasta el registro de candidatos por parte de la autoridad electoral administrativa, es posible que se presenten actos anticipados de campaña si un militante seleccionado para competir por su partido a un cargo de elección popular, realiza propaganda para posicionar su imagen sin que la autoridad electoral correspondiente se haya pronunciado sobre la procedencia de su registro como candidato (lo que implica la verificación de requisitos de elegibilidad). Éste es el caso más evidente de actos anticipados de campaña, pues carece de sentido realizar propaganda para el proceso interno de selección que ya ha concluido y está prohibido realizar campaña para la elección constitucional que aún no se ha iniciado.

Aquí se observa por qué la prohibición de este tipo de actividades es fundamental para el adecuado desarrollo de los procesos electorales y el ejercicio de los derechos ciudadanos. En caso de que los partidos políticos tuvieran plena libertad para iniciar sus campañas electorales, una vez designados sus respectivos candidatos podría presentarse el caso de que una persona plenamente posicionada e identificada con su partido fuera considerado inelegible por las autoridades electorales (en última instancia, por el TEPJF, máxima autoridad en la materia) para competir por el cargo. Esto significaría que el día de la jornada electoral los ciudadanos que acudieran a votar por dicho candidato se encontrarían con que, en realidad, esa



persona no está compitiendo por el partido en cuestión (ni por ningún otro) y las razones por las que acudían a sufragar quedarían vacías de contenido.

Incluso podría presentarse el gravísimo caso de que una persona, legalmente impedida para desempeñar cierto cargo público, se posicionara de tal manera entre los ciudadanos a través de actos anticipados de campaña, que demandaran su inclusión en la contienda electoral. Hay que destacar aquí que el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad es una cuestión de orden público, porque se refiere a la idoneidad constitucional y legal de una persona para ser registrada como candidata a un cargo de elección popular y, en su caso, ocuparlo. Entre esos requisitos encontramos cuestiones tan sustanciales como que no debe estar en servicio activo en el ejército (por los trágicos antecedentes latinoamericanos cuando las fuerzas armadas toman un papel preponderante en la vida política de un país), ni tratarse de ministros de culto que, manipulando los sentimientos religiosos del electorado y apoyados por instituciones de índole, regulación y fines completamente diversa a los partidos políticos, pretendan hacerse del poder del Estado.⁴

En estos casos queda patente la relevancia de la oportuna intervención de las autoridades electorales, que deben suspender y sancionar las conductas que configuren actos anticipados de campaña, pues de no hacerlo se corre el riesgo de permitir violaciones a los principios rectores de la materia electoral, e incluso a las libertades ciudadanas, fundamentales para el sistema democrático, pero de ello se tratará en el último apartado de este estudio.

Finalmente, y tal vez como una simple aclaración teórica, podrían presentarse actos anticipados de campaña durante el periodo en que es legal realizarla, si una persona que en realidad no es candidato se presenta a la ciudadanía como si lo fuera, y en la siguiente elección para dicho cargo sí fuera registrado por algún partido político para buscar el cargo de elección popular. Así se estaría actualizando la hipótesis en que se genera una confusión en el electorado para obtener una ventaja frente al resto de los contendientes.⁵

⁴ También existen otros requisitos de menor importancia social (que no legal), como la residencia en el lugar por un periodo de tiempo, contar con la credencial para votar con fotografía, la edad mínima para desempeñar un cargo, no encontrarse condenado por delito intencional a sufrir pena privativa de libertad, la separación de otros cargos públicos con la debida antelación, e incluso, en algunas entidades federativas, estar al corriente en el pago de las contribuciones municipales, estatales y federales.

⁵ Pese a que este artículo aborda la teoría de cierto tipo de conductas, resulta oportuno señalar que en las elecciones presidenciales de 2006 una persona realizó propaganda masivamente al solicitar el voto en su favor, aunque



LÍNEAS GENERALES DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

La legislación electoral resolvería muchos de los problemas que generan actores políticos irresponsables que intentan obtener ventajas basadas en la inequidad y no en la pertinencia y claridad con que hacen sus propuestas y exponen sus plataformas ideológicas ante la ciudadanía. Hasta ahora los mayores esfuerzos han provenido de las autoridades electorales, y especialmente del más alto tribunal en la materia, que han sancionado en varias ocasiones la comisión de actos anticipados de campaña. Sin embargo, los legisladores coadyuvarían si legislaran con claridad, en todos los casos, sobre los periodos en que es legal desarrollar los procedimientos internos de selección de candidatos e impusieran sanciones que en verdad desincentivaran la promoción fuera de los plazos legales.

Consecuencias de la comisión de actos anticipados de campaña

Diversas resoluciones de la sala superior del TEPJF han establecido que una de las consecuencias derivadas de los actos anticipados de campaña, conjugados con otras irregularidades, es la anulación de las elecciones. La resolución recaída en el recurso de reconsideración SUP-REC-034/2003 es un claro ejemplo, en el sentido de que el hecho de acreditar actos anticipados de campaña cometidos por el candidato que finalmente resultó ganador en la elección constitucional, puede coadyuvar para considerar que en un proceso electoral se han violado los principios rectores de la materia electoral y, por lo tanto, se debe declarar la anulación de la elección. Se trató de la elección de diputados federales en el Distrito Electoral Federal Uninominal 5 en Zamora, Michoacán, que fue anulada con fundamento en la causal abstracta de nulidad.⁶

carecía de registro ante la autoridad electoral. Si en las próximas elecciones presidenciales un partido postula a dicho personaje, sería válido afirmar que se actualizan actos anticipados de campaña. Un razonamiento que podría esgrimirse para sostener que no se está obteniendo una ventaja indebida, sería que también las personas que fueron candidatos oficialmente en 2006 pueden volver a serlo en las siguientes elecciones y ello no configura una actividad ilícita. Sin embargo, ante dicha interpretación, debe tomarse en cuenta que quienes realizaron campañas en 2006 con el debido registro como candidatos estaban realizando una actividad totalmente legal, mientras que el personaje que lo hizo sin registro estaba violando la normatividad electoral al contratar propaganda para llamar a votar en su favor y a no votar por otros candidatos. En ese sentido la ventaja que podrían obtener otros contendientes que ya participaron en elecciones por el mismo cargo, es una ventaja legalmente obtenida, y la ventaja de quien no tenía registro, sería ilegalmente obtenida.

⁶ Si bien la reforma constitucional que fue aprobada recientemente, prohíbe expresamente a los tribunales



¿Por qué la comisión de actos anticipados de campaña es tan grave que permite anular una elección? Carlos Santiago Nino diferencia la democracia deliberativa, por la que él propugna, de las concepciones populistas de la democracia que ponen énfasis en el método mayoritario de toma de decisiones por ser valioso en sí mismo, sin importar cómo se logran esas mayorías.⁷ Se trata entonces de un debate sobre la concepción de democracia que aceptamos. Si consideramos que la democracia es estrictamente un cierto tipo de reglas y mecanismos para la elección de representantes (democracia procedimental), parecería suficiente que los gobernantes sean designados por la mayoría, aplicando algunas sanciones menores a quienes violen reglas del sistema normativo en materia electoral.

Para quienes consideramos que un sistema democrático, para ser tal, requiere que la participación del gobernado sea libre y que se respeten ciertos valores implícitos en ella, como la equidad y la tolerancia, evidentemente no todas las decisiones son aceptables por ser tomadas por la mayoría, en particular si la decisión mayoritaria implica hacer nugatorios dichos valores. El tipo de actitud de que estamos hablando es claramente definido por Giovanni Sartori: “participación es tomar parte personalmente, un tomar parte activo que verdaderamente sea mío, decidido y buscado libremente por mí. Así, no es un ‘formar parte’ inerte ni un ‘estar obligado’ a formar parte”.⁸

El derecho a participar libremente reviste un carácter fundamental para un Estado de Derecho moderno. Seguramente el mayor aporte de la Revolución francesa a la humanidad es la creación del *Estado democrático de Derecho* y la inserción de los derechos humanos como elemento esencial de la teoría constitucional.⁹ Por eso, si se toman decisiones respetando todas las formalidades legislativas, por autoridades electas mayoritariamente, pero dichas decisiones violentan la esfera básica de las garantías de los individuos,¹⁰ en realidad se está atentando contra la consti-

electorales declarar la nulidad de elecciones con fundamento en causales que no estén previstas en la ley. Dicha prohibición no significa, necesariamente, que la causal abstracta de nulidad deba desaparecer. Lo que quiere decir la reforma constitucional es que la causal de nulidad creada jurisprudencialmente no será válida, pero debería ser retomada por los propios legisladores al momento de elaborar las reformas al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

⁷ Véase Carlos Santiago Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.

⁸ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2006, p. 115.

⁹ Véase Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2005.

¹⁰ Entre esas garantías básicas que obligan al Estado se encuentran, indudablemente, las prerrogativas de obtener



tución misma del Estado. Al menos contra la constitución del Estado democrático. Como ha señalado Francesco Viola: “El procedimiento deliberativo, de hecho, presupone que los participantes se encuentren en una posición de igualdad y sean todos formalmente competentes para expresar su propia opinión sobre la decisión final”.¹¹ Si las voces que se expresan mediante los votos no provienen de las ideas propias de los ciudadanos, solamente hay una democracia vista desde el exterior. Podríamos llamarla “fachada de democracia”.

De la última postura resulta la necesidad de evitar a toda costa que el engaño, la confusión (piezas consustanciales a los actos anticipados de campaña), la compra o la coacción sean los elementos centrales para definir la voluntad del pueblo en un proceso electivo, pues se estarían anulando los derechos políticos del ciudadano.

Facultades de las autoridades electorales para detener actos anticipados de campaña

Los partidos políticos se encuentran jurídicamente imposibilitados para realizar actividades que generen condiciones de desigualdad en la contienda y, por su parte, las autoridades electorales tienen la responsabilidad de vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la Constitución y a la respectiva legislación secundaria.

Como se ha dicho, la comisión de actos anticipados de campaña puede llevar al extremo de generar deslegitimación democrática frente a la ciudadanía y la anulación de las elecciones por parte de la autoridad jurisdiccional. Ante la gravedad de las consecuencias y con la intención de preservar el bien jurídicamente tutelado de mayor importancia en el sistema electoral mexicano –el voto ciudadano–, las autoridades electorales administrativas tienen la responsabilidad de detener los actos anticipados de campaña.

Pese a que existen voces que demandan a las autoridades electorales contenerse en sus atribuciones para regular las elecciones, y que se dediquen solamente a imponer sanciones *ex post*, dicha actitud significaría en realidad adoptar políticas

información, participar en el gobierno conscientemente, asociarse libremente, la libertad de imprenta y otras tantas esenciales para la vida pública de una sociedad moderna.

¹¹ Francesco Viola, *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, México, UNAM, 2006, p. 59.



permisivas frente a conductas ilegales. Si el beneficio que un partido político obtiene (el cargo de elección popular en disputa) es más importante que la sanción que la autoridad electoral puede aplicar (multa o disminución de prerrogativas), en realidad las autoridades electorales están fomentando conductas de ese tipo, cuando el poder punitivo del Estado tiene, entre otras finalidades fundamentales, la prevención de la comisión de ilícitos.

Por lo demás, la responsabilidad de las autoridades electorales es aplicar el derecho sancionador administrativo como última herramienta, prefiriendo políticas preventivas, antes que represivas.

El TEPJF ha sostenido al respecto que las autoridades electorales administrativas tienen facultades para detener campañas que busquen obtener el voto, si de continuar vulneraran los principios que rigen la materia electoral.

CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA.—Del análisis e interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones contenidas en la legislación electoral del Estado de Veracruz, en particular del Artículo 67 de la Constitución local; 37; 80; 83; 89, fracciones I, III, X, XII, XXVI, XXVII y XXXVI; 105, fracciones I y III; 214, fracción I; 215, y 216 del Código Electoral Estatal, debe arribarse a la conclusión de que los partidos políticos y coaliciones, como corresponsables en el correcto desarrollo de los comicios, durante la etapa de preparación de las elecciones, en particular, al percatarse de que una campaña electoral de uno de sus adversarios políticos vulnera el principio de igualdad, está en aptitud jurídica de hacerlo valer para que la autoridad electoral administrativa, en ejercicio de sus atribuciones de vigilancia de los procesos electorales y a efecto de salvaguardar el principio de igualdad en la contienda, haga cesar la irregularidad. Lo anterior es así, porque en la legislación del Estado de Veracruz se establece que el Instituto Electoral Estatal, a través de sus órganos, cuenta con atribuciones para vigilar el desarrollo del proceso electoral e investigar las denuncias hechas por los partidos políticos por posibles violaciones a las disposiciones jurídicas aplicables e, inclusive, cuenta con facultades para solicitar el apoyo de la fuerza pública para garantizar su debido desarrollo, de lo cual se deduce que dicha autoridad se encuentra jurídicamente habilitada para determinar que un cierto partido político



o candidato cese o modifique alguna campaña electoral, cuando ésta atente contra los principios rectores de la materia, como por ejemplo, cuando denoste al adversario, incite a la violencia o se aproveche de algún programa de gobierno, para confundir al electorado. Ello es así, porque resultaría un sinsentido que un partido político, a través de su propaganda, pudiera vulnerar las normas o principios rectores de los comicios y que la autoridad electoral sólo contara con atribuciones para sancionar la conducta ilegal, pues el beneficio que eventualmente pudiera obtener dicho partido con una conducta como la descrita, en relación con la sanción que se le pudiera imponer, podría ser mayúsculo, de forma tal que prefiriera cometer la infracción ya que el beneficio sería mayor que la eventual sanción. Sin embargo, cuando una irregularidad ocurre durante el desarrollo del proceso y la autoridad electoral, como en el caso de la legislación de Veracruz, cuenta con mecanismos para garantizar su debido desarrollo, como pudiera ser ordenar, incluso con el auxilio de la fuerza pública, el retiro de alguna propaganda que vulnerara las normas o principios que rigen la materia, puede generar condiciones de igualdad y equidad en la contienda, que contribuyan a la expresión libre del voto en la jornada electoral.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-264/2004.—Coalición Unidos por Veracruz.—29 de octubre de 2004.—Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Armando I. Maitret Hernández. Sala Superior, tesis S3EL 003/2005.

Como se observa, el valor jurídico tutelado al detener la difusión de actos anticipados de campaña es, en realidad, la expresión libre del voto durante la jornada electoral. Éste fue, precisamente, el tipo de atribución que la autoridad electoral administrativa federal decidió no ejercer durante el proceso electoral 2006 y que tanto descrédito generó alrededor del Instituto Federal Electoral y el proceso electoral en su conjunto. Esto demuestra que las facultades que la ley otorga a las autoridades del Estado implican una obligación y una responsabilidad y nunca una prerrogativa o un derecho que se pueda ejercer discrecionalmente.

Las reglas para desarrollar los procedimientos electivos no pueden ser legítimas en una democracia si quienes eligen a sus representantes no son completamente libres para hacerlo, si no conocen las opciones que pueden elegir y si éstas no compiten en un ambiente de equidad. Los actos anticipados de campaña pueden



generar un vicio de la voluntad que decide depositar el ejercicio de gobierno en una persona, tan evidente, que la decisión o el mandato carecen de validez.

BIBLIOGRAFÍA

HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2005.

NINO, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.

SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2006.

VIOLA, Francesco, *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, México, UNAM, 2006.

Jurisprudencia

Actos Anticipados de Campaña. Se Encuentran Prohibidos Implícitamente (Legislación de Jalisco y similares). Sala Superior, tesis S3EL 016/2004

Precampaña Electoral. Forma Parte del Sistema Constitucional Electoral. Novena Época, Instancia: Pleno, tesis: P./J. 1/2004, Jurisprudencia.

Precampaña Electoral. Concepto y Función, Conforme a la *Ley Electoral de Quintana Roo*, Novena Época, Instancia: Pleno, tesis: P./J. 65/2004, Jurisprudencia.

Sentencias

Recurso de Reconsideración SUP-REC-034/2003. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

II. Candidaturas independientes

Jorge Kristian Bernal Moreno

DEFINICIÓN

La candidatura independiente es, según Raúl Gustavo Ferreyra, la nominación para ocupar un cargo público efectivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso —ni principal ni complementario— de un partido político,¹ de ahí que también se le llame “candidatura no partidista”.

Distintas del candidato “independiente” (no partidista) son las figuras de candidato “no registrado” y candidato “extrapartidista”.

Candidato no registrado es aquel que no obtuvo su registro ante la autoridad encargada de realizar esta función estatal electoral y que, en consecuencia, no puede participar legalmente dentro de una contienda electoral. Si opta por hacer proselitismo, e incluso llega a recibir votos de la ciudadanía, evidentemente dichos votos no cuentan.

Por su parte, el candidato extrapartidista, aunque no pertenece a un partido político determinado, es postulado por un partido como su candidato a un cargo de elección popular.

LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN AMÉRICA LATINA

América Latina constituye un importante referente para el estudio de las candidaturas independientes, ya que en las últimas décadas hemos sido testigos de un

¹ Raúl Gustavo Ferreyra, *Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos*, exposición presentada en las Jornadas sobre reforma política y constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la



considerable aumento en la presencia de estas figuras en los distintos sistemas políticos.

En primer lugar, vale decir que el origen de las candidaturas independientes no es reciente. Legislaciones de principios del siglo XX ya las consideraban a la par de las candidaturas partidistas. Su desaparición temporal o permanente de las leyes se debió, en buena medida, al papel primordial que se adjudicó a los partidos políticos como instituciones idóneas para conquistar el poder, y al objetivo de fortalecer los sistemas de partidos como medios para lograr la consolidación de las incipientes democracias latinoamericanas.

En los últimos años se ha desatado un gran debate en torno a este tema, fundamentalmente en los países en que se ha dado mayor importancia y apertura a la participación apartidista de la sociedad civil, fenómeno que algunos ligan a las llamadas “nuevas formas de hacer política”, a partir de la aparición de los medios de comunicación masiva como canales de intermediación, que han suplantando las funciones concedidas originalmente a los partidos políticos y reducido la contienda electoral a una relación simple entre líder y masa.

Para algunos autores, como Manuel Alcántara, el fenómeno de las candidaturas independientes constituye uno de los principales factores en los que se ve reflejado el fuerte proceso de deslegitimación por el que atraviesan los partidos políticos en América Latina y la crisis que enfrentan debido a la falta de credibilidad en su papel de instituciones representativas. Así, bajo la denominación de “antipolítica”, Alcántara agrupa a los nuevos caudillos que han surgido en los países de la región, a la “informalización” de la política y, en definitiva, a la canalización por vías no partidarias de las preferencias políticas.²

En el mismo sentido, Ferreyra señala que el derecho a presentar candidaturas independientes tiene en el déficit de la representación de los partidos políticos su principal anclaje.³

ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002, p. 7, en www.buenosaires2010.org.ar/insumos-tecnicos/biblioteca/institucional/candidaturas-ponencia.pdf, consulta de 15 de octubre de 2007.

² Cfr. Manuel Alcántara, Esther del Campo y María Luisa Ramos, “La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina”, *Justicia Electoral*, México, núm. 15, 2001, pp. 57-83.

³ Raúl Gustavo Ferreyra, *op. cit.*, nota 1.



Por su parte, Daniel Zovatto hace énfasis en el incumplimiento de dos de las funciones básicas que los partidos políticos deben desempeñar en una democracia: la representación y la participación.

[Los partidos políticos] deben ser canalizadores de demandas y de intereses; constructores de propuestas para la sociedad; administradores de gobierno; agregadores de intereses, y sujetos de representación social. Sin embargo, en el cumplimiento de esas funciones, muchos partidos políticos no han estado a la altura de los desafíos económicos y sociales, y no han logrado cumplir eficazmente su papel de intermediarios.⁴

Esta situación ha propiciado que la sociedad busque opciones para canalizar sus demandas y posicionar sus intereses. Para este autor, es ahí donde se encuentra el germen de las candidaturas y los movimientos políticos independientes.

Ahora bien, el surgimiento de fuertes liderazgos y de candidatos que se postulan al margen de los partidos —arropados únicamente por la maquinaria electoral— tiene otras interpretaciones. Se le ve como un intento de integrar institucionalmente a grupos sociales vulnerables que demandan estabilidad y seguridad. Para otros autores, este fenómeno se explica simplemente por la debilidad del sistema de partidos.

Cualquiera que sea la interpretación que se dé al origen y existencia de las candidaturas independientes, lo cierto es que forman parte de la realidad política latinoamericana y, de manera inevitable, han tenido efectos en la vida jurídica de los países de la región, así como en sus respectivos sistemas de partidos, incidiendo en algunas de las legislaciones que han debido ser adaptadas para hacer frente a la presencia de movimientos y agrupaciones no institucionalizadas.⁵

Desde una perspectiva histórica, la incorporación de agrupaciones y candidatos independientes en el ámbito político latinoamericano se inició a partir de la esfera municipal, para después ir avanzando hacia la legislativa y la presidencial.

Al respecto, es importante precisar que no todos los países de América Latina incluyen esta figura en su legislación. Del estudio realizado por Zovatto, que abarca

⁴ Daniel Zovatto, “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”, en Daniel Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-IJ Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, p. 138.

⁵ *Ibid.*, pp. 139-141.



18 países, 10 de ellos mantienen el monopolio de la representación política a favor de los partidos, al menos en los cargos de presidente y diputados: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay. Por su parte, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, sí tienen regulado, incluso para la Presidencia, el tema de las candidaturas independientes.

En torno a si las candidaturas independientes traen beneficios o perjuicios a los sistemas políticos, el debate aún no ha llegado a su fin. Numerosas voces se pronuncian a favor de la participación de candidatos no partidistas, pero también hay quienes se manifiestan en contra de esa forma de participación no institucionalizada.

Lo cierto es que la hegemonía de los partidos políticos está siendo minada por la presencia de candidaturas independientes que va en aumento en los países latinoamericanos, y que en muchos casos no cuentan con la estructura necesaria para llevar a la práctica sus planes de gobierno.

MÉXICO

El Estado mexicano es uno de los que mantienen el monopolio partidista para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, al menos en la normatividad constitucional y en la federal ordinaria. Sin embargo, esto no siempre fue así, recordemos que durante el siglo XIX y los primeros años del XX las candidaturas individuales fueron las únicas reconocidas por la ley. No fue sino hasta la Ley Electoral, promulgada el 19 de diciembre de 1911 por Francisco I. Madero, cuando por primera vez se reguló la intervención de los partidos políticos en las elecciones mediante la postulación de candidatos; aunque también se permitió a los candidatos independientes concurrir a la contienda electoral.

En las subsecuentes leyes electorales se conservó el binomio partidos políticos-candidatos independientes, hasta que en 1946, con la expedición de la Ley Electoral de ese año, por primera vez se limitó el derecho de registrar candidatos para los cargos de elección popular, al reconocerle exclusivamente a los partidos esa posibilidad.

A partir de aquel momento, los partidos políticos fueron los únicos legitimados para postular candidatos, situación que se ha venido reiterando hasta nuestros días en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.



En la reforma constitucional de 1977 se modificó el Artículo 41 de la Ley Fundamental con objeto de elevar a jerarquía constitucional la formación de los partidos políticos nacionales. Se les confirió la calidad de entidades de interés público y se estableció que sus fines consistirían en promover la participación del pueblo y hacer posible, mediante sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postularan. Se les facilitó la participación en los medios de comunicación para la difusión de sus ideas y se les reconoció el derecho de tomar parte en las elecciones estatales y municipales.

Las posteriores reformas constitucionales al citado Artículo 41 tuvieron como principal finalidad fortalecer los partidos políticos en aspectos tan importantes como el otorgamiento de financiamiento público para sufragar sus actividades ordinarias y de campaña, buscando consolidar el sistema de partidos en México.

En los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI se han planteado interesantes controversias⁶ en las que el Poder Judicial Federal ha tenido que entrar al estudio de la normatividad nacional y de los tratados internacionales suscritos por México para tratar de dilucidar si la Constitución restringe o consiente las candidaturas independientes en nuestro país.

La respuesta viene como consecuencia del análisis de estos casos relevantes.

Caso Michoacán

El 27 de julio de 2001, el ciudadano Manuel Guillén Monzón presentó ante el Instituto Electoral de Michoacán una solicitud de registro para contender en el proceso electoral de ese año como candidato independiente al cargo de gobernador del Estado.

El Consejo General de ese Instituto le negó la solicitud de registro por considerar que no contaba con las calidades ciudadanas que establece la ley para ser votado, debido a que no fue propuesto por partido político alguno y, por lo tanto, no cumplía cabalmente con los requisitos enumerados en el artículo 153 del *Código Electoral de Michoacán*.

⁶ Tanto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Como era de esperarse, inconforme con la resolución de la autoridad electoral estatal, Manuel Guillén Monzón promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, del cual conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En síntesis, la pretensión del actor se fundamentó en que, en su concepto, tenía derecho a ser votado para acceder a ese cargo sin ser postulado por un partido político, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 35, fracción II, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral, por unanimidad de votos, confirmaron el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán mediante el cual se negó al ciudadano Manuel Guillén Monzón su registro como candidato independiente para la elección de gobernador de esa entidad.

Sin embargo, en el seno del máximo tribunal electoral del país se evidenciaron tres posturas no coincidentes y hasta contradictorias entre sí.

La primera y mayoritaria, compartida por los magistrados Fernando Ojesto Martínez Porcayo, José Luis de la Peza y José de Jesús Orozco Enriquez, consideró que el derecho de ser votado se encuentra reconocido constitucionalmente, sin que por ello se deba ejercer a través de un partido político, pero remitió a la legislación secundaria para que ésta señalara las calidades exigibles al candidato, entre las cuales puede estar, o no, que la postulación sea exclusivamente por un partido político.

La segunda posición, que generó un voto concurrente de los magistrados Leonel Castillo González (ponente) y Mauro Miguel Reyes Zapata, estimó también que la Carta Magna reconoce el derecho a ser votado sin imponer la obligación de que sea mediante un partido político, pero además consideró que dicha Ley Fundamental impone al legislador ordinario la obligación de establecer, en la ley secundaria, la normatividad necesaria para garantizar ese derecho y armonizarlo con los principios fundamentales del sistema electoral mexicano, y que al no estar satisfecho este imperativo, se está en presencia de una inconstitucionalidad por omisión, que no puede colmarse con el ejercicio jurisdiccional.

Dicho de otro modo, los magistrados Castillo González y Reyes Zapata reconocen, por una parte, que hay un vacío legislativo inconstitucional relacionado con



las candidaturas independientes; y por otra, sostienen que el derecho de ser votado no es absoluto, sino que se deben exigir calidades a quienes pretenden ocupar algún cargo de elección popular, las cuales no podrán ser mayores a las que permiten los tratados internacionales suscritos por México. Además, deben evitar que esta figura se desvíe de los principios que impone el sistema comicial de nuestro país (equidad en la contienda, financiamiento público preponderante, fiscalización de recursos, etcétera).

Adicionalmente, aceptan que a través de herramientas jurisdiccionales, como la analogía, los principios generales del derecho o la aplicación de un ordenamiento anterior, no es posible colmar la laguna legal existente, por lo que tendrán que ser normas generales, abstractas e impersonales, las que determinen la forma, los términos, los requisitos y las demás condiciones que garanticen la efectividad y funcionalidad de las candidaturas independientes en un sistema electoral como el nuestro.

La tercera postura, compartida por la magistrada Alfonsina Navarro Hidalgo y el magistrado Eloy Fuentes Cerda, manifestada mediante un voto aclaratorio, concluyó que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* consagra un monopolio a favor de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular, es decir, que en dicha Norma Suprema se reconoce el derecho a ser votado, pero exclusivamente a través de un partido político.

Derivado de la resolución de este caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió la siguiente tesis relevante:

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (Legislación de Michoacán). De la interpretación de lo dispuesto en los Artículos 35, fracción II; 41, segundo párrafo, fracción I, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos f), g) y h), en relación con el 2o., apartado A, fracciones III y VII; 35, fracción I; 36, fracciones I y III; 39, 40, 41, fracciones II y III; 54, 56, 60, tercer párrafo; 63, cuarto párrafo, *in fine*; 115, primer párrafo, fracción VIII; 116, fracciones II, último párrafo, y IV, inciso a); 122, tercero, cuarto y sexto párrafos, apartado C, bases primera, fracciones I, II y III; segunda, fracción I, primer párrafo, y tercera, fracción



II, último párrafo, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no cabe desprender que el derecho de los ciudadanos a ser votados sea absoluto y no se pueda establecer límite legal alguno, por lo que no resulta inconstitucional ni violatoria del derecho internacional la negativa del registro como candidato independiente en la elección de gobernador del estado de Michoacán a un ciudadano, con base en que el Artículo 13, párrafo tercero, de la *Constitución Política del estado de Michoacán*, y 21 y 34, fracción IV, del Código Electoral de dicha entidad federativa establecen que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular y, por tanto, no contemplan las candidaturas independientes, porque la disposición legal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos, ciertamente constituye una limitación derivada de las calidades o condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votados, razón por la cual la misma no representa, *per se*, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales, ya que estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que lo que prohíben es que tales limitaciones o restricciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.⁷

Caso Castañeda

El 5 de marzo de 2004, el ex canciller mexicano Jorge Castañeda Gutman solicitó ante la oficina del director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (IFE) su registro como candidato al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En respuesta, el 11 del mismo mes y año se le notificó un oficio mediante el cual se le negó el respectivo registro.

Inconforme con la resolución, el afectado promovió un juicio de amparo en el que reclamaba distintos actos de autoridad que estimó violatorios de sus garantías

⁷ SUP-JDC-037/200, consultable en TEPJF, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, p. 394.



constitucionales, como la aprobación, expedición, promulgación, publicación y posterior aplicación del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) de 15 de agosto de 1990, norma en la que se fundamentó la negativa de su registro como candidato presidencial.

Para analizar la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el amparo promovido por el ex canciller, conviene, en primer lugar, examinar los distintos mecanismos especializados de protección en materia electoral para dilucidar si, efectivamente, Jorge Castañeda acertó en la elección del medio de control constitucional que hizo valer.

Primeramente tenemos la acción de inconstitucionalidad que posibilita el control abstracto de las leyes, sin embargo, esta posibilidad es inaccesible para cualquier ciudadano, ya que la propia Constitución establece que sólo el procurador general de la República, 33% de algunas de las cámaras del Congreso de la Unión o, en su caso, las legislaturas de los estados y los partidos políticos con registro nacional o estatal, por conducto de sus dirigencias, están legitimados para promover este medio de control constitucional.

En segundo lugar, el agraviado tuvo la posibilidad de impugnar la negativa de registro emitida por el IFE mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, del que hubiera conocido el TEPJF; sin embargo, semejante acción seguramente hubiera resultado inviable por dos razones:

a) La primera, que el Tribunal Electoral está impedido de conocer de inconstitucionalidad de leyes en virtud de la tesis jurisprudencial 23/2002 de la SCJN que a continuación se reproduce:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. De lo dispuesto en los Artículos 99 y 105, fracción II, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y que es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal,



como en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.⁸

b) La segunda, el precedente sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral en el caso Michoacán.

Así pues, la única vía que con ciertas posibilidades de éxito le quedaba al ex canciller para reclamar el derecho político fundamental de ser votado, era el juicio de amparo, recurso que acertadamente promovió.

No obstante, la juez que conoció de este juicio determinó su improcedencia para plantear la inconstitucionalidad de leyes electorales, al considerar que el medio jurídico idóneo para hacerlo es la acción de inconstitucionalidad prevista en el Artículo 105, fracción II, de la Constitución, cuya tramitación es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, la juez expresó que, respecto al acto de aplicación reclamado históricamente, la Corte ha sostenido el criterio de que el Poder Judicial de la Federación no debe intervenir en conflictos político electorales, al considerar que los derechos políticos no son garantías individuales, por lo tanto, pretender deducir derechos de naturaleza política mediante el juicio de amparo es improcedente, como también lo dispone la fracción VII del Artículo 73 de la *Ley de Amparo*.

⁸ Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del TEPJF y la SCJN, 23 de mayo de 2002.



Inconforme con la sentencia de la juez de distrito, el quejoso interpuso un recurso de revisión ante el décimo cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el cual expresó planteamientos jurídicos de gran importancia para el orden constitucional del país, como el propio sustento del amparo contra leyes y de la acción de inconstitucionalidad, así como el análisis del alcance de la fracción II del Artículo 35 constitucional, motivo por el cual los magistrados del Tribunal Colegiado solicitaron a la SCJN que como máximo intérprete de la Constitución, atrajera el caso.

Una vez atraído el expediente, el más alto tribunal de la Nación consideró que la cuestión a determinar era la procedencia del amparo indirecto en contra de leyes y actos relacionados con el ejercicio de derechos políticos, para lo cual hizo una revisión del sistema de justicia en materia electoral que impera en México.

El pleno de la Corte decidió por mayoría apoyar la propuesta del ministro Sergio Valls, en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y declarar improcedente el juicio de amparo. Los ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza votaron en contra del proyecto, es decir, por la procedencia del amparo y, en consecuencia, a favor de que se entrara al estudio de fondo del asunto.

El argumento de la mayoría consistió básicamente en lo siguiente:

- a) Las leyes y actos reclamados están vinculados totalmente con aspectos electorales, por lo que aun cuando en este caso se plantearon violaciones a derechos fundamentales, como el de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, entre otros, no pueden ser materia de examen mediante el amparo.
- b) No es procedente el juicio de amparo contra una ley que limita, a través de un partido político, la participación de un gobernado en una contienda electoral, ya que únicamente la acción de inconstitucionalidad ante la SCJN es el medio para impugnar las normas generales que contravienen la Constitución, y el quejoso no estaba en posibilidades de impugnar esa ley, porque un individuo en lo particular no está legitimado para ejercer dicho medio de control constitucional.
- c) La resolución que niega al quejoso su registro como candidato independiente a la Presidencia de la República podía combatirse mediante el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y no a través



del juicio de amparo, ya que existe prohibición expresa para la procedencia del mismo en materia electoral.

Sobre el particular, cabe aclarar que en las condiciones actuales, el juicio de amparo es la única vía por la que un ciudadano puede plantear la inconstitucionalidad de una ley electoral por la presunta violación a su derechos políticos, y el único órgano del Estado que puede analizarla es la SCJN; por lo que la resolución de la mayoría del pleno de ese alto tribunal, a mi juicio, constituyó una denegación de justicia al quejoso, que le abrió las puertas para solicitarla en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos de los que México es parte.

Caso Yucatán

El 5 de octubre de 2006, en una votación de seis contra cinco, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que las candidaturas independientes consideradas en la legislación electoral de Yucatán eran constitucionales, ya que en la lectura íntegra de los artículos constitucionales relacionados con el tema, no se advirtió que los partidos políticos tengan el monopolio de las candidaturas para cargos de elección popular, ni menos aún que estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas, y en el equilibrio entre el sistema de partidos políticos y los derechos fundamentales, los ministros se pronunciaron mayoritariamente por el predominio de estos últimos.

Es indudable que esta resolución de la Corte significó un adelanto en razón de que, a diferencia del *amparo Castañeda*, en el que el Alto Tribunal no entró al estudio de fondo sobre la constitucionalidad de las candidaturas independientes, en la resolución que nos ocupa sí se abordó el tema y se presentaron argumentos tanto a favor como en contra de su conformidad con la Constitución Federal.

Este asunto llegó a la SCJN por vía de una acción de inconstitucionalidad presentada por el partido local Alianza por Yucatán y se trató de una resolución que implicó un largo debate (seis sesiones del Pleno) y no sólo la ponderación de normas constitucionales, sino también de tratados internacionales.

En el proyecto de resolución que le correspondió elaborar al ministro Juan Silva Meza, se propuso reconocer la constitucionalidad de los artículos impugnados que



prevén la opción para que los ciudadanos participen de manera independiente como candidatos a los cargos de gobernador, diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos.

En consecuencia, se concluyó que es facultad del legislador ordinario (local en este caso) establecer dentro de su sistema jurídico electoral si sólo los partidos políticos tienen el derecho de postular candidatos o si se permiten ciudadanos sin partido.

El criterio de la mayoría sostuvo que la constitucionalidad de los preceptos impugnados descansa en que el derecho a la candidatura independiente proviene de los Artículos 1 y 35 de la Constitución Federal que prevén, respectivamente, que no haya discriminación y el reconocimiento del derecho de todo ciudadano de votar y ser votado, sin que existan condiciones específicas para esto último, más allá de las que impone la ciudadanía.

Esta circunstancia se encuentra establecida en diversos tratados internacionales vigentes en nuestro país, como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que determina el carácter de derecho fundamental que tienen los derechos políticos, y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que dispone que las calidades o condiciones que podrán ser exigidas a los ciudadanos para el ejercicio del derecho de ser votado son intrínsecas a la persona, y señala de forma restrictiva la edad, la nacionalidad, la residencia, el grado de instrucción, el idioma, la capacidad y la existencia de alguna condena de índole penal.

Por su parte, también se esgrimieron importantes argumentos a favor de que la propia Constitución excluye la posibilidad de candidaturas independientes, pues como mecanismo para que los ciudadanos accedan a cargos de elección popular se ha adoptado un sistema de partidos, respecto del cual hay toda una regulación constitucional que establece bases y lineamientos generales para garantizar la equidad y la certeza necesarias en los procesos electorales.

En refuerzo de lo anterior, la posición minoritaria del Pleno de la Corte señaló que la aceptación de la constitucionalidad de las candidaturas independientes sería tanto como admitir que la Constitución prevé un sistema inequitativo en perjuicio de los partidos políticos, pues mientras que para ellos establece una serie de requisitos, limitantes y obligaciones en temas como el financiamiento, sus prerrogativas y la comprobación de sus gastos, no se prevé nada para los candidatos



independientes, por lo que éstos gozan de privilegios que se encuentran vedados a estos institutos políticos.

Cabe señalar que en la resolución de esta controversia, la Corte se separó de un importante precedente del estado de Quintana Roo, en el que se resolvió que los candidatos a puestos de elección popular de aquella entidad debían ser electos o designados con ese carácter por un partido político o coalición, de conformidad con el Artículo 41, fracción I, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Para conseguir el deslinde, la mayoría del Pleno sostuvo que en aquella ocasión los partidos políticos promoventes no proporcionaron ningún argumento relacionado con el derecho fundamental contenido en el Artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

De esta manera, el Pleno de la SCJN determinó por mayoría de seis votos contra cinco, declarar la validez de los preceptos impugnados de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Yucatán*, por no ser violatorios de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cambiando con ello el criterio que prevaleció en el caso de Quintana Roo, partiendo de una óptica y de un sistema de interpretación constitucional diferente en el que prevaleció la vigencia de un derecho fundamental.

¿Monopolio partidista en nuestro país?

Después de analizar los argumentos que tanto los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación esgrimieron en el caso Michoacán, como las razones que los ministros de la Corte tuvieron para determinar la constitucionalidad de las candidaturas independientes en el caso Yucatán, nuestra conclusión es que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* no establece un monopolio de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular, sino, por el contrario, el derecho fundamental de ser votado a favor de los ciudadanos mexicanos.

[En la Constitución mexicana] no se establece el llamado monopolio de los partidos políticos para postular candidatos, pero tampoco se contemplan ni proscriben las candidaturas independientes o no partidistas, no cabe concluir que el legislador deba abstenerse de prever tales candidaturas independientes o no partidistas ni que el legis-



lador necesariamente deba preverlas, toda vez que la técnica constitucional elegida por el Poder Constituyente de Querétaro y el Poder Revisor de la Constitución, en relación con el derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados, ha sido la de establecer un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, por el cual se confiere la competencia al legislador ordinario para delimitar su alcance y, en tal sentido, determinar si establece el derecho exclusivo de los partidos para postular candidatos o si opta por prever también candidaturas independientes o no partidistas, al menos, en cierto tipo de elecciones municipales, siendo constitucional el ejercicio de su atribución en ambos casos.⁹

Independientemente de que la resolución final del caso Michoacán fue la de confirmar el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, por el que se le negó a Manuel Guillén Monzón el registro para contender en el proceso electoral como candidato independiente al cargo de gobernador, la mayoría de los magistrados del Tribunal Electoral negaron que hubiera monopolio de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular, y dejaron al arbitrio del legislador ordinario la posibilidad de regular las candidaturas independientes, por considerar el derecho de ser votado como un derecho fundamental no absoluto, sino de base constitucional y configuración legal.¹⁰

Por su parte, la resolución de la SCJN en el caso Yucatán, al determinar la constitucionalidad de las candidaturas independientes, también sostuvo la inexistencia del monopolio partidista:

Del texto del Artículo 41 constitucional, no se advierte de forma alguna que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, ni menos aún que estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas, porque dicho texto no está empleando algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese tal exclusividad, o del que se advierta, claramente, la exclusión de las personas morales o físicas que no tengan la calidad de partido político, respecto del derecho de postulación, ni tal exclusión constituye una consecuencia necesaria del he-

⁹ TEPJF, *El derecho a ser votado y las candidaturas independientes (Caso Michoacán)*, México, TEPJF (col. Sentencias Relevantes, núm. 5), 2002, pp. 66 y 67.

¹⁰ *Cfr. ibid.*, pp. 71-74.



cho de encontrarse reconocido como uno de los fines de las organizaciones partidistas.¹¹

Del mismo modo precisó que:

Al no estar limitado por el régimen jurídico de los partidos políticos previsto en el Artículo 41 constitucional, el derecho fundamental de ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley, debe entenderse que su única restricción está condicionada a los aspectos intrínsecos del ciudadano y no así a aspectos extrínsecos de éste, como sería el de pertenecer a un partido político, para acceder a un cargo de elección popular, pues no debe pasarse por alto que es condición básica de la vida democrática, que el poder público dimana del pueblo, y la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla puntualmente, reside en la participación de los ciudadanos, sin más restricciones o calidades que las inherentes a su persona, es decir, sin depender de cuestiones ajenas.

En estas condiciones, toda vez que de la interpretación tanto en lo individual, como armónico y sistemático de las normas constitucionales antes analizadas, no deriva que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establezca de forma alguna que sea derecho exclusivo de los partidos políticos postular candidatos a cargo de elección popular (con excepción hecha de las elecciones por el principio de representación proporcional), debe concluirse que es facultad del legislador ordinario (federal o local) determinar dentro de su sistema jurídico electoral, si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular o si también permiten candidaturas independientes.¹²

Así, concluimos lo que ya se adelantaba desde el principio: es evidente la inexistencia del monopolio partidista en México. Como ejemplo es suficiente mencionar la regulación legal que se hace en el *Código Electoral para el Estado de Sonora*,¹³ promul-

¹¹ SCJN, *Engrose de la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006*, pp. 178 y 179, en <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/294/06000280.019.doc>, consulta de 20 de octubre de 2007.

¹² *Ibid.*, pp. 199 y 200.

¹³ Artículo 192 del *Código Electoral para el Estado de Sonora*: “Los ciudadanos sonorenses podrán participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para gobernador, fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos”.



gado el 21 de junio de 2005, y como consecuencia de la declaratoria de constitucionalidad hecha por la Suprema Corte de Justicia respecto de sus preceptos legales relativos, la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán*,¹⁴ publicada el 24 de mayo de 2006.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

No es tarea fácil juzgar sobre los beneficios o perjuicios que pueden producir las candidaturas independientes en un sistema electoral determinado. Tampoco es posible hacerlo sin tomar en cuenta el contexto en que dicho fenómeno se presenta.

Los defensores de las candidaturas independientes sostienen que limitar a los individuos la posibilidad de ejercer su derecho a ser votados cuando no son postulados por un partido político es contrario a la igualdad de oportunidades garantizada por las constituciones y tratados internacionales.¹⁵

Una sociedad abierta y democrática no debería confinar a nadie. Cuanto más generoso y receptivo sea el régimen jurídico para permitir la postulación de candidatos, más amplio será el derecho de libertad política del que se goce en esa comunidad. Puede pensarse que uno de los rasgos fundamentales de una sociedad bien ordenada es aquel donde cada persona tenga un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas, compatible con un sistema similar para todos. Dentro de este esquema, la limitación del derecho de participación política de los candidatos independientes no aparece como necesariamente justificada.¹⁶

En ese sentido, varios instrumentos suscritos por la comunidad internacional prevén que la limitación del derecho de votar y ser votado sólo se dé por cuestiones como la edad, la nacionalidad, la residencia, el idioma, la instrucción, la capacidad

¹⁴ Artículo 28 de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán*: “Los ciudadanos podrán participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para gobernador, fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos”.

¹⁵ Cfr. Artículo 25 de la *Convención Americana sobre los Derechos Humanos*.

¹⁶ Raúl Gustavo Ferreyra, *op. cit.*, nota 1, p. 20.



civil o mental, o por condena impuesta por juez competente en proceso penal.¹⁷ De lo anterior se concluye que la pertenencia o no a un partido político no es una razón suficiente para limitar el derecho de ser votado y constituye la violación a un derecho fundamental.

En segundo lugar, hay que decir también que, ante la ineficacia de los partidos políticos para cumplir con sus funciones como entidades representativas de los intereses de los grupos sociales, impedir la posibilidad de que otros actores políticos (que probablemente no cumplen con los requisitos de ley exigidos para la formación de institutos políticos o que no se adhieren al programa de trabajo, ideología y estructura predeterminada de un partido) participen en las contiendas electorales proponiendo sus propios planes de gobierno, en ejercicio de su derecho de ser votado, implica la imposición de un candado legal para favorecer la perpetuación del *statu quo*.

Por su parte, los opositores a las candidaturas independientes encuentran numerosas razones para pronunciarse en su contra. En primer lugar, las consideran como un factor de debilitamiento de los sistemas de partidos, además de que, cuando un candidato independiente llega al poder, no tiene el amarre necesario para asegurar la gobernabilidad.¹⁸

Quienes se oponen a las candidaturas independientes señalan que lejos de reforzar y oxigenar al sistema de partidos, el cual atraviesa por una profunda crisis de legitimidad y desconfianza, este fenómeno termina por socavar los institutos políticos al presentarse como verdadera alternativa ciudadana frente a los desacreditados partidos y sus candidatos.

Para Lorenzo Córdova, las candidaturas independientes contribuyen a alimentar de modo importante uno de los fenómenos más preocupantes que enfrentan los sistemas democráticos: la personalización de la política, el vaciamiento ideológico programático de la contienda y su sustitución por la mera confrontación entre personalidades, situación que implica darle mucha más importancia a las caras, a las imágenes y a las frases hechas, que a los programas políticos y a los principios ideológicos, y que a la larga nos conduce a una “democracia de la apariencia”.¹⁹

¹⁷ Cfr. Artículo 23 de la *Convención Americana sobre los Derechos Humanos*.

¹⁸ Cfr. Daniel Zovatto, *op. cit.*, nota 4, p. 142.

¹⁹ Lorenzo Córdova Vianello, “Candidaturas independientes”, *Nexos*, en http://nexus.com.mx/articulos.php?id_article=1364&id_rubrique=552, consulta de 8 de octubre de 2007.



Además, es importante tener en cuenta que, para sostener con posibilidades de triunfo una candidatura, es necesario contar con recursos económicos que permitan el desarrollo de actividades proselitistas. Esto se traduce en que los candidatos independientes son individuos cuyas fortunas personales les facilita la realización de las actividades necesarias para contender por un cargo de elección popular, o bien que cuentan con el apoyo de ciertos grupos de interés que sufragan sus campañas.

En el mismo sentido, algunos autores señalan que para ser exitosa, una candidatura independiente necesita de una propuesta política, dinero y simpatizantes, lo que al final lleva a la creación de una organización *cuasipartidista*, que tendría los mismos fines que un partido político, pero evadiendo obligaciones estatales.

Del mismo modo se aduce en contra de las candidaturas independientes el hecho de que, aparentemente, no contribuyen a resolver uno de los principales problemas por los que atraviesan los partidos políticos: la necesidad de democratizar su vida y procesos internos, así como garantizar el respeto de los derechos de sus militantes.

TEMAS PENDIENTES

En nuestro país el hecho de que la Constitución no establece un monopolio a favor de los partidos políticos para la postulación de candidatos a cargos de elección popular y tampoco regula de manera expresa las candidaturas independientes, deja al arbitrio del legislador ordinario establecer o no reglas específicas para la postulación de candidatos independientes, tanto federales como locales y municipales. A partir de ahí surgen aspectos importantes que se deben explicar:

- ¿Qué sucederá si en una determinada entidad federativa, o en el ámbito federal, el legislador prohíbe expresamente la postulación a cargos de elección popular a los ciudadanos que carezcan del respaldo de un partido? ¿La constitucionalidad de esa ley caería bajo el alegato de que es un derecho fundamental de todo ciudadano poder ser votado para ocupar un cargo público sin mayores restricciones que las intrínsecas a su persona?
- ¿Habrá inconstitucionalidad por omisión si una legislatura local o el Congreso Federal elabora una ley que, aun sin prohibirlo expresamente, no incluye mecanismos ni supuestos para que un ciudadano sin partido pueda registrarse



y participar en la contienda electoral? Y en ese caso, ¿la autoridad jurisdiccional puede restituir en el goce de sus derechos al ciudadano afectado?

Las respuestas aún están pendientes, en espera de que estas cuestiones se planteen ante la autoridad jurisdiccional correspondiente.

CONCLUSIONES

Aunque las candidaturas independientes no son nuevas (existieron antes de la presencia y consolidación de los partidos políticos en las democracias contemporáneas), es entendible que, después de considerar a los partidos como el instrumento idóneo para la obtención del poder en los sistemas democráticos, el surgimiento de esta figura, como consecuencia de la crisis de legitimidad partidista, sea vista con resquemor y recelo.

Cualesquiera que sean los argumentos de aceptación o rechazo hacia este fenómeno, la realidad latinoamericana muestra que en muchos países, entre ellos México, se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas.

No se puede negar que en numerosos casos las sociedades latinoamericanas han manifestado su aceptación hacia “nuevas” formas de representación política, entre las que ocupan un lugar preponderante las candidaturas independientes. En consecuencia, es ineludible una regulación de los términos de la competencia electoral que tome en cuenta a todos los actores políticos, llámense partidos, candidatos independientes, organizaciones no partidistas o cualquier nueva forma de representación que surja.

En nuestro país, si bien es cierto que todavía es muy reducido el número de entidades federativas que consideran candidaturas independientes en su legislación, también lo es que en el ámbito federal el Poder Judicial se ha pronunciado a favor de que cualquier legislatura que considere pertinente su regulación, lo haga sin contravenir norma constitucional alguna.

Sin dejar de reconocer la validez de los argumentos que se esgrimen en contra de las candidaturas no partidistas, pienso que su regulación municipal y local resultaría positiva por la cercanía que los ciudadanos tienen en esos sectores de la sociedad.



BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel, Esther del Campo y María Luisa Ramos, “La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina”, *Justicia Electoral*, , México, núm. 15, 2001.
- Código Electoral para el Estado de Sonora, en www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Sonora/45286_TEXTO%20ORIGINAL.doc
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en www2.scjn.gob.mx/leyes/ArchivosLeyes/00034016.doc
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en www2.scjn.gob.mx/leyes/ArchivosLeyes/00130194.doc
- Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Candidaturas independientes”, *Nexos*, en nexus.com.mx/articulos.php?id_article=1364&id_rubrique=552.
- FERREYRA, Raúl Gustavo, *Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos*, exposición presentada en las Jornadas sobre reforma política y constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002, en www.buenosaires2010.org.ar/insumos-tecnicos/biblioteca/institucional/candidaturas-ponencia.pdf.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Yucatán, en www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Yucatan/50512_22%20DE%20ENERO%20DE%202007.doc
- NOHLEN, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Universidad de Heidelberg/Instituto de Ciencia Política/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica, 1998.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005.
- , *El derecho a ser votado y las candidaturas independientes (Caso Michoacán)*, México, TEPJF (col. Sentencias Relevantes, núm. 5), 2002.



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Engrose de la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006*, en www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/294/06000280.019.doc.

ZOVATTO, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-III/International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006.

III. Conteo rápido

Fernando José Díaz Naranjo

En México se han realizado conteos rápidos desde que las reformas electorales de 1991 tendieron a darle mayor credibilidad a las elecciones. De hecho, puede decirse que constituyen una de las aportaciones de las técnicas matemáticas que se han utilizado para constatar la legitimidad de los procesos electorales realizados en nuestro país. Internacionalmente, estos procedimientos matemáticos adquieren mayor relevancia en los sistemas electorales en proceso de consolidación, cuando hay una alta competitividad entre los candidatos o bien cuando es incipiente la credibilidad en las instituciones electorales. Por esta razón la oportunidad y confiabilidad constituyen la esencia de los conteos rápidos.

Con la finalidad de brindar un panorama general sobre los conteos rápidos, lo primero que se planteará es una definición esencial del concepto. Enseguida, la importancia de la asistencia internacional en la difusión de los conteos rápidos y algunos elementos del primer conteo efectuado en México, así como de los aspectos que regulan estas actividades técnicas en el ámbito federal y en el Distrito Federal. El último tema que se aborda es una somera explicación de los procedimientos que intervienen en la organización de un conteo rápido “típico”, y se incluyen unas consideraciones finales.

DEFINICIÓN

De acuerdo con lo que señala la empresa Consulta Mitofsky, el conteo rápido es una técnica estadística electoral que se utiliza para estimar el posible resultado final de la jornada electoral antes de que éste se anuncie por la instancia oficial. A diferencia de una encuesta de salida, el conteo rápido no mide la opinión ni



el análisis del elector, sino su comportamiento en la urna, ya que los datos que se toman son los resultados registrados en las actas de cómputo oficiales en cada una de las casillas seleccionadas en una muestra.¹

LA ASISTENCIA INTERNACIONAL PARA LA ELABORACIÓN DE CONTEOS RÁPIDOS

Desde la década de 1980 los ejercicios de conteo rápido surgieron en las democracias modernas como una necesidad de confrontar la autenticidad e integridad de los resultados de los comicios, principalmente en países en transición política o en aquellos cuyos procesos electorales transcurrían en un contexto de debilidad institucional.

Los conteos rápidos se vinculan constantemente con el tema de la observación electoral y con su aplicación por parte de organizaciones civiles o políticas no gubernamentales, nacionales o internacionales.

En este sentido, la práctica de conteos rápidos se ha globalizado en el marco de las sinergias generadas entre organizaciones internacionales y grupos locales que actúan para la vigilancia de los procesos electorales. De esta forma, si bien es cierto que alrededor del mundo hay un número importante de organizaciones interesadas en proporcionar asistencia para la observación electoral, no todas se han caracterizado por actuar según esta modalidad específica.

En su *Guía metodológica para la asistencia electoral*, la Comisión Europea ofrece los nombres de organizaciones que actúan en el mundo para apoyar a las instancias locales de monitoreo radicadas en cada país. Se trata de un listado no exhaustivo de 55 organizaciones de distinta índole, tamaño y con grados diferenciados de especialización, que trabajan globalmente, o bien por regiones de su interés particular.

En lo que corresponde a la asistencia en materia de conteos rápidos, en dicha guía se destaca el papel del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés), al cual se define como:

¹ Roy Campos y Carlos Penna, *¿Qué es una encuesta de salida y un conteo rápido?*, México, Consulta Mitofsky, en http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/17_articulosinteres_pdf/ai_AR200501_EncSalidaCR.pdf, consulta de 26 de octubre de 2007.



Una organización no lucrativa respaldada por el Partido Demócrata de los Estados Unidos que trabaja para fortalecer y extender la democracia alrededor del mundo. Convocando a voluntarios y expertos dentro de una red de trabajo global, NDI provee asistencia a líderes políticos y civiles que trabajan por el avance de los valores, prácticas e instituciones democráticas [para lo cual] en cada región del mundo [promueve la generación de] organizaciones civiles y políticas [a fin de] salvaguardar elecciones y promover la participación ciudadana y la apertura y rendición de cuentas en el gobierno. Junto con el Centro Carter, ha desarrollado y operado proyectos para promover que las organizaciones locales de observación electoral lleven a cabo *registros paralelos de integración de resultados* o *conteos rápidos*.²

Como se aprecia, la NDI no sólo brinda asistencia técnica para el diseño y operación de ejercicios de contabilidad paralela de los votos, sino que promueve la aparición de organizaciones locales dedicadas a esta labor en cada país. Es de señalarse que esta modalidad refleja una tarea sistemática, consecuencia de una historia mundial de casi 30 años en la que han aparecido algunas experiencias interesantes ligadas, como se ha dicho, a requerimientos de naciones que estaban en proceso de consolidación democrática o transitando hacia ésta.

Al respecto, diversas referencias señalan que el proceso de la elección presidencial de 1986 en Filipinas, en el régimen de Ferdinand Marcos, ha sido marcado como el acontecimiento pionero en la idea de llevar a cabo un ejercicio de contabilidad paralela a los resultados electorales oficiales, el cual proporcionó elementos suficientes para que, en ese entonces, el Movimiento Nacional de Ciudadanos para Elecciones Libres (en inglés, Namfrel) pudiera cuestionar los resultados presentados por el gobierno y desacreditar de esa forma todo el proceso en el ámbito internacional.

Es importante destacar que el antecedente del conteo rápido, como hoy se conoce, es decir, de la técnica identificada principalmente con ejercicios muestrales más que con prácticas de recolección exhaustiva de la información, se remonta a lo ocurrido en Chile en 1988 con motivo del plebiscito a través del cual se decidiría la prolongación, o no, del mandato del ex dictador Augusto Pinochet.

² Comisión Europea, Oficina de Ayuda y Cooperación, *Methodological guide on electoral assistance*, Bruselas, octubre de 2006, p. 217.



Durante dicho periodo electoral, el denominado Comité pro-Elecciones Libres (CEL), con apoyo del NDI, operó un conteo rápido que repercutió en el uso posterior de técnicas estadísticas para verificar la validez de los resultados electorales.

Con base en esa experiencia, el NDI ha otorgado asistencia a grupos locales de más de 25 países alrededor del mundo, a efecto de preparar conteos rápidos como parte de un esfuerzo amplio de observación electoral, lo cual le ha permitido allegarse un acervo de experiencias propicias para transmitir metodologías y técnicas a activistas de todo el mundo.

No sobra mencionar la utilidad de distinguir los conteos rápidos de otras técnicas de verificación de resultados; ya que, como en todo ejercicio de carácter estadístico, en ocasiones una misma información arroja resultados y conclusiones diferenciadas de acuerdo con el tratamiento y el método utilizado tanto para su recolección como para su interpretación.

Por otra parte, debe señalarse que incluso dentro de la técnica de conteo rápido hay procedimientos alternativos que permiten demostrar la autenticidad o la manipulación de cifras electorales. En este sentido, se habla de que el conteo rápido puede ser un ejercicio muestral (Chile, 1988) o exhaustivo (Filipinas, 1986), en función de que abarque los datos provenientes sólo de un segmento de las casillas o del universo de éstas. Asimismo, y una vez que ha concluido el conteo de boletas en las casillas, la observación electoral trabajaría en la integración paralela de todos los resultados (una suerte de resultados preliminares paralelos), o bien en la recolección de una muestra bajo dicho procedimiento de integración de cifras.³

En cualquier caso, los conteos rápidos son un aspecto técnico que apoya el fortalecimiento de la confianza ciudadana en los procesos electorales como mecanismo central del desarrollo democrático de las naciones, para lo cual se requiere la aplicación de ejercicios que, efectivamente, permitan verificar la integridad de los resultados dentro de lo que constituye una de las fases más sensibles de una elección.

³ En el manual que ofrece la Comisión Europea se mencionan estas opciones, respectivamente, como *Sample Based Quick Count*, *Comprehensive Quick Count*, *Comprehensive Parallel Vote Tabulation* y *Sample Based Parallel Vote Tabulation*. Véase *ibid.*, p. 121.



En este sentido, de su adecuada ejecución técnica llega a depender, incluso, una parte importante del manejo político del propio proceso. Al respecto, la Oficina de Ayuda y Cooperación de la Comisión Europea establece que:

La credibilidad de una elección completa podría depender de cómo estas actividades son tratadas. Incluso sin ninguna interferencia o sesgo político, un pobre manejo de los ejercicios de verificación de resultados crea excesivas suspicacias y puede impactar negativamente el proceso electoral. En casos de conflictos poselectorales, representa a menudo la fase más sensible del proceso, especialmente cuando no hay tiempo para garantizar que se ha realizado una adecuada transparencia en todos los actos del proceso y los funcionarios electorales no cuentan con un control pleno de los procedimientos.⁴

Al observar la lista de países en los cuales se han llevado a cabo experiencias de esta índole (Albania, Bangladesh, Bielorrusia, Bulgaria, Burundi, Croacia, Camboya, Chile, Ecuador, Filipinas, Guyana, Haití, Honduras, Indonesia, Jamaica, Kenia, Kosovo, Macedonia, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Ucrania, Uganda, Venezuela, entre otros), es claro que el uso de mecanismos técnicos como los conteos rápidos constituyen una práctica electoral necesaria principalmente en democracias emergentes. Lo anterior se deriva usualmente de historias de fraudes o manipulación en el informe de los resultados o de la escasa credibilidad en la equidad con que operan las autoridades electorales, y como consecuencia de la necesidad de avanzar en la rendición de cuentas sobre el manejo de los procesos electorales.

EL PRIMER CONTEO RÁPIDO EN MÉXICO

En México el mecanismo denominado conteo rápido se utilizó por primera vez en 1994. Su empleo se convirtió en una herramienta que abonó en la búsqueda de la certidumbre y confianza en los resultados que se derivan de los procesos electorales.⁵

⁴ *Ibid.*, *op. cit.*, p. 119.

⁵ Existen versiones sobre la realización de encuestas de salida o *exit poll* encargadas para la selección del candidato del PRI a la alcaldía de Acapulco, en octubre de 1989. Cfr. Alberto Aguirre, *Encuestas de salida y conteos rápidos, ¿antídotos contra albazos informativos?*, en <http://www.jornada.unam.mx/2000/05/28/mas-antidotos.html>, consulta de 25 de octubre de 2007.



De hecho, a partir de la incertidumbre generada en las elecciones presidenciales de 1988 se inició una reforma electoral de gran alcance que se reflejó en la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1991, y con ello se dispusieron las bases para transparentar tanto la organización de las elecciones como los resultados.

En el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) de 1991, marco normativo del órgano electoral federal, se establecieron algunas características sobre encuestas o sondeos de opinión y, específicamente, se determinó la restricción relativa a la difusión de sus resultados. Sin embargo, la Ley llegó hasta ahí, y no se establecieron reglas más claras o amplias sobre la materia.

Para 1994, en la fracción tercera del Artículo 190 del Cofipe, se definió que quien solicitara u ordenara la publicación de los resultados de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, desde el inicio de las campañas hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, debería entregar copia del estudio completo al director general del Instituto, si la encuesta o sondeo se difundía por cualquier medio.

Derivado de lo anterior, en la elección presidencial de 1994, el director general del IFE, en ejercicio de sus atribuciones, ordenó el 12 de agosto de dicho año la realización de un procedimiento muestral de conteo rápido para tener resultados estadísticamente significativos. En consecuencia, el IFE patrocinó la realización de un conteo rápido, a cargo de tres empresas (Berumen, Gaussc y AC Nielsen). Además, diversas instancias privadas y sociales realizaron ejercicios en forma independiente (Bimsa con el patrocinio de la CNIRT, Presencia Ciudadana con el apoyo de la ONU, el diario *Reforma*, entre otras).⁶

⁶ Instituto Federal Electoral, en <http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuer-resol/060600/aep1060600a.htm>, consulta de 23 de octubre de 2007.



Cuadro 1

Resultados de los conteos rápidos realizados en las elecciones federales
para presidente de la República de 21 de agosto de 1994

Organización/ partido que presenta los resultados	Porcentaje obtenido por cada partido			
	PAN	PRI	PRD	PT
IFE ^a	de 26.8 a 28.20	de 49.3 a 50.7	de 15.8 a 17.1	ND
CNIRT	27.00	50.00	16.00	1.50
CNAOE	26.67	50.49	17.63	ND
ONOEM	25.83	48.89	16.91	2.62
Alianza Cívica	27.75	47.85	15.24	ND
TV Azteca	24.10	51.80	17.30	ND
Coparmex	27.90	49.10	13.70	ND
Crudenase	26.00	50.30	17.10	3.00
Presencia				
Ciudadana	29.30	48.90	13.80	ND
Diario <i>Reforma</i>	29.70	49.70	14.70	ND
PVEM	31.59	46.88	15.11	ND
PRI	25.00	50.00	15.00	3.25
PFCRN	22.70	43.70	22.10	2.70

^a Elaborado por Gaussc, AC Nielsen y Berumen y Asociados.

Siglas: Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CNIRT); Consejo Nacional de Asociaciones de Observación Electoral (CNAOE); Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ONOEM); Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex); Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo (Crudenase); Partido Verde Ecologista de México (PVEM); Partido Revolucionario Institucional (PRI); Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN); ND: no se dispuso de esta información.

Fuente: IFE, *Memoria del proceso electoral de 1994, tu elección*, México, 1994.

LOS CONTEOS RÁPIDOS EN EL ÁMBITO FEDERAL

El Cofipe establece como una de las atribuciones del consejero presidente del Consejo General ordenar la realización de los estudios o procedimientos que considere necesarios para conocer las tendencias electorales el día de la jornada



electoral. Asimismo, señala que para difundirlos será necesaria la autorización del Consejo General.⁷

Cabe mencionar que conforme a lo establecido en el Cofipe, durante el proceso electoral, todos aquellos que soliciten, ordenen y difundan cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, están obligados a entregar copia del estudio completo al IFE. Por otra parte, durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas en todo el país, está prohibido publicar o difundir los resultados de encuestas o sondeos de opinión en los que se den a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de la votación. Debe señalarse que las personas físicas o morales que realicen este tipo de encuestas o sondeos deberán adoptar los criterios generales de carácter científico que para tal efecto determine el Consejo General del Instituto.⁸

En 2000, a partir de lo establecido en el Cofipe y con base en el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se determina la realización de estudios o procedimientos (“conteos rápidos”)*, con el objeto de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral del próximo 2 de julio del 2000, el órgano electoral patrocinó un conteo rápido que estuvo a cargo de tres empresas: Berumen, Gallup y Alduncin.

Si se comparan estas empresas con las de 1994, se observa que Berumen fue la única empresa contratada nuevamente. Enseguida se muestran los resultados que arrojaron los conteos rápidos elaborados por cada una de las consultorías participantes.

⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, versión digital en formato PDF, conforme a la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de abril de 2006, Artículo 86.

⁸ *Ibid.*, Artículo 190.



Cuadro 2

Resultados de los conteos rápidos elaborados por las empresas contratadas por el IFE para conocer la tendencia de los resultados de la elección presidencial de 2 de julio de 2000

Empresa que entrega resultados	Partidos o coaliciones			Hora del reporte
	Coalición Alianza por el Cambio (%)	Partido de la Revolución Institucional (%)	Alianza por México (%)	
Alduncin y Asociados	43.50	34.60	16.70	23:03
Berumen	42.30	35.30	16.60	0:28
Gallup y Asociados	42.10	36.60	16.40	1:00

Fuente: IFE, Prep IX. Cuento rápido para la elección presidencial de 2 de julio de 2000.

En este mismo proceso electoral, de parte de la iniciativa privada destacan los ejercicios de Televisa, que contó con los servicios de Consulta Mitofsky, y de TV Azteca, con Covarrubias, para obtener información oportuna a través de sus propios conteos rápidos. Además, para la elección presidencial otras empresas realizaron y difundieron resultados de otros conteos rápidos.

En este marco, con motivo de la elección presidencial del 2 de julio de 2006, el Consejo General del IFE optó por ejercer sus atribuciones mediante la realización de un conteo rápido.

La definición que se utilizó fue: “El conteo rápido es un procedimiento estadístico diseñado con la finalidad de estimar con oportunidad las tendencias de resultados finales de una elección, tomando como base los resultados de una muestra aleatoria de casillas, cuyo tamaño y composición se determina previamente de acuerdo a un esquema de selección específico”.⁹

⁹ Instituto Federal Electoral, *Informe sobre las actividades del Comité Técnico Asesor para la realización de conteos rápidos*, México, IFE, versión digital en formato PDF, 2006, p. 8.



El IFE realizó este conteo de acuerdo con lo siguiente:¹⁰

- Se creó un Comité Técnico Asesor para los Conteos Rápidos (CTACR) en las elecciones federales de 2006, integrado por cinco especialistas en la materia, reconocidos por todos los partidos políticos, al cual se le otorgó la capacidad para establecer los criterios científicos y la metodología para el desarrollo de este ejercicio.
- Conforme a los criterios científicos y su metodología, el CTACR estableció una muestra compuesta por 7 636 casillas distribuidas en los 300 distritos electorales federales y agrupadas en 481 estratos determinados a partir del tipo de sección electoral (urbana/rural/mixta), la población contenida en cada una y los resultados obtenidos en procesos electorales anteriores.¹¹
- Se utilizaron los resultados de la elección de presidente de la República asentados en las actas de escrutinio y cómputo correspondientes a las casillas seleccionadas o, en su defecto, de los avisos fijados en el exterior de las casillas, para la realización del ejercicio muestral.
- La muestra fue levantada por los capacitadores asistentes electorales que tuvieron a su cargo la cobertura de las casillas seleccionadas para la muestra.
- El 2 de julio de 2006, el CTACR emitió un informe con los resultados del conteo rápido, en el que a grandes rasgos se concluyó lo siguiente:
 - La muestra se recibió en un volumen y con una cobertura geográfica apropiada.
 - Se estimaron los porcentajes de votación de los distintos partidos y coaliciones.
 - En virtud de lo cerrado de los resultados, los intervalos de estimación no satisficieron los criterios establecidos por el propio Comité para distinguir una fuerza ganadora.¹²

¹⁰ Instituto Federal Electoral, *Acuerdo del Consejo General del 30 de noviembre de 2005*, México, IFE.

¹¹ Cfr. IFE, *Informe sobre las actividades del Comité Técnico Asesor para la realización de conteos rápidos*, op. cit., Anexos 6 y 7.

¹² *Ibid.*, p. 29.



Además, el órgano electoral contrató diversos ejercicios de conteo rápido con consultorías especializadas. Entre ellos destacan: BGC Ulises Beltrán y Asociados, Consultores y Marketing Político, Ipsos Bimsa, Análisis de Resultados de Comunicación y de Opinión Pública (ARCOP), Presencia Ciudadana Mexicana, Gaussc, GEA-ISA, Mirac e ISA-UAM, todos ellos muy aproximados al resultado final de la elección (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

Resultados de los conteos rápidos entregados a la Secretaría Ejecutiva del IFE sobre la intención del voto para presidente de la República en las elecciones de 2 de julio de 2006 y de los resultados oficiales del propio Instituto Electoral

Persona física o moral que entrega	Porcentaje obtenido por cada partido				
	PAN	APM	CBT	NA	PASC
Consultores y Marketing Político	38.00	22.40	35.90	0.90	2.80
BGC, Beltrán & Asociados	37.10	22.70	35.80	1.10	2.60
Ipsos Bimsa	36.50	23.00	36.50	1.10	2.90
ARCOP	37.02	21.95	36.51	1.07	2.72
Presencia Ciudadana	35.8-38.8	21.3-23.2	35.1-38.1	NR	NR
Gaussc	35.80	22.40	35.50	1.30	2.90
GEA-ISA	37.60	22.80	36.00	1.00	2.60
Mirac	32.01	24.32	31.15	1.58	3.60
ISA-UAM	37.80	22.40	36.20	1.10	2.50
IFE_resultados oficiales	35.89	22.23	35.33	0.96	2.71

Siglas: Partido Acción Nacional (PAN); Alianza por México (APM); Coalición por el Bien de Todos (CBT); Nueva Alianza (NA); Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC).

NR: no reporta resultados en el documento entregado a la Secretaría Ejecutiva.

Fuente: http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/proceso_2005-2006/encuestas_2006/EncSalida_ConteoRap/encuestas_entregadas/ARCOP-ESyCR.pdf.

Para IFE_resultados oficiales: <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/nac.html>. Cabe señalar que estos porcentajes incluyen los Resultados del Cómputo Final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Como ya se dijo, una de las particularidades de los conteos rápidos es la precisión para contribuir a la credibilidad del proceso electoral. Por ello, una de las características de las empresas profesionales que se dedican a estas actividades técnicas es no difundir los resultados si la diferencia porcentual entre las fuerzas contendientes es muy pequeña, tal como hizo el CTACR, al finalizar la jornada electoral del 2 de julio de 2006.¹³

LOS CONTEOS RÁPIDOS EN EL DISTRITO FEDERAL

El *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, establece que el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) tiene a su cargo en forma integral y directa, entre otros, la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.¹⁴

Por su parte, el *Código Electoral del Distrito Federal* (CEDF) establece que:¹⁵

- Durante el proceso electoral, las encuestas o sondeos de opinión, así como la difusión de sus resultados, estarán sujetos a los acuerdos del Consejo General del Instituto.
- Quien ordene la publicación o difusión de cualquier encuesta o sondeo de opinión debe entregar un ejemplar del estudio al IEDF y debe dar a conocer la metodología y el nombre de la empresa que lo realizó. Cabe mencionar que esta metodología se pondrá a disposición de los partidos políticos y coaliciones en la Secretaría Ejecutiva del Instituto.
- Ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre de las casillas, está prohibido publicar o difundir los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.

¹³ Como se ha señalado, el Comité Técnico Asesor para los Conteos Rápidos (CTACR), creado por el IFE con motivo de la elección federal de 2006, no pudo distinguir una fuerza ganadora en virtud de lo cerrado de los resultados, ya que los intervalos de estimación no satisficieron los criterios establecidos por el propio Comité.

¹⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, versión digital en formato PDF, conforme a la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de octubre de 1999, Artículo 127.

¹⁵ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Código Electoral del Distrito Federal*, versión digital en formato PDF, conforme a la última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 19 de octubre de 2005, Artículo 164.



- Las personas físicas o morales que el día de la elección quieran llevar a cabo encuestas o muestreos para conocer las preferencias electorales o las tendencias de la votación, deben solicitar autorización al Consejo General del IEDF, al menos, con 30 días de anticipación.

Las solicitudes se aprobarán si cumplen con lo siguiente:

- Su diseño y metodología respetan la libertad y secrecía del voto;
- Los responsables de levantar la muestra portan identificación que los acredite como tales, y no acceden al área que ocupen las casillas; y
- La encuesta o sondeo no es realizada por las asociaciones políticas, sus organizaciones o coaliciones.

Desde el año 2000, el IEDF avaló realizar encuestas de salida y conteos rápidos en las elecciones locales, en virtud de que constituyen instrumentos que permiten recabar y difundir de manera inmediata las tendencias electorales, con un alto grado de confianza y precisión.

Para ello, en 2000 se conformó la Comisión Provisional de Seguimiento al Sistema de Información de Tendencias Electorales (SITE 2000), la cual aprobó las bases para que las empresas especializadas en la materia, y mediante un concurso por invitación restringida, presentaran sus propuestas técnicas para realizar las consultas.

En consecuencia, se contrataron los servicios de las empresas Grupo de Asesores Unidos, S.C. e Investigaciones Sociales Aplicadas, para que cada una de ellas realizara:

- Dos encuestas de salida y dos conteos rápidos en la elección de jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- Una encuesta de salida y un conteo rápido en cada una de las 16 elecciones de jefes delegacionales, y
- Una encuesta de salida y un conteo rápido en cada una de las 40 elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa.



En el cuadro 4 se presenta un comparativo de los resultados oficiales (porcentaje de la votación obtenida por fuerza política), respecto de los reportados en los conteos rápidos en las elecciones locales del Distrito Federal en el año 2000.

Cuadro 4

Comparativo de resultados oficiales (2000)

Fuerza política	Conteos rápidos (%)	Resultado oficial (%)
Alianza por el Cambio	35.0	34.6
PRI	24.00	23.5
Alianza PRD	38.0	38.2
Otros	3.00	3.70

Fuente: Consulta Mitofsky, *Historia de los conteos rápidos*, México, 2001.

Estas cifras muestran la precisión con que los conteos rápidos estimaron los resultados oficiales, que en promedio fue menor a medio punto porcentual.

Por otra parte, con base en el Artículo 127 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*¹⁶ y en el párrafo cuarto del Artículo 164 del CEDF,¹⁷ el Consejo General autorizó a las empresas Centro de Estudios de Opinión Universidad de Guadalajara, Consulta, S.A. de C.V., y Televisión Azteca a llevar a cabo encuestas por muestreo con el fin de conocer las preferencias de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones el día de la elección.

En las elecciones intermedias de 2003, el IEDF no contrató empresa alguna para recabar y difundir de forma inmediata las tendencias electorales el día de la jornada electoral. No obstante, el Consejo General aprobó los criterios que deberían observar tanto las personas físicas como morales que tuvieran interés en realizar

¹⁶ Este artículo establece que el IEDF tendrá a su cargo, en forma integral y directa, entre otras actividades, la de regular la observación de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

¹⁷ Establece que el día de las elecciones, las persona físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo o cualquier otro tipo, para conocer las preferencias electorales de las votaciones, deberán solicitar autorización ante el Consejo General con una antelación de por lo menos treinta días, al de la jornada electoral, debiendo practicarlas conforme a la metodología que presenten, la cual deberá respetar invariablemente la libertad y el secreto del voto.



encuestas o sondeos de opinión desde el inicio de las campañas hasta el cierre oficial de las casillas el 6 de julio.

Entre estos criterios destaca que toda persona física o moral que ordene la publicación o difusión de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre las preferencias electorales, deberá entregar al consejero presidente del Consejo General del IEDF, dentro de los tres días siguientes, un ejemplar del estudio completo.

Con la finalidad de darle transparencia a estas actividades, se acordó que todas las metodologías utilizadas estarían a disposición de los partidos políticos y coaliciones en la Secretaría Ejecutiva del Instituto.¹⁸

En este marco, para regular la observación de las encuestas o sondeos de opinión en este proceso electoral, el IEDF contrató a la empresa Análisis y Resultados en Comunicación y Opinión Pública (ARCOF) para determinar la viabilidad técnica de las metodologías entregadas por las casas encuestadoras que solicitaron tal autorización.

Conforme a los criterios establecidos en el *Acuerdo del Consejo General* del mes de febrero, de las empresas que solicitaron autorización para realizar conteos rápidos y encuestas por muestreo, se autorizó a Consultores Asociados en Mercadotecnia, Publicidad y Opinión (CAMPO), Consulta, Investigaciones Sociales Aplicadas, (ISA) y Gemark.

Cabe recordar que con base en lo establecido en el CEDF, durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas, se prohibió publicar o difundir por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tuvieran por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.

El cuadro 5 presenta algunos resultados de la elección de jefes delegacionales en el proceso 2003.

¹⁸ IEDF, *Acuerdo del Consejo General*, 27 de febrero de 2003 en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2003/ACU-025-03.pdf>. Las características que debía contener el estudio fueron: fecha de aplicación; población a la que se aplicó; tamaño y diseño de la muestra (criterios de ponderación y expansión empleados); método de levantamiento; grado de confianza; margen de error; preguntas del cuestionario o reactivos utilizados; procedimiento para recabar información, así como los controles utilizados para su verificación y validación, resultados obtenidos indicando muestra o submuestra a que corresponden; persona física o moral responsable de la realización, y persona física o moral patrocinadora.



Cuadro 5

Elección de jefes delegacionales en 2003 (porcentajes)

Partido político	Delegación Azcapotzalco		Delegación Benito Juárez		Delegación Miguel Hidalgo	
	Conteos rápidos	Resultado oficial	Conteos rápidos	Resultado oficial	Conteos rápidos	Resultado oficial
PAN	32.0	31.65	42.1	40.74	39.0	39.05
PRI	10.7	10.49	9.5	9.06	11.5	10.64
PRD	42.3	41.34	33.8	33.03	39.0	38.03
Otros	15.0	13.31	14.6	14.32	10.5	9.33

Fuente: Consulta Mitofsky, *Resultados de encuestas de salida y conteos rápidos*, 6 de Julio de 2003.

Similar al caso anterior fue la diferencia entre las estimaciones y el resultado oficial que, en promedio, son menores a un punto porcentual, lo que da confianza y certidumbre a los obtenidos por los conteos rápidos.

Para el proceso electoral de 2006, el Consejo General del IEDF acordó los criterios que se observarían por parte de las personas físicas o morales que realizaran encuestas o sondeos de opinión. En estos criterios se ratificaron los establecidos por el CEDF y se adicionaron las características del estudio resultante de la aplicación de la encuesta o sondeo, y que debía entregarse al IEDF por ley.¹⁹

Con base en lo anterior, el IEDF contrató los servicios de la empresa Grupo de Asesores Unidos, (Gaussc) para evaluar técnicamente las metodologías de las empresas encuestadoras que solicitaron autorización para tal propósito.

Como resultado, el Consejo General autorizó a Consulta Mitofski, para realizar una encuesta de salida y un conteo rápido en las elecciones de jefe de Gobierno y de

¹⁹ IEDF, *Acuerdo del Consejo General*, 31 de marzo de 2006 en <http://www.iedf.org.mx/Transparencia/acuerdos/2006/03/ACU-041-06.pdf>, 24 de octubre de 2007. Las características que debía contener el estudio fueron las mismas que en el proceso electoral de 2003: fecha de aplicación; población a la que se aplicó; tamaño y diseño de la muestra (criterios de ponderación y expansión empleados); método de levantamiento; grado de confianza; margen de error; preguntas del cuestionario o reactivos utilizados; procedimiento para recabar información, así como los controles utilizados para su verificación y validación, resultados obtenidos indicando muestra o submuestra a que corresponden; persona física o moral responsable de la realización, y persona física o moral patrocinadora.



jefes delegacionales; a Mendoza Blanco & Asociados para realizar una encuesta de salida y un conteo rápido de la elección de jefe de Gobierno; y a Consorcio Interamericano de Comunicación (Grupo Reforma), para realizar una encuesta de salida de la elección de jefe de Gobierno y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por su parte, el Instituto contrató los servicios de las empresas Grupo de Asesores Unidos y Mund Américas para realizar conteos rápidos en la elección de jefe de Gobierno y de las elecciones de 16 jefes delegacionales.

Los resultados de la elección de jefe de Gobierno se muestran en el cuadro 6.

Cuadro 6

Elección de jefe de Gobierno en 2006 (porcentaje)

Fuerza política	Conteos rápidos ^a		Resultado oficial ^b
	Empresa GAUSSC	Empresa Mund	
PAN	27.4	27.9	27.26
Coalición Unidos por la Ciudad (PRI-PVEM)	21.3	21.6	21.59
Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia)	46.1	45.6	46.38
Nueva Alianza	2.6	2.3	2.28
Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina	1.0	1.1	1.05

^a Fuente: Informe final de actividades de la Corepre, elecciones locales 2006, México, IEDF.

^b Fuente: Estadística de las elecciones locales 2006. Resultados, México, IEDF, 2006.

Como se ve, los resultados entre conteos rápidos y resultados oficiales son muy similares.



PROCEDIMIENTOS DE UN CONTEO RÁPIDO (TÍPICO)²⁰

El proceso para realizar un conteo rápido implica tareas administrativas, técnicas y de divulgación que se desarrollan en lapsos muy variables. De hecho, el plan de trabajo para organizar y realizar un conteo rápido abarca periodos que van desde unas pocas semanas hasta incluso varios meses.

Independientemente del plazo de que se disponga, y del alcance que se le pretenda dar a un conteo rápido, ya sea sólo para obtener una estimación de los resultados, o bien para captar información cualitativa que permita calificar la calidad del proceso y jornada electoral, su ejecución requiere del cumplimiento de las etapas básicas.

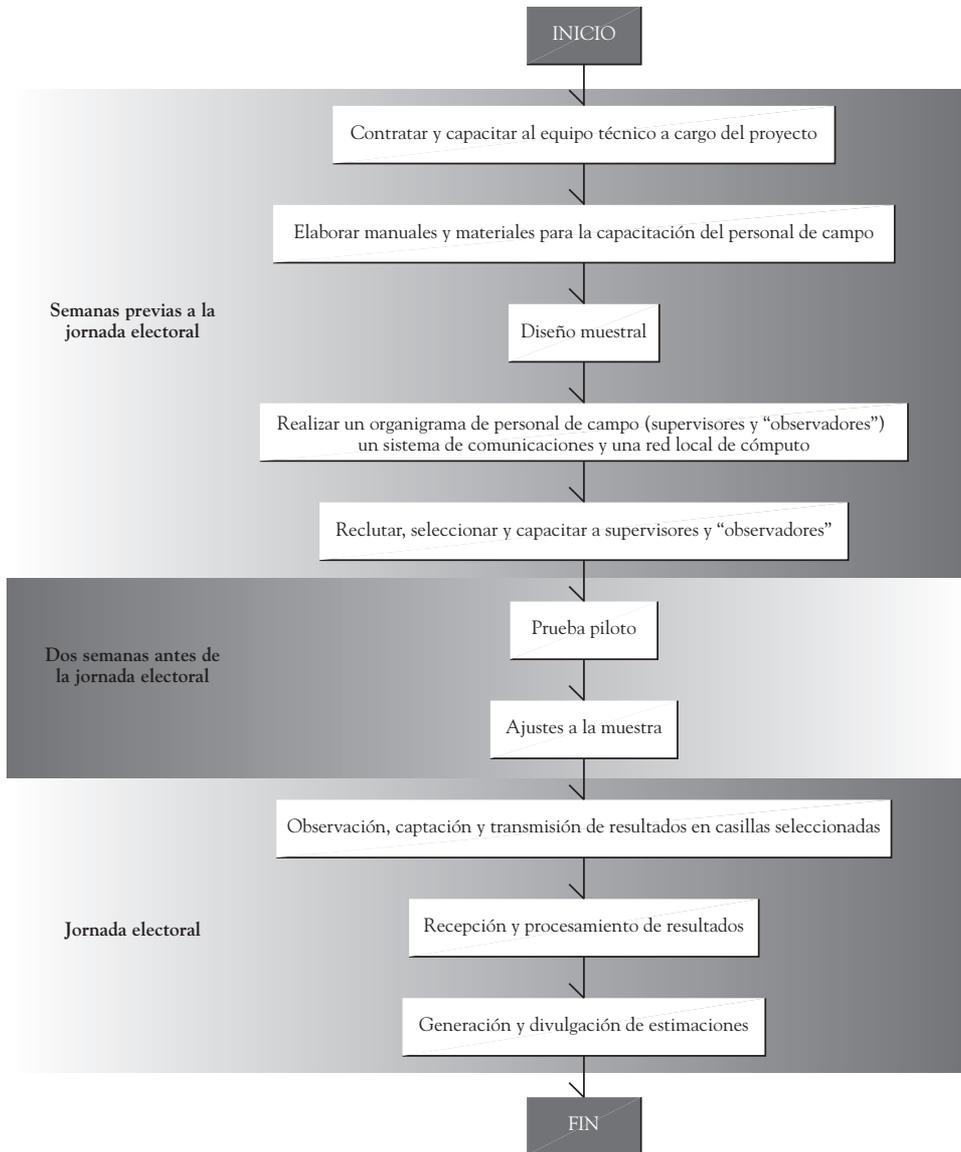
Los aspectos más conocidos de un conteo rápido consisten en: a) la recopilación de datos sobre votación tan pronto los funcionarios electorales hayan pegado el cartel correspondiente en el exterior de la casilla electoral; b) la transmisión inmediata vía telefónica o por medios informáticos a un centro de acopio; c) el procesamiento de los datos; d) la generación de *estimaciones estadísticas* de la estructura porcentual de los resultados; y e) la difusión de éstas a los patrocinadores del estudio, en un plazo menor al de la divulgación de los resultados preliminares por parte de la autoridad electoral, usualmente a pocas horas del cierre de las votaciones.

Un ejemplo del procedimiento típico de implementación de un conteo rápido se presenta en la figura 1, que retoma algunas de las actividades plasmadas en el cronograma desarrollado por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI), para el caso de Nicaragua en 2001.²¹

²⁰ La descripción de estos procedimientos se basa en lo establecido por Melissa Estok, Neil Envite y Glenn Cowan, en *El conteo rápido y la observación de elecciones: Manual del NDI para las organizaciones cívicas y los partidos políticos*, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Washington, 2002.

²¹ *Ídem.*

Figura 1. Diagrama para el Procedimiento para un conteo rápido





Sin menoscabo del conjunto de actividades administrativas, se asume que la parte medular de un conteo rápido corresponde a las etapas de selección de la muestra, procesamiento y obtención de estimadores sobre la estructura de la votación.

Antes de abordar las cuestiones de la selección de la muestra y la construcción de estimadores, se considera pertinente mencionar algunos aspectos estadísticos sobre las estimaciones basadas en muestras aleatorias.

Considérese que un conteo rápido, al tratarse de un procedimiento de “inferencia estadística” basado en la selección aleatoria de una muestra de casillas electorales, produce estimaciones que están sujetas a un margen de error y a un grado de confianza.

Así, debido a que en un proceso electoral el triunfador puede tener sólo unos pocos votos más que su más cercano competidor, usualmente se establece que el error aceptable no sea mayor a medio punto porcentual. Es decir, hay que insistir, se requiere que las estimaciones sean muy precisas para evitar conflictos entre los actores políticos y mantener la imagen de profesionalismo y seriedad de quien elaboró el conteo rápido.

Asimismo, en virtud de que una muestra aleatoria con frecuencia produce estimaciones diferentes a las de cualquier otra muestra aleatoria, y que el cliente que solicita un conteo rápido normalmente desea tener un alto grado de confianza en que las estimaciones sean cercanas a los resultados verdaderos, independientemente de la muestra que se haya seleccionado, se suele exigir que se trabaje con el mayor grado de confianza posible.²² En términos de probabilidad lo anterior significa que por cada 100 muestras de casillas que se extraigan, se espera que 99 produzcan estimaciones que cumplan el requisito de estar a menos del error que se haya establecido como máximo aceptable.

La fusión de ambos aspectos, margen de error y grado de confianza, repercute directamente en el tamaño de la muestra que se debe seleccionar. Por ello, usualmente en los conteos rápidos se utilizan muestras “grandes”. Lo anterior independientemente de la exigencia de que las personas que reporten los resultados lo

²² En un ejercicio de conteo rápido en el que se prevea la posibilidad de resultados muy cerrados entre la primera y segunda fuerza electoral, el grado de confianza podría plantearse de 99.5% o incluso más. No obstante, en las ciencias sociales un grado de confianza de 99% se considera como muy bueno, mucho más que aceptable, además de tener la ventaja sobre un tamaño de muestra menor.



hagan correctamente, es decir, que los datos que se transmitan sean confiables en cuanto a que correspondan exactamente con lo plasmado en los carteles con resultados que se fijan en el exterior de la casilla al concluir el cómputo y escrutinio en ella.

Además de “confiables”, se requiere que las estimaciones sean *válidas*, en cuanto a que provengan de hechos reales, objetivos, tangibles y comprobables. Esto es, que lo reportado a partir de la lectura de los carteles coincida con lo asentado en las actas de cómputo que se envían a los consejos distritales, ya que dichos documentos son, en última instancia, los que tienen valor legal para el cómputo final de cada elección.

Una vez señalados algunos aspectos estadísticos vinculados a un conteo rápido, se abordarán las cuestiones asociadas a la primera de las dos etapas de mayor profundidad técnica de un ejercicio de este tipo: el diseño de la muestra, y el procesamiento de la información para la obtención de los estimadores de la votación total y su estructura.

El diseño muestral de un conteo rápido es la parte medular. Cabe señalar que previamente se debe hacer una valoración respecto a si el presupuesto disponible es una limitante para la determinación del número de “observadores” que se colocarán en las casillas electorales que se seleccionen. Si ocurre que la cantidad de personas que colaborarán en el mismo no es, *a priori*, una restricción fundamental, simplemente se determina el tamaño de muestra en función del error aceptable y el grado de confianza.

Para ejemplificar lo anterior, considérese que se desea determinar el tamaño de muestra para un conteo rápido en el que se prevén condiciones de competencia muy cerrada entre las primeras dos fuerzas. Se requiere que el error máximo sea de sólo medio punto porcentual ($r = 0.005$) y que se logre una confianza de 99% de que las inferencias que se hagan de la muestra seleccionada sean correctas. Supóngase una estimación de 7.2 millones de votantes, de los cuales sólo participaría la tercera parte, es decir, 2.4 millones.

Para ello se emplea la siguiente fórmula:

$$n = \frac{P(1 - P)}{\frac{r^2}{Z^2 \cdot 0.01} + \frac{P(1 - P)}{N}}$$



Donde n es el tamaño de la muestra (votos).

P es el nivel sospechado de homogeneidad de la preferencia de la población (se asume de 0.5 en condiciones de alta competitividad entre la primera y segunda fuerza).

r es el error máximo aceptable (se acepta que el error sea hasta de medio punto porcentual, $r = 0.005$ y $r^2 = 0.000025$).

$Z_{0.01}$ es el valor de la distribución normal estándar inversa al 99%, dado que $Z_{0.01} = 2.576$, entonces $Z_{0.01}^2$ es = 6.635.

N es la votación total estimada que se emitirá en todo el ámbito geográfico.

La sustitución de los datos conduce al siguiente resultado:

$$n = \frac{0.5(1 - 0.5)}{\frac{0.000025}{6.635} + \frac{0.5(1 - 0.5)}{2\,400\,000}} = 64\,565 \text{ votos}$$

Dado que n se refiere a “votos”, y éstos se reportan por casilla electoral, dicho valor debe transformarse en número de casillas por seleccionar. Para tal efecto, se divide dicho valor entre el número de votos que, en promedio, se espera que sean emitidos en cada casilla. Si, por ejemplo, el valor de n es de 64 565 votos, y se estima que en cada casilla se emitirán en promedio 250, se tendrían que seleccionar 258 casillas ($64\,565 / 250 = 258$).

Ahora bien, si se desea que en lugar de 99% de confianza se obtuviera 99.9%, en las expresiones anteriores habría que sustituir el valor de distribución normal estándar por $Z_{0.001} = 3.2904$, lo cual implica que $Z_{0.001}^2 = 10.827$. Así, el tamaño de muestra de votos se incrementaría a 103 599 votos, para lo cual se requerirían 415 casillas.

En este punto es necesario destacar que una condición indispensable de un conteo rápido es que las casillas electorales se seleccionen aleatoriamente. Si se opta por un esquema de muestreo aleatorio simple, se asume que no hay diseño de muestra y la etapa de construcción de estimadores se simplifica notablemente.

El muestreo aleatorio simple (mas) regularmente ofrece resultados satisfactorios, aunque la incorporación de información de resultados de eventos previos, mediante una “estratificación” de las secciones electorales, incrementaría la precisión de las estimaciones, incluso con un tamaño de muestra menor que el del muestreo aleatorio simple.



El muestreo estratificado puede ofrecer mejores resultados para un costo menor que el mas. Sin embargo, es necesario determinar cuál debe ser la variable que se empleará para formar estratos. Naturalmente, hay varias opciones y todas deben valorarse. Por ejemplo, casillas de secciones electorales urbanas contra mixtas; casillas electorales por porcentaje de votación en elecciones previas; casillas electorales por estructura de edad y sexo, etcétera.

Cualquiera que sea la elección de diseño muestral, de éste depende el análisis posterior y la cantidad de personas que se movilizarán en campo para captar la información. De la selección de la muestra depende la prueba piloto, en la cual se valorarán las dificultades de acceso y las facilidades de comunicación. En efecto, en tanto en este ejercicio la oportunidad y rapidez de los resultados son determinantes, los mecanismos de comunicación deben probarse y, en su caso, ajustarse de manera que atiendan a las situaciones reales que se presentan en campo, por ejemplo la inexistencia de servicios de telefonía pública, la ausencia de telefonía celular o de transmisión vía internet, entre otros medios.

La segunda etapa medular del conteo rápido se refiere al procesamiento de la información y al cálculo de los estimadores. Al respecto, es deseable que se disponga de sistemas informáticos que automáticamente ponderen el diseño muestral y arrojen resultados tal como vayan llegando al centro de cómputo.

En esta etapa es de la mayor importancia que los encargados del diseño muestral hagan los ajustes necesarios a los ponderadores derivados de la eventual “no respuesta” de algunas casillas electorales. Asimismo, debe considerarse que, independientemente de los ajustes derivados de la prueba piloto, puede ocurrir que a determinada hora no se logre establecer comunicación con uno o más de los responsables de levantar la encuesta, o que por la prisa de acudir a entregar el paquete electoral, los funcionarios de algunas casillas electorales omitan fijar en el exterior de la misma el cartel con los resultados de la votación. Ambas situaciones se califican como “no respuesta”.

En ese momento, el trabajo del personal experto en estadística es realizar los ajustes necesarios a los “factores de expansión”²³ de la muestra para que la informa-

²³ Los “factores de expansión” se entienden como “cuántos votos se prevé que represente la votación de una casilla en particular incluida en la muestra seleccionada”. Considérese un ejemplo sumamente sencillo: supóngase un ámbito geográfico donde todas las casillas electorales incluyen a 750 votantes; si el tamaño de muestra requiere



ción que se logre obtener a una hora determinada, preferentemente minutos antes de la entrada de los principales noticiarios de televisión, sea la que se emplee para el cálculo de las estimaciones sobre la votación.

CONSIDERACIONES FINALES

La utilización de encuestas en los procesos electorales parece una tendencia irreversible. La importancia de los medios de comunicación, el interés de la ciudadanía en la obtención de información oportuna, emitida por instancias con credibilidad técnica, son prácticas extendidas en México y en todo el mundo. En este contexto, es comprensible el interés que las empresas encuestadoras tienen por aparecer en los medios de comunicación antes que la autoridad electoral para ofrecer información certera y confiable, ya que invierten cifras millonarias en el desarrollo de los estudios que les permiten identificar una tendencia en la votación.

En relación con la importancia en la certeza de la información obtenida con los conteos rápidos, Eric C. Bjornlund, especialista en materia de observación electoral y desarrollo práctico de procesos democráticos, así como fundador de la organización Democracia Internacional, escribió un artículo en el que explica cómo el tipo de conteos y su aplicación simultánea han generado contrasentidos que eventualmente propician más confusión que claridad en la lectura de los resultados electorales. La tesis principal de Bjornlund es que en la actualidad tanto los conteos rápidos como las encuestas de salida han logrado posicionarse internacionalmente como técnicas muy apreciadas para efectos de calcular la precisión o verificar la veracidad y limpieza de los resultados que reportan las autoridades encargadas de su integración; sin embargo, no siempre trabajan en la misma dirección. De acuerdo con este autor:

Experiencias de elecciones recientes en Macedonia y Ucrania ofrecen algunas lecciones importantes acerca de la necesidad de mejorar la coordinación entre los patrocini-

que se seleccione una de cada 20 casillas instaladas, los votos que se cuenten en cada una de ellas *representarán* un vigésimo de los emitidos en todo el ámbito; por tal razón, para obtener una estimación de la votación total, se realiza la suma de los votos de cada casilla, pero multiplicados por 20. Es decir, si en una casilla se obtuvieron 500 votos, 150 para el partido A; 150 para el B, y 200 para el C, su contribución a la votación total estimada será: 3 mil votos para el partido A y la misma cantidad para el B, y 4,000 para el C, en total, 10 mil votos.



nadores de las diferentes técnicas de monitoreo de una elección. En Macedonia, durante 2002, una encuesta de salida financiada desde el exterior, utilizada para un proyecto de resultados preliminares, opacó un bien ejecutado conteo rápido de un grupo local. Esto impidió avanzar en la ampliación de la democracia, como un objetivo compartido por varias organizaciones. En Ucrania, en 2004 las encuestas de salida sugirieron la existencia de fraude; sin embargo, un conteo rápido no concluyó lo mismo. Tales discrepancias pueden dañar la credibilidad de la observación electoral.²⁴

Dicho en otras palabras, no basta con tener certeza técnica y rigor científico, es necesario valorar el contexto en que se desarrolla la elección y el buen juicio o responsabilidad social de quienes elaboran las encuestas o los conteos rápidos.

Más allá de realizar el conteo en una muestra representativa, de llevar a cabo una encuesta exhaustiva, o de la elección del procedimiento para determinar el universo a encuestar, la sensibilidad de la empresa o instancia responsable del conteo rápido se vuelve tan importante como el rigor científico con el que hayan trabajado.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE, Alberto, *Encuestas de salida y conteos rápidos, ¿antídotos contra albazos informativos?*, en <http://www.jornada.unam.mx/2000/05/28/mas-antidotos.html>, 25 de octubre de 2007.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, *Código Electoral del Distrito Federal*, versión digital en formato PDF, conforme a la última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 19 de octubre de 2005.

BJORN LUND C., Eric, “Improving vote count verification in transitional elections”, *Electoral Insight*, vol. 8, núm. 1, marzo de 2006.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, versión digital en formato PDF, conforme a la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de abril de 2006.

²⁴ Eric Bjornlund C., “Improving vote count verification in transitional elections”, *Electoral Insight*, vol. 8, núm. 1, marzo de 2006.



- _____, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, versión digital en formato PDF, conforme a la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de octubre de 1999.
- CAMPOS, Roy y Carlos Penna, *¿Qué es una encuesta de salida y un conteo rápido?*, México, Consulta Mitofsky, 2005.
- COMISIÓN EUROPEA, OFICINA DE AYUDA Y COOPERACIÓN, *Methodological guide on electoral assistance*, Bruselas, octubre de 2006.
- CONSULTA MITOFSKY, *Historia de los conteos rápidos*, México, 2001.
- _____, *Resultados de encuestas de salida y conteos rápidos*, México, 6 de julio de 2003.
- ESTOK, Melissa, Neil Envite y Glenn Cowan, *El conteo rápido y la observación de elecciones: Manual del NDI para las organizaciones cívicas y los partidos políticos*, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Washington, 2002.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, *Acuerdo del Consejo General del 27 de febrero de 2003*, México, IEDF.
- _____, *Acuerdo del Consejo General del 31 de marzo de 2006*, México, IEDF.
- _____, *Estadística de las elecciones locales 2006. Resultados*, México, IEDF.
- _____, *Informe final de actividades de la Comisión especial encargada de elaborar los proyectos de procedimientos pertinentes a fin de conocer las tendencias y/o resultados electorales preliminares el día de la jornada electoral del 2 de julio de 2006 y los proyectos de mecanismos necesarios para recabar y difundir de forma inmediata dicha tendencias o resultados (Corepre). Elecciones locales 2006*, México, IEDF.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Informe sobre las actividades del Comité Técnico Asesor para la realización de conteos rápidos*, México, IFE, versión digital en formato PDF, 2006.
- _____, *Acuerdo del Consejo General del 30 de noviembre de 2005*, México, IEDF.

IV. Competitividad electoral

Eduardo Gallegos González

CONCEPTO

Para determinar un concepto de competitividad es necesario, en principio, definir antes el de competencia. Por competencia se entiende “la disputa o contienda de dos o más personas por algo”,¹ la rivalidad para la consecución de un fin. Es decir, la competencia establece una voluntad por participar y llevar a cabo determinada acción o actos tendientes a la consecución de una meta, la cual implícitamente también se encuentra en disputa entre varios sujetos. Por exclusión, no puede haber competencia cuando se trata de un solo sujeto o actor, o cuando cada sujeto busca metas distintas. Por otra parte, la competencia es distinta de la participación, esta última definida como “tomar parte en algo o recibir una parte de algo”,² pues quien participa no necesariamente lo hace con la expectativa de conseguir el fin en disputa.

Cuando nos referimos a la competencia electoral, establecemos un ámbito en el que un conjunto de actores rivaliza entre sí para alcanzar cierta meta común. Las elecciones serían este espacio, los partidos políticos, los actores y la meta la constituirían los cargos sometidos al escrutinio de los electores. Las normas de carácter electoral (administrativas y jurisdiccionales) y las autoridades en la materia inciden en gran medida en el desarrollo de la competencia, por lo que sus efectos no deben ser demeritados.

Asimismo, la competitividad electoral nos remite al grado e intensidad en que se desarrolla determinada competencia, a la capacidad y, al mismo tiempo, a una posibilidad cierta de que alguno de los sujetos que participan en la justa alcance la

¹ *Diccionario de la lengua española*, España, Espasa Calpe, 2001, p. 604.

² *Ibíd.*, p. 1687.



meta. En este sentido, hablaríamos de que un partido político es competitivo cuando alcanza la meta o está en posibilidad de lograrla: la mayoría de los votos de los electores. Por lo tanto, aquel que logre la mayoría de los votos será un partido competitivo; el que no la logró, se reconocerá como competitivo cuando signifique un verdadero contendiente, cuando la ventaja sea mínima. Lo anterior nos lleva a una nueva discusión ¿Cuál sería ese margen mínimo de competitividad? Habrá que afirmar que no hay consenso respecto a un margen o umbral mínimo de competitividad, puesto que cada consideración que se formule debe provenir de las observaciones, de las condiciones de competencia y de los espacios donde se desarrolla.

CONDICIONES PARA LA COMPETITIVIDAD ELECTORAL

En su obra clásica *La poliarquía*, Robert A. Dahl señala las condiciones para que se dé la democracia en las sociedades modernas, caracterizadas por el gran número de habitantes (o ciudadanos, en el mejor de los aspectos), con el fin de que éstos formulen y manifiesten sus preferencias, así como para recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de dichas preferencias.³ Entre estas garantías se encuentra la realización de elecciones libres e imparciales. Leonardo Morlino,⁴ al hacer una revisión de diversos autores, establece como definición mínima que una democracia empírica del tipo liberal debe incluir ciertos aspectos esenciales: a) el sufragio universal masculino y femenino; b) elecciones libres, competitivas, periódicas y correctas; c) más de un partido, y d) fuentes de información distintas y alternativas.

Es evidente que hablar de competitividad nos remite, antes que cualquier análisis de los resultados electorales, a la observación y clasificación de las reglas del juego, normas que propician o impiden la competencia real entre los partidos políticos y candidatos. A este respecto, el sistema político mexicano ha experimentado un proceso de tránsito desde un sistema de partidos sumamente hegemónico,⁵ hasta

³ Robert A. Dahl, *La poliarquía*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1993, p. 15.

⁴ Leonardo Morlino, *Las democracias*, en Gianfranco Pasquino et al., *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad, 1996, p. 82.

⁵ Establezco esta subcategoría, pues los partidos políticos, al menos formalmente, no estuvieron prohibidos y participaban regularmente en los procesos nacionales y locales con mínimas probabilidades de obtener la mayoría de los votos.



uno de partidos múltiple. Esto es resultado de un proceso de amplias reformas que han acompañado el avance de los partidos opositores hasta la instalación de un sistema competitivo. Sin duda alguna, cada reforma electoral ha aportado algo al proceso de democratización de los comicios, y repercute en el aumento gradual de la competitividad.

En relación con las características señaladas por Dahl y Morlino, las condiciones para la vigencia de unas elecciones libres e imparciales, además de competidas, periódicas y correctas, se han construido a partir de reformas sustanciales que datan de 1977, y que a lo largo de los años posteriores han ido creando las condiciones para que se presenten fenómenos electorales que denotan una competencia cada vez mayor por los diferentes espacios de poder sometidos al escrutinio de los electores. Desde la reforma electoral de 1996 se puede afirmar que las condiciones para la competitividad son propicias para generar una de las expectativas inherentes a toda democracia: la incertidumbre respecto a los resultados finales de un proceso comicial.

Dicha reforma incluyó dos aspectos fundamentales: la imparcialidad y la equidad. El primer aspecto se manifiesta con la salida del gobierno del órgano electoral, y al dejar en manos ciudadanas la organización y toma de decisiones en el ámbito electoral, así como con el otorgamiento de facultades a los órganos jurisdiccionales para intervenir en materia electoral, incluida la validez de las elecciones. El segundo, mediante una distribución más justa de los recursos disponibles para las organizaciones partidistas y sus candidatos, y también por una serie de facultades en materia de fiscalización al órgano electoral respecto a los ingresos y gastos de partidos y candidatos. Aun cuando esta última reforma tuvo ciertos límites, sus efectos dan origen a una nueva configuración en la competencia electoral, manifiesta en los resultados que a partir de 1997 arrojan las urnas.

ALTERNANCIA Y COMPETITIVIDAD

Establecer una relación entre alternancia y competitividad resultaría simple: el supuesto de que si hay alternancia, hay competitividad, es verdadero, pues más de un partido obtiene la mayoría en un determinado espacio de competencia electoral al paso de un proceso comicial. Sin embargo, la falta de alternancia no presupone la



falta de competitividad: un partido puede mantener la hegemonía durante un largo periodo, en el cual los partidos opositores mantienen una constante competencia, o bien ésta se desarrolla de manera irregular en una elección tras otra, alternando entre las diversas fuerzas partidistas la minoría más representativa. Así pues, la alternancia es sólo uno de los posibles resultados de la competitividad electoral, el más significativo, más no el único.

LOS PARTIDOS PEQUEÑOS Y LA COMPETITIVIDAD

Las características del sistema de partidos en México son muy claras al establecer dos rangos entre estas organizaciones electorales. En un rango superior se encuentran los partidos mayoritarios: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD); por otra parte, en el inferior están el resto de los partidos, muchos de los cuales son de reciente fundación o no cuentan con una tradición electoral o política muy marcada en el ámbito nacional.

En una observación simple, si consideráramos como competitivos exclusivamente a los partidos que obtienen la mayoría de votos en alguno de los 300 distritos electorales o en algún estado en particular, deberíamos excluir de todo análisis a los partidos ubicados en el rango inferior, pues son intrascendentes desde esta óptica. Sin embargo, los partidos minoritarios han desempeñado un papel innegable en los procesos electorales en nuestro país, al establecer alianzas electorales con los mayoritarios, coaliciones que presentadas ante el electorado han redituado, en muchos de los casos, una mejoría sustancial en los porcentajes de votación. Entonces, pudiéramos decir que los partidos del rango inferior, los partidos minoritarios, aunque no son competitivos por sí solos, en las alianzas con los partidos mayoritarios aumentan el grado de competitividad de estos últimos.

BIPARTIDISMO O MULTIPARTIDISMO COMPETITIVO

Definir el tipo de sistema de partidos de nuestro país resulta sencillo si consideramos únicamente la relación entre porcentaje de votación y número de escaños o puestos de elección popular que obtiene cada una de las organizaciones partidistas,



en relación con las demás. Si así fuera, estableceríamos que hay tres partidos con elevados porcentajes de votación que concentran la mayoría de cargos en disputa en una elección. Por lo tanto, únicamente estos tres partidos (PAN, PRI y PRD) son competitivos. Esta visión reducida nos indica que, efectivamente, el sistema de partidos está compuesto por tres grandes organizaciones y un cúmulo de pequeños partidos. Sin embargo, ¿este espectro nacional se refleja en cada uno de los espacios electorales donde se compite? No.

Un rasgo distintivo de la competitividad electoral en México es que existen elementos para suponer un sistema multipartidista, pero dicho sistema es producto, en gran medida, de la competencia bipartidista en los estratos inferiores de la geografía electoral.

NIVELES DE COMPETENCIA

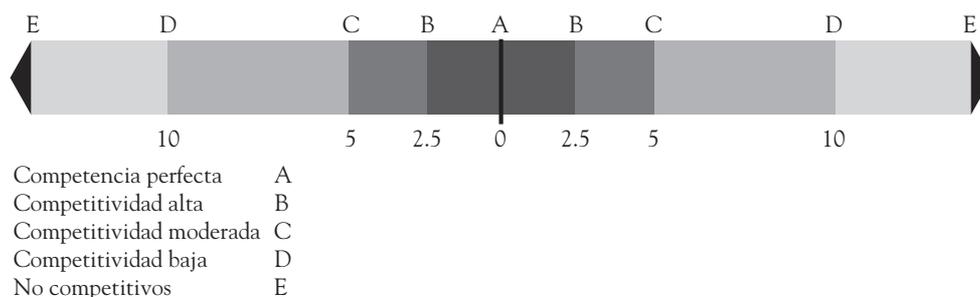
Si bien es cierto que con antelación definimos que la competitividad hace referencia al grado e intensidad con que se desarrolla una contienda electoral, y señalamos que también presupone una gran probabilidad de que alguno de los sujetos que participan en la justa electoral alcance la meta, lo cierto es que hay espacios en los que un partido obtiene una mayoría tal, que la distancia respecto de su adversario próximo es demasiado amplia para considerarlo como una competencia más o menos intensa. Como sucede a menudo, los partidos políticos cuentan con ciertos cotos electorales infranqueables para algunas fuerzas partidistas antagónicas, que le resulta imposible constituirse en una amenaza, pues no sólo la persistencia de las preferencias electorales es un rasgo de su hegemonía, sino que también lo es el abrumador margen de victoria. Entonces, si establecemos que existen ciertos partidos políticos que podemos considerar competitivos, habrá que acotar esta afirmación en el sentido de que dicha característica está determinada por el resultado de la sumatoria nacional, más no por el de cada uno de los espacios de competencia, en los que cada partido político se mueve dentro de un rango de hegemonía no competitiva y de minoría no competitiva.

Al inicio de este trabajo nos cuestionamos cuál sería un margen mínimo de competitividad o, para ser más claros, qué distancia porcentual determinaría si un partido es competitivo respecto a sus adversarios, y así saber si una elección es



competitiva. Para cuantificar este efecto, parece adecuado partir de que el grado máximo de competitividad se manifiesta cuando del conjunto de partidos cada uno obtiene el mismo porcentaje de votos, es decir, un empate general. Aunque este caso resulta hipotético, significa un punto de referencia para establecer las diferencias entre el grado o intensidad de competencia en una elección. A esto le llamaremos “competencia perfecta” (A). Posteriormente, consideraremos “competitividad alta” (B) aquella donde la distancia entre el partido ganador y su próximo adversario no sea mayor a 5%. El siguiente rango será la “competitividad moderada” (C), en el que el porcentaje de ventaja será menor a 10%. El último rango será la “competitividad baja” (D), y la distancia no mayor a 20 por ciento.

Cuando se supere 20% de los votos entre ganador y cualquiera de sus contrincantes, clasificaremos a este espacio como no competitivo (E), o de mínima incertidumbre. Si bien es cierto que en este último conjunto definimos como no competitiva la elección, con base en el amplio margen de victoria se debe precisar que los partidos ubicados en el mismo son los que no encuentran competencia real entre alguno de sus antagonistas electorales, al igual que estos últimos. La ubicación dentro de éste rango se debe a que, al competir en un espacio electoral específico, únicamente el ganador es competitivo a todas luces, mientras quienes se encuentren posicionados en los lugares inferiores no lo son en el mismo tenor.



COMPETITIVIDAD EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2006

A partir del establecimiento de reglas democráticas para la competencia electoral, los procesos se han caracterizado por la incertidumbre general sobre los resultados. Aunque resulta difícil extrapolarla a todos los espacios de competencia, lo cierto es



que cada vez son más aquellos donde este fenómeno de competitividad se refleja. En el siguiente estudio de caso se mostrarán las características y particularidades de la competencia y el grado que alcanza en algunas circunscripciones uninominales, en los estados y en la nación. Las observaciones se realizan a partir de los resultados en las elecciones de diputados por mayoría relativa en el ámbito nacional, en cada una de las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales.

En las elecciones federales para diputados por el principio de mayoría relativa, efectuadas el 2 de julio de 2006, los partidos políticos enfrentaron uno de los procesos más competitivos. Asimismo, y al igual que en el proceso del año 2000, dos de las mayores fuerzas políticas decidieron formar coaliciones: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se coligó con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), para formar la Alianza por México (APM), mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) hizo lo propio con el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia (Con), formando la Coalición por el Bien de Todos (BDT). En este proceso también participaron dos partidos políticos de nueva creación: Nueva Alianza (NAL) y Alternativa Social Demócrata y Campesina (ASDC).

Los resultados en lo nacional fueron los siguientes:

Elección de diputados de mayoría relativa 2006

Partido	PAN	APM	BDT	NAL	ASDC	CNR	Nulos	Total
Votos	13 753 633	11 619 679	11 941 842	1 872 283	845 749	128 347	1 033 665	41 195 198
Porcentaje	33.39	28.21	28.99	4.54	2.05	0.31	2.51	100.00

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Con base en el cuadro anterior, establecemos que el PAN y la coalición encabezada por el PRD se encuentran en el rango de alta competitividad, mientras que la Alianza por México, encabezada por el PRI, se encuentra debajo del rango de alta competitividad y en los márgenes de lo que denominamos “competitividad moderada”. Por otra parte, los partidos debutantes en los procesos electorales nacionales



se ubican en el último estrato, el de los partidos no competitivos: NAL con 4.54% y ASDC con 2.05 por ciento.

Aun cuando una lectura apresurada de estos resultados nos brinda un espectro nacional de competitividad muy nítido, lo cierto es que en cada entidad federativa la competencia y el grado de competitividad no es del todo correspondido. Como advertimos, es claro que hay en la escala nacional un multipartidismo (formado por tres partidos mayores, algunas veces coligados con partidos de menor jerarquía), pero una competencia en la escala estatal caracterizada por aplastantes mayorías, bipartidismos viejos y algunos renovados y pocos multipartidismos dignos de esta denominación.

Competitividad por entidad federativa 2006

Lugar	B	C	D	E
PAN - 1	5	4	5	2
PAN - 2	4	3	1	1
PAN - 3	0	1	2	4
APM - 1	6	1	0	0
APM - 2	4	5	7	2
APM - 3	0	2	3	2
BDT - 1	1	4	3	1
BDT - 2	4	1	0	0
BDT - 3	1	0	3	14

El cuadro anterior representa el grado de competitividad de cada partido político, así como su relación con el lugar en la competencia al considerar los resultados en cada entidad federativa. Con base en estos resultados, observamos que sólo en tres estados no hay competencia debido a la supremacía de un partido sobre los demás, pues éste obtiene un triunfo tal que el resto de los partidos no le significan una amenaza: Guanajuato y Querétaro para el PAN (34.71 y 23.11% de diferencia, respectivamente) y el Distrito Federal para la Coalición BDT (25.59%), encabezada por el Partido de la Revolución Democrática.



Competitividad por estado PAN 2006

Lugar	B	C	D	E
PAN - 1	5	4	5	2
PAN - 2	4	3	1	1
PAN - 3	0	1	2	4

Respecto al PAN, encontramos que en 20 entidades su competitividad es alta, en 4 moderada, en 3 baja y en 5 mínima.

Competitividad por estado APM 2006

Lugar	B	C	D	E
APM - 1	6	1	0	0
APM - 2	4	5	7	2
APM - 3	0	2	3	2

La Alianza por México, encabezada por el PRI, es altamente competitiva en 11 estados (7 de los cuales mediante mayorías), en 7 más resulta moderadamente competitiva, en 10 poco competitiva, mientras que en 4 entidades su capacidad real de competir es mínima. Un dato relevante de esta coalición es que cuando fue favorecida por la mayoría de los votos, en ninguno de los casos fue superior a 10% respecto de su más cercano rival.

Competitividad por estado BDT 2006

Lugar	B	C	D	E
BDT - 1	1	4	3	1
BDT - 2	4	1	0	0
BDT - 3	1	0	3	14



La coalición liderada por el PRD resultó altamente competitiva en 14 entidades, moderada en un único estado, poco competitiva en 3 más y en 14 estados resultó no competitiva. Sin duda alguna la coalición mostró los dos extremos de la competitividad al colocarse como la segunda fuerza capaz de competir con gran intensidad, sin embargo fue la que en mayor número de ocasiones se presentó como un competidor capaz de significar una amenaza.

Si bien es cierto que el panorama de competitividad en la nación y en cada una de las entidades federativas resulta interesante, quizá la mayor riqueza del fenómeno de competitividad de los partidos y de los procesos electorales lo encontramos en la dimensión más pequeña de las disputas electorales, que son los 300 distritos uninominales de mayoría relativa.

Competitividad por distrito electoral 2006

Lugar	B	C	D	E
PAN - 1	31	21	45	37
PAN - 2	19	21	18	29
PAN - 3	3	5	26	45
APM - 1	31	20	16	2
APM - 2	29	29	49	44
APM - 3	1	6	25	48
BDT - 1	17	19	24	37
BDT - 2	32	10	16	4
BDT - 3	1	6	31	103*

* Incluye los distritos 1 y 2 del estado de Nuevo León, donde la Coalición BDT obtuvo el cuarto lugar, debajo de Nueva Alianza, tercer sitio en la contienda.

En la dimensión distrital llama la atención que en 76 distritos (poco más de una cuarta parte del total de estos espacios) los partidos muestren una fuerza considerablemente mayor que sus adversarios, más aún si consideramos que tanto el PAN como la Coalición BDT obtienen el mismo número de victorias indiscutibles (37) y sólo 2 corresponden a la APM, encabezada por el otrora partido hegemónico, el PRI (distrito 5 de Nuevo León y 2 de Quintana Roo).



Competitividad por distrito PAN 2006

Lugar	B	C	D	E
PAN - 1	31	21	45	37
PAN - 2	19	21	18	29
PAN - 3	3	5	26	45

El PAN es indiscutiblemente el partido más competitivo en este proceso electoral federal, al demostrar su capacidad en 156 distritos, poco más de la mitad de los existentes, donde resultó sumamente competitivo. Por su parte, en 26 distritos fue moderadamente competitivo, mientras que en 44 muy bajo. Por último, en 74 distritos (una cuarta parte del total nacional) sus resultados fueron magros, al participar más no competir con intensidad.

Competitividad por distrito APM 2006

Lugar	B	C	D	E
APM - 1	31	20	16	2
APM - 2	29	29	49	44
APM - 3	1	6	25	48

La Alianza por México logró ser altamente competitiva en 99 distritos, prácticamente un tercio del total nacional. En 35 resultó moderadamente competitiva, mientras que en 74 resultó muy baja su competitividad. Para concluir con la participación de esta coalición, en 92 distritos la postulación de candidatos resultó poco atractiva para el electorado y, por lo tanto, no competitiva.

Competitividad por distrito BDT 2006

Lugar	B	C	D	E
BDT - 1	17	19	24	37
BDT - 2	32	10	16	4
BDT - 3	1	6	31	103*



Tras el proceso electoral, la Coalición BDT resultó altamente competitiva en 130 distritos electorales, en 16 espacios lo fue moderadamente, mientras que en 47 fue poco competitiva. Un rasgo característico de esta coalición fue que en 107 distritos resultó no ser competitiva, el mayor indicador en este rubro durante el análisis de las tres fuerzas electorales mayoritarias, y que en dos ocasiones se ubicó como cuarta fuerza electoral, algo que no sucedió con las otras dos fuerzas mayoritarias.

CONSOLIDACIÓN O CAMBIO EN LA COMPETITIVIDAD

Una de las consecuencias de las reformas electorales aprobadas en nuestro país a partir de 1977 es el aumento en el grado e intensidad de la competencia en cada uno de los espacios electorales en que se juegan la mayoría de votos del electorado. Desde esa fecha hay un cúmulo de evidencia para establecer que el sistema es más que competitivo, más complejo. La reforma electoral de 1996 nos trajo la posibilidad tangible de la competitividad en todos los espacios y, con ella, la alternancia, consecuencia de la primera. De ser el país un espejo monocromático, se ha convertido en un crisol en el que, a pesar de la mejora en las condiciones de la competencia, se mantienen algunos cotos inaccesibles para la oposición en turno. Es más que aventurado establecer una dinámica general, pero los progresos en el grado de competencia son alentadores tras este ejercicio electoral altamente democrático y participativo en toda la nación.

Como se mencionó al principio, un rasgo muy interesante es la posibilidad de los partidos pequeños de formar alianzas o coaliciones con los partidos mayoritarios, mediante las cuales ambos logran aumentar sus expectativas y capacidad de competir. Debido a la unicidad en la presentación de propuestas y candidatos, es difícil cuantificar el valor o peso de cada uno de los sujetos integrantes de esta coalición, así como conocer todos los entramados y arreglos mediante los cuales valorar, para cada parte, los beneficios de una presentación conjunta de propuestas al electorado nacional, estatal o distrital. Así, la modalidad de coalición resulta atractiva para todos y, con base en la experiencia de los procesos federales de 2000, parece ser un fenómeno cada vez más recurrente en el sistema electoral y una faceta aún por terminar dentro del sistema de partidos. En este mismo orden de ideas, NAL y ASDC, partidos debutantes, demostraron no ser competitivos por sí solos,



pues el logro más significativo del primero fueron dos terceros lugares en elecciones distritales, quedando lejos del primer lugar en ambos espacios. Para ellos queda la satisfacción de haber superado el umbral necesario para seguir participando en los procesos federales, y tener acceso a las prerrogativas legales que este reconocimiento conlleva, junto a la rentabilidad electoral que pudieran representar, posterior al 2 de julio de 2000, la formación de alianzas y coaliciones con los tres grandes partidos políticos.

No hay argumentos sólidos para establecer una lógica de competitividad sin considerar el espacio en el cual se desarrolla la competencia, y también, habría que recalcarlo, las condiciones propias de un proceso político en el que diversos factores (a veces más allá de lo estrictamente político) modelan y definen las manifestaciones electorales de la ciudadanía. En el ámbito nacional contamos con elementos para decir que existe un sistema multipartidista que desarrolla una alta competitividad en el concentrado general, así como argumentar la capacidad de los tres partidos mayoritarios para generar alianzas atractivas para el electorado en proporciones cercanas. Esta lógica nacional surge igualmente de enconadas peleas y vehementes adoraciones electorales.

La capacidad de competir, la competitividad en su mejor sentido de expresión, ya no es un monopolio de un solo partido, como parecía a partir de los cambios legales que siempre dejaban una rendija para la persistencia del PRI como fuerza hegemónica. Esta capacidad ha sido desarrollada por el PAN en condiciones de una normalidad democrática, ya que se manifiesta por ser la primera fuerza política cuantitativamente (además de ser el único de los partidos mayoritarios que no forma coalición). Por otra parte, el PRI se mantiene como un partido competitivo, aun cuando encabezó la tercera fuerza electoral, pues guarda segmentos más o menos regulares de competitividad: es altamente competitivo en 10 estados (con un segundo lugar en 18 entidades), así como en 99 distritos; en 109 es de moderada a baja su intensidad, y en 92 realmente no se significa tras el escrutinio del electorado. Lo sorprendente, al menos para el autor, es la asincronía que guarda la Coalición BDT liderada por el PRD, al ser la segunda fuerza electoral nacional a pesar de los mínimos grados de competitividad mostrados en los estados y en la dimensión distrital, ya que en 14 entidades y en 103 distritos no resultó competitivo (casi la mitad de los estados y un tercio de los distritos).



Lo que se espera con estos resultados es que los partidos identifiquen aquellos espacios donde no logran ser competitivos, pues considerando que tienen estructuras y ofertas demasiado amplias, pueden, en principio, entrar a los rangos de competitividad superiores a los que hoy en día encuentran, pues la regularidad en la capacidad de competir debe redituarse en mejorar y tender a ser más representativo de lo que sucede en el ámbito nacional. Resulta poco admisible para algún partido político nacional que se jacta de ser una fuerza mayoritaria –así lo creo– alcanzar porcentajes de votación inferiores a 10% en procesos en los que cuentan con condiciones legales, materiales y financieras. Lo anterior muestra que estas asociaciones deben realizar esfuerzos amplios y diversos para presentar una oferta poco más que atractiva o novedosa para los grupos diversos que componen el mosaico político nacional, así como el mejoramiento de sus cuadros o grupos que integran la dirigencia, la militancia o los emblemas de lo que el partido desea proyectar hacia la sociedad. Lo cierto es que mientras haya condiciones de competencia, las posibilidades están abiertas para todos, a pesar de lo que establezcan la probabilidad y el desarrollo temporal de la competencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Diccionario de la Lengua Española*, España, Espasa Calpe, 2001.
- DAHL, Robert A., *La poliarquía*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1993.
- MORLINO, Leonardo, “*Las democracias*”, en Gianfranco Pasquino *et al.*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad, 1996.

V. Democracia interna de partidos políticos. Estudio comparado en América Latina

Alfredo Islas Colín

INTRODUCCIÓN

El presente tema se expondrá en dos partes, primero la estructura y después las funciones de los partidos políticos. Así, denominamos la primera parte “Estructura de los partidos políticos”, abarca cuatro subsecciones: Principios generales, Constitución y procedimiento de registro, Movimientos políticos independientes y Estatutos de partidos políticos. La segunda parte, “Funciones de los partidos políticos”, incluye las siguientes subsecciones: Derechos de los partidos políticos, Obligaciones de los partidos políticos, Acceso a radio, televisión y publicidad, Financiamiento a los partidos políticos, Alianzas, coaliciones y fusiones, Contabilidad y control, Pérdida de registro de partidos políticos, Reuniones públicas, Afiliación, Elecciones internas, Procedimientos y Democracia interna en el Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

El estudio de los partidos políticos se inició en el siglo XVIII, cuando estos adquirieron su legitimación al desarrollarse el sufragio, con la consolidación de grupos sociales, la democratización de la sociedad y al integrarse más partidos. Sin embargo, no hay una definición concreta del término “partido político”, sino que siempre aparece relacionado con otros temas. Más que un concepto, se han establecido las funciones de estas instituciones dentro del sistema político.

La función de los partidos ante la sociedad es articular sus demandas y percibir los problemas del electorado. Por otro lado, los partidos proponen programas y políticas para formar el gobierno y cumplir su función respecto al poder, asimismo seleccionan al personal dirigente de las políticas, que estará a cargo del gobierno.



Sin embargo, algunos doctrinarios han dado de una forma u otra un concepto de partido político, como Max Weber,¹ que señala que los partidos constituyen formas de socialización que descansan en el reclutamiento formalmente libre, y cuyo fin es proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y, por este medio, otorgar a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales para la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas. Otros autores, como Coleman y Rosberj,² indican que “los partidos políticos son asociaciones formalmente organizadas con el propósito explícito y declarado de adquirir o mantener un control legal sobre el personal y la política del gobierno de un supuesto Estado soberano”.

Sartori,³ por su parte, apunta que los partidos políticos son conductos de expresión y un instrumento para representar al pueblo al externar sus exigencias. Expresan, organizan y representan al pueblo, a la sociedad, a los ciudadanos, por lo que se convierten en parte indispensable del proceso democrático representativo. Es decir, son canalizadores de intereses sociales y puente entre las esferas del poder público.

Asimismo, el experto en derecho de los partidos políticos, Bernardino Esparza Martínez, señala que los partidos en México han tenido diversas denominaciones de conformidad con cada etapa. Dice que en el siglo XIX se reconocen e instauran las bases estructurales en las organizaciones o formaciones políticas; en la siguiente etapa se legaliza su actividad política ante los ordenamientos jurídicos. En este sentido, explica el experto que el primer antecedente de la regulación jurídica de los partidos políticos en México es la Ley Electoral de 1991.⁴

La teoría funcionalista impone cuatro condiciones básicas a los partidos políticos: una organización duradera; una organización local aparentemente duradera que mantenga relaciones regulares y variadas en toda la nación; la voluntad deliberada de los dirigentes nacionales y locales de tomar y ejercer el poder, solo o con

¹ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1969, p. 134.

² Adalberto Agozino, *Ciencia política y sociología electoral*, Buenos Aires, Universidad, 1997, p. 259.

³ Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, p. 17.

⁴ Bernardino Esparza Martínez, *Partidos políticos un paso de su formación política y jurídica*, México, Porrúa, 2003, pp. 41-42.



otros, y no nada más de influir en el poder, y el deseo de buscar un apoyo popular a través de la elecciones o de cualquier otro medio.⁵

Finalmente, Andrés Serra Rojas⁶ puntualiza que un partido político lo constituye un grupo de hombres y mujeres, ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente para representar a una parte de la comunidad social, con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental.

Tanto la doctrina como la legislación coinciden en señalar, imperativamente, como objetivos de los partidos políticos, la realización de actividades indispensables para hacer realidad, mantener y mejorar la democracia, que consisten en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración y representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Por otro lado, los partidos han sido clasificados de acuerdo con su tendencia, integración, fines o ideología, es decir, hay distintas formas de ordenarlos, sin embargo, en este caso apuntaremos la formulada por Manuel Martínez Sospedra, basada en la obra de Maurice Duverger.

1. Por su origen:

- a) De origen parlamentario: deben su existencia a la agrupación de los parlamentarios por razones de coincidencia de intereses y opiniones.
- b) Partidos de origen exterior: aquellos creados por o generados a partir de instituciones o grupos sociales preexistentes.
- c) Partidos nacidos por escisión o fusión: surgen cuando se produce una división interna, lo suficientemente grave en un partido preexistente como para que una parte del mismo lo abandone para fundar uno nuevo. O que dos o más partidos preexistentes adopten la decisión de proceder a integrarse en uno nuevo.

2. Por los fines que persiguen:

- a) Partidos de patronazgo: su finalidad es la obtención de prebendas y cargos para los dirigentes y miembros del partido.

⁵ Agozino, *op. cit.*, p. 259.

⁶ Andrés Serra Rojas, *Ciencia política: la proyección actual de la teoría del estado*, México, Porrúa, 1997.



- b) Partidos de clase: tienen como fin expresar políticamente los intereses de un estamento y se hallan dirigidos por los intereses organizados correspondientes.
 - c) Partidos ideológicos: se crean en torno a principios abstractos o fines concretos.
3. Por el tipo de representación:
- a) Representación individual: se limita a agrupar núcleos reducidos de personas cualificadas por su riqueza, influencia o posición social.
 - b) Partidos de integración: son instrumentos de movilización y politización masivas, cuyo rasgo característico es la integración de ciudadanos en la política del partido y de ahí a la política general.
4. Por su tipo de legitimación y base social:
- a) Partidos de clientela: en los que tienen un papel central los mecanismos de clientela y cuentan con organización débil y escasa de disciplina.
 - b) Partidos étnicos: expresan políticamente a un grupo social diferenciado en el seno de un Estado multiétnico.
 - c) Partidos religiosos: expresan políticamente a una comunidad religiosa.
 - d) Partidos de clase: se refieren específicamente a la clase obrera y exigen el desarrollo del proletariado industrial.
5. Por su estructura:
- a) De cuadros: tipo primitivo, se dirige a encuadrar una minoría selecta de ciudadanos con vistas a la obtención de sufragios por la vía de la utilización de la influencia de sus miembros.
 - b) De masas: se dirigen a obtener la adhesión del mayor número posible de ciudadanos; tienen una ideología marcadamente definida y una organización interna muy desarrollada.
 - c) De masa electoral o partido de electores: su ideología está escasamente definida y su disciplina carece de rigidez. El partido busca obtener una adhesión poli o interclasista.
6. En función del factor ideológico:
- a) Partidos especializados: su ideología sólo está referida a los aspectos políticos de la vida social, sin afectar o referirse a las restantes actividades humanas.



- b) Partidos totalitarios: en su ideología ofrecen una visión integral del mundo, que engloba todos los aspectos de la existencia humana, que aspira a modelar.
 - c) Partidos de carácter intermedio: tratan de explicar fenómenos que van más allá de lo meramente político.
7. Por su consistencia organizativa:
- a) Fuertemente institucionalizados: cuentan con una implantación social fuerte, una sólida estructura organizativa, personal profesional y un patriotismo de partido; cuentan con una base social determinada y estable.
 - b) Débilmente institucionalizados: adolecen de fallos notables en el control de la base social, en su estructura orgánica y son altamente permeables a la influencia y presiones externas.
8. Por razón de su tamaño:
- a) De vocación mayoritaria: poseen o son susceptibles de poseer la mayoría parlamentaria. Tiene la expectativa de formar gobierno por sí solos.
 - b) Grandes: cuentan con un apoyo electoral importante, sin embargo no pueden conservar las esperanzas de alcanzar la mayoría parlamentaria. Tienen la necesidad de contar con el apoyo de otros partidos.
 - c) Medios: de tamaño intermedio y sólo pueden aspirar a formar parte de coaliciones.
 - d) Pequeños: de tamaño reducido, que son la expresión de minorías significativas, pero alcanzan importancia de acuerdo a su coalición.

Los partidos políticos en la actualidad están asociados estrechamente a la regulación de los procesos electorales, por lo que este texto pretende hacer una relación de la legislación que regula estas instituciones en los rubros más importantes, ya que es de suma importancia conocer los derechos, obligaciones y limitantes a los que están sujetos, pues de ello depende el funcionamiento del sistema político y la democracia de un país.



ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Principios generales

Entre las disposiciones o principios generales, las leyes establecen el carácter de la ley y su objetivo, sin embargo no todas manejan los mismos rubros en este tema, ya que algunas son muy específicas y otras demasiado generales. En algunos casos la Constitución Política de cada país contiene los preceptos referentes a este tema.

En lo que se refiere a México, este capítulo se limita a señalar lo que se regula en materia de partidos políticos y quién vigilará el cumplimiento de este código. Es de mencionarse que en comparación con otras leyes latinoamericanas, faltan algunas declaraciones.

Países como Argentina,⁷ Bolivia,⁸ Colombia⁹ y Ecuador¹⁰ establecen como principio de la ley garantizar el derecho a la libertad de asociación. En Argentina, por ejemplo, se otorga de manera exclusiva la nominación de candidatos a los partidos políticos, por lo que no se permite la creación de movimientos independientes o ciudadanos.

⁷ Artículo 1. Se garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos. Se garantiza a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político, así como también el derecho de obtener la personalidad jurídico-política para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos, de acuerdo con las disposiciones y requisitos que establece esta ley.

Artículo 2. Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos. Las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas.

⁸ Artículo 2. Libertad de asociación política. El Estado boliviano garantiza a todos los ciudadanos, hombres y mujeres, el derecho de asociarse en partidos políticos, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley y los documentos constitutivos de los partidos.

Todo ciudadano, hombre o mujer, tiene el derecho de afiliarse libre y voluntariamente a un partido político cumpliendo los requisitos establecidos en su estatuto orgánico.

⁹ Artículo 1. Derecho a constituir partidos y movimientos. Todos los colombianos tienen derecho a constituir partidos y movimientos políticos, a organizarlos y a desarrollarlos, a afiliarse y retirarse de ellos libremente y a difundir sus ideas y programas. Las organizaciones sociales tienen derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

¹⁰ Artículo 7. Se garantiza el derecho de los ciudadanos para afiliarse o desafiliarse libremente de un partido político. Pueden afiliarse a los partidos políticos todos los ecuatorianos mayores de dieciocho años. No podrán afiliarse los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo, los religiosos o ministros de cualquier culto, y los que han sido condenados por defraudación al Estado, por un tiempo equivalente al doble del correspondiente a la condena. Se prohíbe más de una afiliación. La nueva afiliación implica la renuncia a la anterior. Quien conste afiliado a más de un partido político será reprimido con la pérdida de los derechos de ciudadanía por un año.



La importancia que se da a los partidos políticos se expresa claramente en la *Constitución Política de Argentina* que señala: “Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos”.¹¹

Al igual que Argentina, El Salvador otorga a los partidos políticos la exclusividad de la representación del pueblo, regulando tal circunstancia de la siguiente manera:

El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa. La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en esta Constitución.¹²

Cabe mencionar que este país es el único que hace referencia a la inconstitucionalidad de un partido único en el sistema político; sin embargo, los demás países, al basarse en un sistema democrático, dejan sobreentendida la prohibición de un partido único, ya que va en contra de su sistema político.

En Honduras se considera a los partidos como el medio para la participación ciudadana, es decir: “Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta Constitución y la Ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos. Se prohíbe a los partidos políticos atentar contra el sistema republicano, democrático y representativo de gobierno.”¹³

El funcionamiento de los partidos se regirá por la *Ley electoral y de las Organizaciones Políticas*, que señala como puntos básicos que:

Los partidos políticos se constituirán por ciudadanos hondureños en el pleno ejercicio de sus derechos, para fines electorales y de orientación política, de acuerdo con

¹¹ Artículo 38 de la *Constitución Política de Argentina*.

¹² Artículo 85 de la *Constitución Política de la República de El Salvador*.

¹³ Artículos 47 y 48 de la *Constitución Política*.



programas y estatutos acordados libremente por sus propios organismos, para el logro del bienestar nacional y el fortalecimiento de la democracia representativa. Se regirán por la Constitución, esta Ley y sus correspondientes estatutos y reglamentos. Los partidos políticos legalmente inscritos, son instituciones de derecho público y gozan, para su existencia y libre funcionamiento, de las garantías establecidas en la Constitución y demás leyes y en sus propios estatutos y reglamentos.¹⁴

Una forma particular de señalar los principios a los cuales se deben ajustar los partidos políticos, la tiene la legislación dominicana, que a través de prohibiciones da a conocer sus lineamientos:

Se prohíbe a los partidos toda actividad que tienda o tenga por resultado suprimir, desconocer, disminuir o adulterar los derechos humanos o las libertades, derechos o garantías individuales y sociales que consagra la Constitución, predicar, poner en práctica teorías o doctrinas que pugnen con la forma civil, republicana, democrática y representativa del gobierno; promover o propiciar la alteración del orden jurídico; escoger sus integrantes por razón de raza o religión; influir por medio de violencia, amenazas o engaños sobre los ciudadanos para obtener votos en favor de sus candidatos o en contra de los otros partidos; imponer o aceptar exacciones o deducciones de salarios a los empleados públicos o a las empresas particulares, aun cuando se alegue que son cuotas o donativos voluntarios; y usar, en cualquier forma y a cualquier título, los bienes del Estado, de las provincias y de los municipios, o de los fondos públicos en provecho propio o de los candidatos por ellos postulados, salvo la contribución electoral señalada en la presente ley.¹⁵

Por otro lado, algunos países incluyen una definición de partido político y señalan si es una persona jurídica de derecho privado o público. En el primer caso se encuentran Argentina, Brasil¹⁶ y Ecuador,¹⁷ por lo que se refiere al derecho público,

¹⁴ Artículos 12 y 13 de la *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas*.

¹⁵ Artículo 45 de la *Ley Electoral*, pp. 275-77.

¹⁶ Artigo 1. O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

¹⁷ Artículo 3. Los partidos son organizaciones político doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado. Constituyen un elemento fundamental del sistema democrático:



se encuentra Bolivia,¹⁸ y los que no mencionan el tipo de derecho que se aplica son España, Chile y Colombia.

En cuanto a la definición de partido político, la que considera más elementos es la legislación chilena:

Artículo 1. Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional.

La *Constitución Política de Costa Rica* establece ciertas garantías para los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos, por lo que, “la ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios, entre otros, garantías de representación para las minorías; garantías de pluralismo político; garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género”.¹⁹

En cuanto a los movimientos independientes, sólo en Colombia,²⁰ Venezuela y Ecuador se permite postular candidatos sin necesidad de hacerlo a través de un partido político. Sin embargo, Paraguay y Perú admiten movimientos independientes en sus constituciones. Al respecto, la constitución paraguaya señala:

expresarán y orientarán la voluntad política del pueblo, promoverán la activa participación cívica de los ciudadanos, capacitarán a sus afiliados para que intervengan en la vida pública, y seleccionarán a los mejores hombres para el ejercicio del Gobierno.

Para que un partido político sea reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, deberá sustentar principios doctrinarios que lo individualicen, presentar un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático, estar organizado en el ámbito nacional y contar con el número de afiliados que exija esta ley.

Artículo 4. Los partidos políticos reconocidos son personas jurídicas de derecho privado, en cuyo carácter pueden realizar actos y contratos de acuerdo con el derecho común. Tienen, además, personería política para el ejercicio de los derechos que esta Ley les reconoce.

¹⁸ Artículo 3. Partidos políticos. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público y sin fines de lucro, se constituyen para participar, por medios lícitos y democráticos, en la actividad política de la República, en la conformación de los poderes públicos y en la formación y manifestación de la voluntad popular. Se organizan por la asociación voluntaria de ciudadanos que adoptan un conjunto de principios políticos, un estatuto y un programa de acción comunes. Adquieren personalidad jurídica por resolución de la Corte Nacional Electoral.

¹⁹ Numerales 6, 7 y 8 del Artículo 95 de la Constitución Política.

²⁰ Artículo 2. Definición. Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad



Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos y/o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades previstas en esta Constitución y en las leyes, así como en la orientación de la política nacional. La ley reglamentará la constitución y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, a fin de asegurar el carácter democrático de los mismos.²¹

Asimismo, en la ley se establecen los principios a los cuales se deben apegar en su vida partidaria, por lo que “los partidos y movimientos políticos están subordinados a la Constitución y a las leyes. Deben acatar las manifestaciones de la soberanía popular, defender los derechos humanos, respetar y hacer respetar el régimen democrático y el carácter no deliberante de la Fuerza Pública. No podrán constituir organizaciones paramilitares ni parapoliciales. Son los instrumentos a través de los cuales se orienta y se integra la voluntad política de la nación, sin excluir manifestaciones independientes”.²²

Y por lo que se refiere a Perú, “los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.”²³

Constitución y procedimiento de registro

En este punto haremos referencia a los procedimientos y requisitos de constitución de los partidos en diversos países, pues como veremos en algunas legislaciones la regulación es más estricta que en otras, y refleja la facilidad con que se puede crear o no un partido.

popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.

Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.

²¹ Artículo 125 de la Constitución Política.

²² Artículo 12 del *Código Electoral Paraguayo*.

²³ Artículo 35 de la Constitución Política.



En cuanto a requisitos se refiere, básicamente todos los países exigen los mismos: declaración de principios, nombre, símbolos, domicilio, programa de acción, estatutos y acta de constitución. La diferencia es respecto al mínimo de miembros del partido.

En Argentina²⁴ se pide un mínimo de 4 mil y un máximo de 1 millón de miembros; en Bolivia²⁵ se requiere un mínimo igual a 2% del total de votos válidos en las elecciones presidenciales inmediatamente anteriores; en Brasil,²⁶ 2% de la vota-

²⁴ Artículo 7. Para que a una agrupación política se le pueda reconocer su personalidad jurídico-política como partido de distrito deberá solicitarlo ante el juez competente, cumpliendo con los siguientes requisitos:

a) Acta de fundación y constitución, que acredite la adhesión de un número de electores no inferior a cuatro por mil (4 %) del total de los inscriptos en el registro electoral del distrito correspondiente, hasta el máximo de un millón (1 000 000); este acuerdo de voluntades se complementará con un documento en el que conste nombre, domicilio y matrícula de los firmantes;

b) Nombre adoptado por la asamblea de fundación y constitución;

c) Declaración de principios y programa o bases de acción política, sancionados por la asamblea de fundación y constitución;

d) Carta orgánica sancionada por la asamblea de fundación y constitución;

e) Acta de designación de las autoridades promotoras las que convocarán a elecciones para constituir las autoridades definitivas del partido, conforme con la carta orgánica y dentro de los seis (6) meses de la fecha del reconocimiento definitivo. El acta de la elección de las autoridades definitivas deberá remitirse al juez federal con competencia electoral;

f) Domicilio partidario y acta de designación de los apoderados;

g) Libros a que se refiere el artículo 37, dentro de los dos (2) meses de obtenido el reconocimiento a los fines de su rubricación;

h) Todos los trámites ante la Justicia Federal con competencia electoral hasta la constitución definitiva de las autoridades partidarias serán efectuados por las autoridades promotoras, o los apoderados, quienes serán solidariamente responsables de la veracidad de lo expuesto en las respectivas documentaciones y presentaciones.

²⁵ Artículo 8. Cantidad mínima de militantes. Los Libros de Registro de Militantes deberán acreditar la inscripción de una militancia igual o mayor a dos por ciento (2%) del total de votos válidos en las elecciones presidenciales inmediatamente anteriores.

Artículo 5. Constitución de los partidos. Los ciudadanos que se propongan fundar un partido político, se reunirán en una asamblea constitutiva de la cual se labrará acta en la que constarán:

Los apellidos, nombres, edad, profesión u ocupación, número del documento de identidad y constancia de registro en el Padrón Nacional Electoral de cada uno de los fundadores, si corresponde.

La manifestación de la voluntad formal de constituirse en partido político.

La manifestación expresa de cada uno de los fundadores de no tener militancia en otro partido.

El nombre, la sigla, los símbolos y colores que adoptarán y que en ningún caso podrán ser iguales o similares a los legalmente reconocidos a otros partidos.

La aprobación de la Declaración de Principios.

La aprobación del Estatuto Orgánico.

El Programa de Gobierno.

La elección de los miembros de su Dirección Nacional.

Declaración patrimonial del partido político.

El domicilio.

Esta acta, conjuntamente con los documentos enumerados anteriormente, debe ser Protocolizada por Notario de Fe Pública.

²⁶ Artigo 7. O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.



ción en las elecciones de diputados inmediatamente anteriores; en Chile,²⁷ 0.5% del electorado de la última elección de diputados; en Colombia,²⁸ 50 mil firmas; en Ecuador,²⁹ se requiere 1.5% de los inscritos en el padrón electoral; y en Venezue-

§ 1 Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

§ 2 Só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.

§ 3 Somente o registro do estatuto do partido no Tribunal Superior Eleitoral assegura a exclusividade da sua denominação, sigla e símbolos, vedada a utilização, por outros partidos, de variações que venham a induzir a erro ou confusão.

²⁷ Artículo 6. El partido político en formación podrá proceder a la afiliación de sus miembros, para lo cual dispondrá de un plazo de doscientos diez días. Será necesario que se afilie al partido un número de ciudadanos inscritos en los Registros Electorales equivalente, a lo menos, al 0.5 por ciento del electorado que hubiere sufragado en la última elección de Diputados en cada una de las Regiones donde esté constituyéndose, según el escrutinio general, practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones. La afiliación al partido en formación se efectuará mediante declaración suscrita por cada ciudadano inscrito en los Registros Electorales ante cualquier notario de la región respectiva, o ante el oficial del Registro Civil, si en la comuna donde la persona tenga su domicilio no hubiere notario. Las declaraciones podrán ser individuales o colectivas y contendrán, respecto de cada afiliado, su nombre completo, apellidos, domicilio, fecha de nacimiento y cédula nacional de identidad. Cada afiliado deberá acreditar personalmente ante el ministro de fe su condición de ciudadano inscrito en los Registros Electorales de la Región respectiva y declarar bajo juramento no estar afiliado a otro partido político inscrito o en formación ni estar o haber estado participando en la formación de un partido político en los últimos doscientos cuarenta días. La Directiva Central provisional podrá excluir, sin expresión de causa, a cualquier afiliado que haya suscrito la declaración a que se refiere este artículo. El ciudadano excluido no será considerado como afiliado al partido para efecto alguno.

²⁸ Artículo 3. Reconocimiento de personería jurídica. El Consejo Nacional Electoral reconocerá y otorgará personería jurídica a los partidos y movimientos políticos previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 1) Solicitud presentada por sus directivas;
- 2) Copia de los estatutos;
- 3) Probar su existencia con no menos de cincuenta mil firmas o con la obtención en la elección anterior, de por lo menos la misma cantidad de votos o de representación en el Congreso de la República; y
- 4) Presentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones que lo identifiquen.

Para efectos de este artículo no podrán sumarse los votos obtenidos en circunscripción nacional con los obtenidos en circunscripciones territoriales o especiales, ni los de éstas con los de aquéllas.

El Consejo Nacional Electoral no demorará más de treinta (30) días hábiles en estudiar una solicitud de obtención de personería jurídica.

²⁹ Artículo 10. El movimiento político o los ciudadanos que se hayan agrupado con el propósito de constituir un partido presentarán al Tribunal Supremo Electoral, a través de su representante, una solicitud a la que se acompañará lo siguiente:

- a) Acta de fundación del partido político;
- b) Declaración de principios ideológicos;
- c) Programa de gobierno que contenga las acciones básicas que se propone ejecutar;
- d) Estatutos;
- e) Símbolos, siglas, emblemas y distintivos;
- f) Nómina de la directiva;
- g) Registro de afiliados cuyo número no sea inferior al uno punto cinco por ciento de los inscritos en el último padrón electoral; y,



la,³⁰ 0.5% de los registrados en la nómina electoral. En todos los casos los afiliados no deben pertenecer a ningún otro partido político. En la legislación española no se señala el mínimo de afiliados, ya que lo regula la ley electoral del país. En México se establece un mínimo de 3 000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas o 300 afiliados en por lo menos 100 distritos electorales uninominales.

El procedimiento y el tiempo para otorgar el registro sí tiene variantes en cada país. En Argentina³¹ el procedimiento se lleva a cabo ante un juez federal

h) Prueba de que cuenta con una organización de carácter nacional de conformidad a lo previsto en el artículo 12 de esta Ley.

³⁰ Artículo 10. Los partidos regionales se constituirán mediante su inscripción en el registro que al efecto llevará el Consejo Supremo Electoral.

Las solicitudes de inscripción deberán ir acompañadas de los siguientes recaudos:

1) Nómina de los integrantes del partido en número no inferior de 0,5 % de la población inscrita en el registro electoral de la respectiva Entidad. La nómina especificará sus nombres y apellidos, edad, domicilio y Cédula de Identidad

2) Manifestación de voluntad de los integrantes del partido de pertenecer a él.

3) Tres ejemplares de su declaración de principios, de su acta constitutiva, de su programa de acción política y de sus estatutos.

Uno de estos ejemplares se archivará en el expediente de Consejo Supremo Electoral otro se enviará al Ministerio de Relaciones Exteriores y el tercero será remitido a la Gobernación correspondiente.

4) Descripción y dibujo de los símbolos y emblemas del partido

5) Indicación de los supremos organismos directivos del partido, personas que lo integran y los cargos que dentro de ellos desempeñan

Parágrafo 1: Los integrantes del partido que aparezcan en la nómina a que se refiere el ordinal 1 de este artículo, deberán estar domiciliados en la respectiva Entidad

Parágrafo 2: Los directivos del partido autorizarán con su firma las actuaciones precedentes, de acuerdo con sus disposiciones estatutarias.

Parágrafo 3: La solicitud de inscripción podrá ser transmitida por los interesados directamente ante el Consejo Supremo Electoral o por intermedio de la Gobernación de la respectiva Entidad.

³¹ Artículo 61. El partido en constitución que solicitare reconocimiento de su personalidad, deberá acreditar la autenticidad de las firmas y demás documentación mediante certificación de escribano o funcionario público competente; en su defecto el juez federal con competencia electoral verificará dicha autenticidad arbitrando los medios idóneos a ese fin.

Artículo 62. Cumplidos los requisitos a que se refiere el artículo anterior y vencidos los términos de notificación y publicación dispuesta por el Artículo 34, el juez federal con competencia electoral convocará a una audiencia dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, al procurador fiscal federal y a los apoderados de los partidos reconocidos o en formación del distrito de su jurisdicción, así como a los de otros distritos, que se hubieren presentado invocando un interés legítimo.

En ese comparendo verbal, podrán formularse observaciones exclusivamente con respecto a la falta de cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos por ley o referentes al derecho, registro o uso del nombre partidario propuesto, debiendo concurrir quien la formule con la prueba en que se funde, sin perjuicio de la intervención del ministerio público por vía de dictamen.

Los comparecientes a la audiencia antes indicada, podrán apelar.

Artículo 63. El juez federal con competencia electoral, cumplidos los trámites necesarios, procederá mediante auto fundado y dentro de los diez (10) días hábiles, a conceder o denegar la personalidad solicitada.

Concedido el reconocimiento, ordenará publicar en el *Boletín Oficial*, por un (1) día el auto respectivo y la carta orgánica del partido.

Artículo 64. De toda resolución definitiva o que decida artículo, las partes interesadas, y el procurador fiscal federal, podrán apelar dentro del término de cinco (5) días hábiles por ante la Cámara Nacional Electoral. Este recurso se concederá en relación y a los efectos regulados en los artículos siguientes.



de competencia electoral. Al cumplir los requisitos de registro se lleva a cabo una audiencia, en la que participan los partidos reconocidos y en formación, así como el procurador fiscal federal para expresar sus observaciones respecto de la solicitud de reconocimiento. Una vez llevada a cabo la audiencia, el juez resolverá en un plazo de 10 días; es decir, con la audiencia, el trámite no lleva más allá de 20 días para ser resuelto. Una vez conformado y reconocido el partido, éste deberá apegarse a lo que establece la ley, “la existencia de los partidos requiere de condiciones sustanciales, como una organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido”.³²

En Bolivia, antes de solicitar su registro, “todo partido político, al constituirse, aprobará una declaración de principios que incorpore los siguientes contenidos básicos, entre otros, el establecimiento de procedimientos democráticos para su organización y funcionamiento.”³³ Posteriormente, el reconocimiento lo otorga la Corte Nacional Electoral, una vez que ha recibido la respectiva solicitud, en un plazo no mayor a treinta días.

En el caso de Brasil,³⁴ se llevan a cabo dos procedimientos, uno para el reconocimiento de personalidad jurídica ante el oficial del Registro Civil y otro de registro

³² Inciso b), artículo 3 de la *Ley Orgánica de los Partidos Políticos*.

³³ Artículo 13 de la *Ley de Partidos Políticos*, núm. 1983, de 25 de junio de 1999.

³⁴ Artigo 8. O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, e será acompanhado de:

I. cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido;

II. exemplares do *Diário Oficial* que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto;

III. relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com a Zona, Seção, Município e Estado, profissão e endereço da residência.

§ 1. O requerimento indicará o nome e função dos dirigentes provisórios e o endereço da sede do partido na Capital Federal.

§ 2. Satisfeitas as exigências deste artigo, o Oficial do Registro Civil efetua o registro no livro correspondente, expedindo certidão de inteiro teor.

§ 3. Adquirida a personalidade jurídica na forma deste artigo, o partido promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1 do art. 7 e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto.

Artigo 9. Feita a constituição e designação, referidas no § 3 do artigo anterior, os dirigentes nacionais promoverão o registro do estatuto do partido junto ao Tribunal Superior Eleitoral, através de requerimento acompanhado de:

I. exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto partidários, inscritos no Registro Civil;

II. certidão do registro civil da pessoa jurídica, a que se refere o § 2 do artigo anterior;

III. certidões dos cartórios eleitorais que comprovem ter o partido obtido o apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1 do art. 7.



de partido ante el Tribunal Superior Electoral, este último trámite se debe resolver en un plazo no mayor a 30 días.

En Chile,³⁵ primero se debe de registrar el partido en formación, integrado por 100 miembros, y en un plazo de 210 días debe alcanzar una afiliación de 0.5%

§ 1. A prova do apoio mínimo de eleitores é feita por meio de suas assinaturas, com menção ao número do respectivo título eleitoral, em listas organizadas para cada Zona, sendo a veracidade das respectivas assinaturas e o número dos títulos atestados pelo Escrivão Eleitoral.

§ 2. O Escrivão Eleitoral dá imediato recibo de cada lista que lhe for apresentada e, no prazo de quinze dias, lavra o seu atestado, devolvendo-a ao interessado.

§ 3. Protocolado o pedido de registro no Tribunal Superior Eleitoral, o processo respectivo, no prazo de quarenta e oito horas, é distribuído a um Relator, que, ouvida a Procuradoria-Geral, em dez dias, determina, em igual prazo, diligências para sanar eventuais falhas do processo.

§ 4. Se não houver diligências a determinar, ou após o seu atendimento, o Tribunal Superior Eleitoral registra o estatuto do partido, no prazo de trinta dias.

³⁵ Artículo 5. Para constituir un partido político, sus organizadores, que deberán ser a lo menos cien ciudadanos inscritos en los Registros Electorales y que no pertenezcan a otro partido existente o en formación, procederán a extender una escritura pública que contendrá las siguientes menciones:

- a) Individualización completa de los comparecientes;
- b) Declaración de la voluntad de constituir un partido político;
- c) Nombre del partido y, si los tuviere, sigla, lema y descripción literal del símbolo;
- d) Declaración de principios del partido;
- e) Estatuto del mismo, y

f) Nombres y apellidos de las personas que integran la Directiva Central y el Tribunal Supremo provisionales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 24 y 28, respectivamente; constitución de un domicilio común para todas esas personas y normas para reemplazarlas o subrogarlas en caso de fallecimiento, renuncia o imposibilidad definitiva o transitoria que se produzcan antes de la inscripción del partido. Las personas que integren la Directiva Central y el Tribunal Supremo provisionales deberán concurrir al otorgamiento de la escritura pública a que se refiere este inciso.

Simultáneamente con el otorgamiento de la escritura pública, se procederá a protocolizar el facsímil del símbolo, la sigla y el lema que distinguirán al partido, si los tuviere.

Dentro de tercer día hábil de otorgada la escritura, una copia autorizada de ella, de la protocolización señalada en el inciso anterior, si la hubiere, y un proyecto de extracto con las menciones a que alude este inciso, deberán ser entregados por la Directiva Central provisional del partido al Director del Servicio Electoral. Si la escritura contiene todas las menciones indicadas en el inciso primero de este artículo, el Director dispondrá publicar en el Diario Oficial, dentro del quinto día hábil de haber recibido los antecedentes, un extracto de la misma que contendrá las menciones de las letras c) y f), un resumen de la declaración de principios del partido y el lugar, fecha y notaría de su otorgamiento. En caso contrario, ordenará que se subsanen los reparos que formule. La publicación se realizará a costa de la Directiva Central provisional.

Desde la fecha de la publicación se entenderá que el partido se encuentra en formación, pudiendo divulgar a través de los medios de comunicación social los postulados doctrinarios y programáticos de la entidad y llamar a los ciudadanos a afiliarse a ella, indicando la forma y plazo en que podrán hacerlo.

La administración y la eventual liquidación del patrimonio de un partido político en formación se regirán por sus estatutos.

Artículo 6. El partido político en formación podrá proceder a la afiliación de sus miembros, para lo cual dispondrá de un plazo de doscientos diez días. Será necesario que se afilie al partido un número de ciudadanos inscritos en los Registros Electorales equivalente, a lo menos, al 0.5 por ciento del electorado que hubiere sufragado en la última elección de Diputados en cada una de las Regiones donde esté constituyéndose, según el escrutinio general, practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones. La afiliación al partido en formación se efectuará mediante declaración suscrita por cada ciudadano inscrito en los Registros Electorales ante cualquier notario de la región respectiva, o ante el oficial del Registro Civil, si en la comuna donde la persona tenga su domicilio no hubiere notario.



del electorado. Tal afiliación debe ser realizada ante notario u oficial del Registro Civil, es decir, debe constar la veracidad del acto. Una vez logrado el porcentaje de militantes, se solicitará la inscripción como partido; a tal solicitud se les otorga el derecho de oposición de partidos formados o en formación respecto de la solicitud. Ésta se resolverá en un plazo de 15 días hábiles, aun cuando haya oposición.

En la legislación colombiana³⁶ los requisitos solicitados son mínimos, se presentan ante el Consejo Nacional Electoral y éste resuelve la solicitud en 30 días hábiles.

En Ecuador, como requisitos “para que un partido político sea reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, deberá sustentar principios doctrinarios que lo individualicen, presentar un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático, estar organizado en el ámbito nacional y

Las declaraciones podrán ser individuales o colectivas y contendrán, respecto de cada afiliado, su nombre completo, apellidos, domicilio, fecha de nacimiento y cédula nacional de identidad. Cada afiliado deberá acreditar personalmente ante el ministro de fe su condición de ciudadano inscrito en los Registros Electorales de la Región respectiva y declarar bajo juramento no estar afiliado a otro partido político inscrito o en formación ni estar o haber estado participando en la formación de un partido político en los últimos doscientos cuarenta días. La Directiva Central provisional podrá excluir, sin expresión de causa, a cualquier afiliado que haya suscrito la declaración a que se refiere este artículo.

El ciudadano excluido no será considerado como afiliado al partido para efecto alguno.

Artículo 7. Cumplidos los requisitos a que se refieren los Artículos 5 y 6, y reunido el número de afiliados a que alude este último artículo en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que fueren geográficamente contiguas, se solicitará al Director del Servicio Electoral que proceda a inscribir el partido en el Registro de Partidos Políticos. La solicitud deberá ser firmada por el presidente y por el secretario del partido en formación.

Si transcurridos tres días fatales contados desde la expiración del plazo a que se refiere el inciso primero del artículo precedente, no se hubiere dado cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, caducará el derecho a la inscripción. El notario hará constar esta circunstancia al margen de la escritura correspondiente, a requerimiento del Director del Servicio Electoral.

A la solicitud de inscripción deberá acompañarse el original o una fotocopia autorizada por notario de las declaraciones de que trata el Artículo 6, en la forma que determinen las instrucciones que para el efecto dicte el Director del Servicio Electoral. Con estas Declaraciones se confeccionará una nómina de afiliados.

³⁶ Artículo 3. Reconocimiento de personería jurídica. El Consejo Nacional Electoral reconocerá y otorgará personería jurídica a los partidos y movimientos políticos previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 1) Solicitud presentada por sus directivas;
- 2) Copia de los estatutos;
- 3) Probar su existencia con no menos de cincuenta mil firmas o con la obtención en la elección anterior, de por lo menos la misma cantidad de votos o de representación en el Congreso de la República; y
- 4) Presentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones que lo identifiquen.

Para efectos de este artículo no podrán sumarse los votos obtenidos en circunscripción nacional con los obtenidos en circunscripciones territoriales o especiales, ni los de éstas con los de aquéllas.

El Consejo Nacional Electoral no demorará más de treinta (30) días hábiles en estudiar una solicitud de obtención de personería jurídica.



contar con el número de afiliados que exija esta Ley”.³⁷ Posteriormente la solicitud se presenta ante el Tribunal Supremo Electoral, y el procedimiento se divide, a su vez, en varias etapas de comprobación de la información y documentación entregada por el solicitante. Quedan a discreción de la autoridad los plazos para cada uno de los cinco procesos, por los que no se fija un límite máximo para emitir una resolución.

El Consejo Supremo Electoral de Venezuela³⁸ es la autoridad que otorga el registro a los partidos y que publicará dicha solicitud, por si existe algún tipo de impugnación. La solicitud también se puede presentar ante la Secretaría de Gobierno, la cual hará la publicación y correrá traslado al consejo para que resuelva en un plazo de 45 días.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral en México recibe la solicitud de registro de partido, se integra una comisión para examinar el caso particular y se elabora un dictamen. El consejo resuelve en un plazo de ciento veinte días; como se ve, es el país que más tarda en dar resolución a una solicitud de registro.

Finalmente, en España los partidos deben apearse a ciertos principios: “se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos

³⁷ Artículos 2 y 3 de la *Codificación de la Ley de Partidos Políticos*.

³⁸ Artículo 12. El Consejo Supremo Electoral al recibir la solicitud de inscripción entregara constancia de ello a los interesados y ordenara su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela y en la *Gaceta* de la Entidad correspondiente, dentro de los cinco días siguientes.

En dichas publicaciones se expresará el derecho de cualquier ciudadano para revisar, en la oficina de la Secretaría de Gobierno de respectiva Entidad, la nómina de los integrantes del partido y para impugnar el uso indebido de algún nombre. A este efecto, el Consejo remitirá a la Gobernación la nómina de los integrantes del partido. Esta impugnación la oír, comprobará y certificará el Consejo Supremo Electoral a través de sus delegados o del Secretario de Gobierno con la simple confrontación de su Cédula de Identidad.

Los servicios de la Dirección Nacional de Identificación y Extranjería atenderán cualquier requerimiento que le sea hecho a los fines del cumplimiento de esta disposición.

Cuando la solicitud se haga a través de la Gobernación regional, la Secretaría de Gobierno cumplirá con la tramitación establecida y hará la publicación en la *Gaceta del Estado* en el plazo señalado, remitiéndolos recaudos al Consejo Supremo Electoral, con excepción de la nómina de militantes del partido. El Consejo Supremo Electoral podrá designar delegados, al recibir la información de que se ha solicitado el registro de un partido regional para que supervise o tome a su cargo la tramitación de los recaudos.

Transcurridos treinta días a contar de la fecha de la publicación la Gobernación enviara al Consejo Supremo Electoral la nómina, con las observaciones o impugnaciones que se le hubieren hecho. El Consejo Supremo Electoral, dentro de los quince días siguientes a su recibo procederá a inscribir al partido en su registro si se han cumplido los requisitos legales.

En caso contrario, devolverá la solicitud, haciendo constar por inscrito los reparos formulado si no se tratare de negativas de la inscripción. Los interesados, dentro de los diez días siguientes, podrán presentar los nuevos recaudos necesarios para formalizar la solicitud y el Consejo resolverá dentro de los diez días, después de haber recibido respuestas a los reparos formulados.



y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes”.³⁹ La solicitud se debe presentar ante el Registro de Partidos Políticos, que resolverá en un plazo de 20 días.

En todos los casos el reconocimiento o registro es publicado en los diarios oficiales o gacetas de la autoridad electoral. Asimismo, se concede el derecho de impugnar la negación del registro.

Movimientos políticos independientes

Como es sabido, “los movimientos políticos son un grupo o conjunto de grupos con afinidad de criterios, intereses y aspiraciones que se constituyen y accionan con el fin primordial de alcanzar el poder político”,⁴⁰ sin embargo, en muchos países no se les reconoce más allá de un movimiento, ya que no pueden participar en las elecciones populares o no forman parte del grupo de toma de decisiones. Es decir, al movimiento se le reconoce una identidad, finalidad, visión estructura interna y metodología que surge por demandas ciudadanas, pero sólo puede actuar como grupo de presión respecto de ciertas decisiones del gobierno.

Sin embargo, de los países analizados en el documento, sólo tres regulan movimientos independientes o grupos de ciudadanos: Colombia, Venezuela y Ecuador. El primero regula a lo largo de la ley tanto el funcionamiento de los partidos como de los movimientos independientes, ya que estos últimos tienen derecho a postular candidatos para elecciones, por lo cual les aplica la misma normatividad, incluso para el reconocimiento.

En cuanto a Venezuela, su legislación también permite a los grupos de ciudadanos la participación en elecciones, pero no establece con claridad su regulación específica.

En Ecuador se aplica un instructivo específico en lo que se refiere a su registro. También pueden participar en elecciones.

Notable que ninguna de las leyes anteriores exprese la diferencia entre partido y movimiento.

En el caso mexicano se hace referencia a las agrupaciones nacionales como formas de organización ciudadana, pero no pueden participar en los procesos electorales, sólo a través de un partido político.

³⁹ Artículo 6 de la *Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos* (BOE 28/06/02)

⁴⁰ *Diccionario electoral*, Oscar Fernández y Jorge Rovira (coords.), México, IIDH, 2003, p. 868.



Estatutos de partidos políticos

Los partidos políticos, al igual que cualquier otra entidad plural de cierta complejidad, requieren de la sujeción a un conjunto de bases para su organización, estructura y funcionamiento, en las que se incluyan la división de labores, funciones y responsabilidades; que se creen órganos o funcionarios con poderes de decisión y ejecución que no tienen todos los miembros, y se regulen las relaciones entre órganos distintos y entre éstos y los individuos.

Sobre este tema todas las legislaciones coinciden en que el estatuto es el documento que regula la vida interna del partido político, sin embargo, no señalan cuál debe ser el contenido mínimo de este documento. En el caso de Argentina⁴¹ se limita a establecer las obligaciones y derechos de las autoridades internas y de los afiliados. Sin embargo, los estatutos pueden llegar a considerarse antidemocráticos y hay antecedentes en la Corte Suprema de Justicia, que resolvió en acción de amparo la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de las normas que regularon el régimen de “elecciones internas abiertas y simultáneas” de los partidos políticos que prevé el Artículo 29 bis de la *Ley Orgánica de los Partidos Políticos* y su rechazo a las “cartas orgánicas partidarias que contienen mecanismos de selección ajenos al procedimiento de referencia [el previsto en esta Ley]”.⁴²

En Brasil⁴³ es un poco más específico. Se señala la estructura interna, organización y funcionamiento, derecho y obligaciones de afiliados, medidas disciplinarias,

⁴¹ Artículo 21. La carta orgánica constituye la ley fundamental del partido en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y obligaciones partidarias y a la cual sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación.

⁴² Causa: “Salvatierra, José Luis s/promueve acción de amparo c/Poder Ejecutivo Nacional” (Expte. núm. 3583/2002 CNE) Capital Federal, Fallo núm. 3060/2002, Buenos Aires, 15 de noviembre de 2002.

⁴³ Artigo 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:

- I. nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede na Capital Federal;
- II. filiação e desligamento de seus membros;
- III. direitos e deveres dos filiados;
- IV. modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros;
- V. fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa;
- VI. condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas;
- VII. finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei;



normas de finanzas y contabilidad, criterios de distribución de recursos, forma de elección de candidatos y procedimientos de reforma de estatutos.

En Chile⁴⁴ sólo se menciona la organización y funcionamiento del partido y la elección de candidatos. Sin embargo, la Constitución Política marca una línea básica a la que deben apegarse todos los estatutos de los partidos políticos. La Constitución Política establece que los estatutos de los partidos políticos: “deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna”.⁴⁵

En cuanto a Colombia, es obligatorio para todos los partidos emitir sus estatutos, tal como lo establece la ley:

La organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos. Cualquier ciudadano, dentro de los veinte días siguientes a la adopción de la respectiva decisión, podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral, o las decisiones de las autoridades de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo las mismas normas.⁴⁶

En este rubro es de llamar la atención que el estatuto puede ser impugnado por cualquier ciudadano ante el Consejo Nacional Electoral, por cualquier violación a la constitución, leyes y disposiciones electorales. Este punto es totalmente innovador, pues ninguna ley de los países aquí analizados lo presenta, y de una u otra forma fomenta que los ciudadanos sean más observadores de la actuación de los partidos políticos y los sometan a un control constante.

VIII. critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido;

IX. procedimento de reforma do programa e do estatuto.

⁴⁴ Artículo 22. La organización y el funcionamiento de cada partido político se regirán por sus propios estatutos, pero será necesario que éstos se conformen, en todo caso, a las normas de este título.

Artículo 31. Los estatutos de los partidos políticos deberán contener normas para que la designación o el apoyo a candidatos a Senadores y Diputados sean efectuados por el Consejo General, a proposición de los Consejos Regionales. La organización de estas elecciones será de responsabilidad del respectivo Consejo Regional.

En caso de pacto electoral, cada partido político que lo hubiere acordado podrá proponer como candidatos sólo a aquellos que figuren entre los aprobados por su respectivo Consejo General, tanto si se tratare de afiliados al partido o de independientes, de acuerdo con lo previsto en el inciso anterior.

⁴⁵ Artículo 15 de la Constitución Política.

⁴⁶ Artículos 2 y 6 del *Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos*.



Tal vez el país que expresa una regulación más completa respecto al estatuto es Bolivia,⁴⁷ toda vez que establece los principios mínimos y el contenido básico, que se resume en 19 puntos, entre los que destacan los mecanismos y acciones que garanticen la plena participación de la mujer, los derechos de las organizaciones juveniles que integren el partido, los procedimientos internos para que los militan-

⁴⁷ Artículo 13. Contenido de la declaración de principios. Todo partido político, al constituirse, aprobará una declaración de principios que incorpore los siguientes contenidos básicos:

Sometimiento a la Constitución Política del Estado, a las leyes y a la forma republicana y democrática de Gobierno.

Rechazo a la injerencia extranjera en la vida interna de los partidos políticos.

Defensa de los derechos humanos.

Rechazo a toda forma de discriminación, sea de género, generacional y étnicocultural.

El establecimiento de procedimientos democráticos para su organización y funcionamiento.

Promoción y defensa de los valores éticos y morales de la sociedad.

Artículo 15. Contenido del Estatuto Orgánico. Todo partido político, al constituirse, adoptará un Estatuto Orgánico con el siguiente contenido básico:

La denominación del partido, el emblema y color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos.

Normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna, mediante elecciones libres y voto directo y secreto.

Los derechos y obligaciones de sus dirigentes y militantes.

Los mecanismos y acciones que garanticen la plena participación de la mujer.

Derechos de las organizaciones juveniles que integren el partido.

La estructura orgánica que deberá tener como organismo máximo un Congreso, Asamblea, Convención Nacional o equivalente; el o los organismos máximos entre congreso y congreso; una Dirección Nacional y organismos de dirección a nivel territorial y/o sectorial o funcional.

Las funciones y atribuciones de cada uno de estos órganos, el periodo de su mandato y los procedimientos de sustitución, en caso de impedimento legal.

La realización de congresos o convenciones ordinarias dentro de un periodo máximo de cinco años, Los procedimientos y órganos democráticos para aprobar o modificar sus documentos constitutivos.

La elección democrática de sus delegados a sus congresos, asambleas o convenciones nacionales o departamentales.

La elección de los dirigentes en todos sus niveles. Los requisitos para ser dirigente y el periodo de su mandato. Las causales y procedimientos de revocatoria de dicho mandato.

Los procedimientos de admisión y separación de sus afiliados.

El o los órganos y procedimientos para imponer sanciones a sus militantes y dirigentes, así como el recurso de queja como instancia partidaria para dirimir los conflictos que pudieran presentarse entre militantes del partido, entre los militantes y los dirigentes y entre estos últimos.

Los órganos y procedimientos de administración y fiscalización interna de su patrimonio.

Los procedimientos internos para que los militantes ejerzan su derecho a fiscalizar la gestión de sus dirigentes.

Los procedimientos democráticos para la elección de candidatos a cargos electivos nacionales y municipales.

Las normas básicas para la organización de sus bancadas parlamentarias y municipales.

Los procedimientos y formalidades previas para la: participación en alianzas, fusión con otro u otros, extinción voluntaria del partido.

El órgano y procedimientos para resolver las controversias que se suscitaren sobre derechos de los militantes con el partido.

Los partidos deben incluir en su Estatuto Orgánico una disposición expresa sancionando los casos comprobados de militancia múltiple.



tes ejerzan su derecho de fiscalizar la gestión de sus dirigentes e incluir una sanción expresa para los casos comprobados de militancia múltiple.

Al igual que en Argentina, el Tribunal Constitucional ha generado antecedentes de declaración de estatutos antidemocráticos de los partidos, sin embargo, tal facultad se le reconoce a la Corte Nacional Electoral, como en el caso de la siguiente resolución:

Vulnera el Estatuto Orgánico de CONDEPA-MP al haber sido convocado solamente con 11 miembros del Consejo Nacional Patriótico, vulnerando la democracia interna de ese partido porque no participó la mayoría del mencionado Consejo Nacional Patriótico, máxime si los Artículos 19 y 23 de la citada Ley de Partidos Políticos claramente establecen que se debe garantizar y velar por el ejercicio de la democracia interna y el cumplimiento de las normas partidarias, siempre que fueran adoptadas de acuerdo a sus estatutos y las leyes de la República.⁴⁸

También en Costa Rica se han generado antecedentes sobre el tema, pero en este caso para señalar al competente para hacer la declaración de inconstitucionalidad de los estatutos de un partido político:

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la impugnación de los Estatutos de los partidos políticos que se consideren contrarios a la Constitución Política al sostener la resolución lo siguiente:

Tratándose este asunto de la valoración de la constitucionalidad de una disposición de carácter general, resulta aplicable el antecedente citado y, por ende, admisible la acción.⁴⁹

Y los criterios respecto a los estatutos antidemocráticos de los partidos:

⁴⁸ Sentencia Constitucional núm. 37/2002; Sucre, 4 de abril de 2002; Expediente: 2002-04071-08-RDN; Partes: Ismael Montes Postigo contra Luis Ramiro Beltrán, Oscar Hassenteufel Salazar, Natividad Avilés, Roxana Ibarregaray, Mónica Soriano López, Antonio Pérez Velasco y Gonzalo Lema Vargas, Presidente, Vicepresidente y Vocales de la Corte Nacional Electoral, respectivamente; Materia: Recurso Directo de Nulidad; Distrito: La Paz; Magistrado Relator: Doctor Willman Ruperto Durán Ribera.

⁴⁹ Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, materia: Constitucional, número de Expediente 01-001414-0007-CO, 12/09/2001



El Código Electoral, reconoce la libertad de los electores para “organizar partidos políticos”. Pero el ejercicio de esa capacidad encuentra algunos límites, realmente significativos. El poder de autorregulación de los partidos está sometido al contenido básico que impone el Código Electoral. Pero esto es así porque la competencia regulatoria del Estado con respecto a los partidos políticos les condiciona y vincula al orden que dimana de los principios y las disposiciones de la Constitución –señaladamente, al principio democrático.⁵⁰

Asimismo, dentro de este grupo se encuentra Panamá, al señalar el pleno de la Corte Suprema de Justicia:

Volviendo al Código Electoral, el ordinal 2 del Artículo 94 prohíbe a los partidos políticos, “Adoptar decisiones que contravengan las disposiciones de este Código o sus reglamentos” y a su vez, el ordinal 1 del Artículo 92 del referido Código, estatuye como una de las obligaciones de los partidos políticos, “Acatar en todos sus actos la Constitución y las leyes de la República”.

El Artículo 139 de los estatutos del Partido Papa Egoró, tal como han sido aprobados por Resolución núm. 87 del 22 de mayo de 1996, dictada por el Tribunal Electoral, ciertamente impone condiciones al establecer “el principio político de alternabilidad en el cargo”, condiciones que desnaturalizan y contrarían el Artículo 142 de la Constitución que señala que los legisladores son escogidos para un periodo de cinco años, lo que excluye la posibilidad de periodo distinto durante el cual el legislador deba ejercer su cargo, salvo por las interrupciones legales o constitucionales que por ausencia del titular ello no sea posible.

Por ello, concuerda el Pleno con el señor procurador cuando en su Vista opina que “mal se le puede disminuir o restringir el periodo para el cual es elegido el legislado –cinco años–, al imponérsele que tiene que permitir que cada suplente ejerza el cargo por un periodo mínimo de un año; cuando es una realidad incuestionable que este aspecto escapa a la autonomía que tienen los partidos políticos, en cuanto a la reglamentación

⁵⁰ Sentencia número 02855-00 de las quince horas cuarenta y cinco minutos del veintinueve de marzo del año dos mil.



de su estructura interna, por tratarse de una materia de rango constitucional, no delegada ni al legislador ordinario ni mucho menos a las agrupaciones políticas-partidistas.⁵¹

La legislación mexicana señala seis contenidos mínimos: los signos que los distinguen de los demás partidos, procedimiento de afiliación y derechos y obligaciones de sus miembros, los procedimientos para la integración y renovación de sus órganos, la obligación de establecer una plataforma electoral y de los candidatos a difundirla, y las sanciones aplicables a los miembros del partido.

Venezuela en su legislación no trata de manera específica sobre los estatutos, sin embargo, la misma ley establece ciertas reglas a los partidos:

los partidos políticos deberán establecer en la declaración de principios o en su programa el compromiso de perseguir siempre sus objetivos a través de métodos democráticos, acatar la manifestación de la soberanía popular y respetar el carácter institucional y apolítico de las Fuerzas Armadas Nacionales [...] Los partidos políticos garantizarán en sus estatutos los métodos democráticos en su orientación y acción política, así como la apertura de afiliación sin discriminación de raza, sexo, credo o condición social; y aseguraran a sus afiliados la participación directa y representativa en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación.⁵²

Es decir, no se establece directamente el contenido de los estatutos, pero sí se señalan los puntos básicos.

FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Derechos de los partidos políticos

En Bolivia se establecen de manera expresa los derechos que la ley les otorga a los partidos, resumiéndolos en trece preceptos, que a la letra dicen:

⁵¹ Panamá, Corte Suprema de Justicia. Pleno, 29/04/1998, nombre de las partes: Lic. Nohemí Spieguel de Méndez contra el Artículo 139 de los Estatutos del Partido Papa Egoró, aprobado por el Tribunal Electoral en Resolución núm. 87 de 22 de mayo de 1996.

⁵² Artículos 4 y 5 de la *Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones*, Gaceta Oficial núm. 27.620 de 16 de diciembre de 1964.



Artículo 18. Derechos de los partidos políticos. Los partidos políticos o alianzas con personalidad jurídica y registro ante la Corte Nacional Electoral tienen, además de los que la Constitución Política del Estado y las leyes le reconocen, los siguientes derechos fundamentales:

Participar en las elecciones y en la conformación de los poderes públicos.

Aprobar, modificar y divulgar su Declaración de Principios, Estatuto Orgánico, Programa de Gobierno y otros documentos partidarios.

A reunirse y emitir libremente sus opiniones en el marco de la ley.

Presentar estudios y proyectos de interés público.

A solicitar información de los Poderes y organismos del Estado.

Acceder libremente a los medios de comunicación masiva en igualdad de condiciones, de acuerdo con las disposiciones que rigen la materia.

A participar en todas las etapas de los procesos electorales de conformidad con lo establecido en el Código Electoral y nombrar delegados ante los organismos electorales y de identificación nacional.

Formar alianzas.

Nominar y postular candidatos a los cargos electivos de la República, en la forma y condiciones establecidas por la Constitución Política del Estado y las leyes.

A realizar actos de proselitismo, campañas electorales, de propaganda, dentro de los límites establecidos por ley.

A recibir, en forma obligatoria y oportuna, la información que soliciten de la Corte Nacional Electoral.

Adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, administrarlos y, en general, realizar actos económicos lícitos para el cumplimiento de sus fines políticos de acuerdo con sus estatutos.

Recibir financiamiento estatal.

México también establece un listado de derechos que, de una u otra forma, contiene lo arriba mencionado. Lo que llama la atención es el derecho que se otorga a los partidos para mantener relaciones con organizaciones o partidos extranjeros, pero conservando su independencia política y económica.

Tal vez los derechos de los partidos políticos se deriven del texto completo de la ley, pero el hecho de no establecerlos de manera clara, expresa y concreta,



da lugar a que se trate de interpretar la ley, que puede derivar en confusión o generar derechos que, en realidad, el legislador no tuvo la intención de otorgar.

Obligaciones de los partidos políticos

Nuevamente en este rubro se vuelve a notar una ausencia, ya que no se establecen las obligaciones de manera expresa; en este caso, Venezuela, México, Nicaragua y Bolivia desarrollan el tema.

En Bolivia⁵³ la ley se enfoca, más que nada, a imponer obligaciones que preserven y consoliden el sistema democrático, ya sea a través de sus documentos, actividades, vida interna y la creación de organismos dedicados a la investigación científico-política y a la educación política, cívica y ciudadana.

La codificación mexicana⁵⁴ señala el mayor número de obligaciones, sin embargo, no son solamente obligaciones, pues también se establecen prohibiciones, pero

⁵³ Artículo 19. Deberes de los partidos políticos. Los partidos políticos tienen los siguientes deberes:

Cumplir la Constitución Política del Estado, las leyes de la República, el estatuto orgánico del partido, los documentos constitutivos y resoluciones que aprobaran de acuerdo con ellos.

Preservar, desarrollar y consolidar el sistema democrático de gobierno.

Garantizar el ejercicio de la democracia interna.

Promover la igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres; con el fin de reducir las desigualdades de hecho, los partidos políticos establecerán una cuota no menor del treinta por ciento para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para cargos de representación ciudadana.

Convocar públicamente a congresos o asambleas ordinarias, al menos con sesenta días de anticipación y a congresos o asambleas extraordinarias con quince días de anticipación, señalando, en ambos casos, el temario por ser considerado.

Comunicar a la Corte Nacional Electoral las modificaciones que se introdujeran en sus documentos constitutivos o en la composición de sus órganos directivos, dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, acompañando acta notariada de la Asamblea o Congreso que adoptó tal decisión.

Establecer y desarrollar organismos dedicados a la investigación científicopolítica y a la educación política, cívica y ciudadana.

Llevar la contabilidad de su movimiento económico y presentar sus estados financieros a la Corte Nacional Electoral.

Llevar el libro de Registro actualizado de sus militantes.

⁵⁴ Artículo 38. 1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;

c) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;

d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes;



de manera general busca que se respete lo marcado por las leyes y se dé fiel seguimiento a sus principios democráticos.

Venezuela,⁵⁵ más que obligaciones, establece prohibiciones a los partidos políticos, entre las que encontramos: no mantener ni directa ni indirectamente milicias

e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;

f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;

g) Contar con domicilio social para sus órganos directivos;

h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;

i) Sostener por lo menos un centro de formación política;

j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor de 50% del que les corresponda;

k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del Artículo 49 de este Código, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos;

l) Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efecto hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente;

m) Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;

n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta;

o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del Artículo 36 de este Código;

p) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas;

q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;

r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;

s) Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas; y

t) Las demás que establezca este Código.

2. Las modificaciones a que se refiere el inciso l) del párrafo anterior en ningún caso se podrán hacer una vez iniciado el proceso electoral.

⁵⁵ Artículo 25. Son obligaciones de los partidos políticos:

1) Adecuar su conducta a la declaración de principios. Acta constitutiva, programa de acción política y estatutos debidamente registrados.

2) Enviar copia al organismo electoral correspondiente de las modificaciones introducidas en los documentos mencionados en el numeral anterior, a los efectos de esta Ley.

3) No mantener ni directa ni indirectamente, ni como órgano propio ni como entidad complementaria o subsidiaria, milicias o formaciones con organización militar o para militar, aunque ello no comporte el uso de armas, ni a permitir uniformes, símbolos o consignas que proclamen o inviten a la violencia.

4) No aceptar donaciones o subsidios de las entidades públicas, tengan o no carácter autónomo; de las compañías extranjeras o con casa matriz en el extranjero; de empresas concesionarias de obras públicas o de cualquier servicio de bienes propiedad del estado; de Estados extranjeros y de organizaciones políticas extranjeras.



o formaciones con organización militar o paramilitar, aunque no implique el uso de armas, situación que en la actualidad sucede con frecuencia, sobre todo en países latinoamericanos; y no aceptar donaciones o subsidios de entidades públicas, compañías extranjeras o cualquier servicio de bienes de propiedad del Estado, estados extranjeros y de organizaciones políticas extranjeras. Las demás obligaciones son irrelevantes.

Un caso digno de mención es el de Colombia,⁵⁶ que señala como responsabilidad directa de los partidos políticos la calidad moral de los candidatos elegidos a cargos de elección popular, es decir, son garantes de esa calidad moral. Sin embargo, nunca se señala cuál es la sanción a esa falta. Esta sería una buena medida para que los partidos tomaran consciencia a la hora de postular a sus candidatos y eligieran personas con conocimientos sobre las actividades a las cuales se dedicarán y que cumplan con un mínimo de requisitos educativos.

Finalmente, en Nicaragua, entre las obligaciones que marca la ley a los partidos se encuentran:

1) Cumplir con la Constitución Política y las leyes.

2) Garantizar la mayor participación democrática en los procesos de elección de sus autoridades y de candidatos para las diferentes elecciones en que participen como partido político. En la selección del proceso de elección prevalecerá aquel que permita el mayor cumplimiento de este deber.

5) Impulsar y promover la vigencia de los derechos humanos en lo político, económico y social.

5) Llevar una documentación contable en la que consten los ingresos y las inversiones de los recursos del partido.

A los efectos de esta disposición, las directivas nacionales de las organizaciones políticas deberán presentar ante el Consejo Supremo Electoral y las Directivas Regionales ante la Gobernación del Estado, un libro diario, un libro mayor y un libro de inventario, los cuales deben ser encuadernados y foliados, la autoridad electoral o el secretario de Gobierno regional, según el caso, dejará constancia de los folios que éste tuviere, en el primer folio de cada libro, fechada y firmada; y en los siguientes folios hará estampar el sello de su oficina, y devolverá los libros a los interesados en un término no mayor de diez días.

Estos libros de contabilidad y sus respectivos comprobantes deberán ser conservados durante cinco años por lo menos, contados a partir del último asiento de cada uno de ellos.

6) Participar por escrito al Consejo Supremo Electoral, en cada oportunidad, los nombres de las personas que integran los supremos organismos directivos del partido y los cargos que dentro de ellos desempeñen.

En los Estados, en el Distrito Federal y en los Territorios Federales, esta participación deberá hacerse ante la gobernación respectiva, la cual remitirá copia al Consejo Supremo Electoral.

⁵⁶ Artículo 47. Responsabilidad de los partidos y movimientos políticos. Los partidos y movimientos políticos, los movimientos y organizaciones sociales, son garantes de las calidades morales de sus candidatos elegidos a cargos de elección popular desde la inscripción hasta que termine su periodo.



6) Presentar al Consejo Supremo Electoral la integración de sus Órganos Nacionales, Departamentales y Municipales en su caso; la revocación de los mismos, así como la modificación de sus estatutos y reglamentos.⁵⁷

Acceso a radio, televisión y publicidad

En todas las legislaciones de los partidos políticos latinoamericanos no sólo se regula la publicidad en radio y televisión, sino también la escrita en periódicos o revistas y la propaganda en espacios públicos, con excepción de los casos mexicano y brasileño, que sólo regulan la radio y la televisión. Todas las leyes marcan como limitante a la publicidad la moral pública, el honor de las personas y las buenas costumbres.

Colombia⁵⁸ fija las reglas de actuación de radio, televisión y medios escritos y establece los límites de tiempos en los cuales se presentará publicidad partidaria

⁵⁷ Artículo 63 de la Ley Electoral.

⁵⁸ Artículo 27. Garantías en la información. Los concesionarios de los noticieros y los espacios de opinión en televisión, durante la campaña electoral, deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad.

Los concesionarios de espacios distintos a los mencionados no podrán, en ningún caso, presentar a candidatos a cargos de elección popular durante la época de la campaña.

Artículo 28. Uso de servicio de la radio privada y los periódicos. Los concesionarios para la prestación de servicio de radiodifusión sonora y los periódicos que acepten publicidad política pagada, la harán en condiciones de igualdad a todos los partidos, movimientos y candidatos que lo soliciten.

Los concesionarios de las frecuencias de radio durante los sesenta (60) días anteriores al correspondiente debate electoral, están en la obligación de pasar propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la comercial que rija en los seis (6) meses anteriores a la fecha del mismo debate.

De la publicidad gratuita, total o parcialmente, debe quedar constancia escrita y se tendrá como donación al respectivo partido, movimiento o candidato, para lo cual se estimará su valor con base en las tarifas cobradas a otros partidos o personas.

Estas disposiciones regirán igualmente para los concesionarios privados de espacios de televisión y, en general, para todas las modalidades de televisión legalmente autorizadas en el país.

Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral señalará el número de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias que pueda tener en cada elección el respectivo partido o individualmente cada candidato a las corporaciones públicas.

Artículo 29. Propaganda en espacios públicos. Corresponde a los Alcaldes y los Registradores Municipales regular la forma, característica, lugares y condiciones para la fijación de carteles, pasacalles, afiches y vallas destinadas a difundir propaganda electoral, a fin de garantizar el acceso equitativo de los partidos y movimientos, agrupaciones y candidatos a la utilización de estos medios, en armonía con el derecho de la comunidad a disfrutar del uso del espacio público y a la preservación de la estética.

También podrán, con los mismos fines, limitar el número de vallas, afiches y elementos publicitarios destinados a difundir propaganda electoral.

Los Alcaldes señalarán los sitios públicos autorizados para fijar esta clase de propaganda, previa consulta con un comité integrado por representantes de los diferentes partidos, movimientos o grupos políticos que participen en la elección a fin de asegurar una equitativa distribución.



antes del debate electoral y de las elecciones. Asimismo, el Consejo Electoral asignará en cada periodo electoral los tiempos de propaganda que le corresponden a cada partido o candidato independiente.

Por otro lado, hace referencia a la publicidad en los espacios públicos, que deberá sujetarse a las normas que establezcan los alcaldes y registradores municipales al respecto, ya que pueden determinar la forma, características, lugares y condiciones para la fijación de carteles y los lugares destinados a difundir a los partidos. Por lo anterior, los alcaldes están autorizados a solicitar a los partidos que retiren la propaganda de los sitios no autorizados.

También se regula la publicación de las encuestas, las características con que deben ser publicadas, la persona que la realizó y encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de muestra, el tema concreto, las preguntas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área donde se realizó, fecha y margen de error calculado.

Para repartir su propaganda de forma más directa, se otorga a los partidos una franquicia postal por un periodo de seis meses antes de la elección, limitando los envíos a un peso de 50 gramos cada uno.

Los partidos, movimientos o grupos políticos, no podrán utilizar bienes privados para desplegar este tipo de propaganda sin autorización del dueño.

El Alcalde como primera autoridad de policía podrá exigir a los representantes de los partidos, movimientos y candidatos que hubieren realizado propaganda en espacios públicos no autorizados, que los restablezcan al estado en que se encontraban antes del uso indebido. Igualmente, podrá exigir que se garantice plenamente el cumplimiento de esta obligación antes de conceder las respectivas autorizaciones.

Artículo 30. De la propaganda y de las encuestas. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área y la fecha o periodo de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado.

El día de las elecciones, los medios de comunicación no podrán divulgar proyecciones con fundamento en los datos recibidos, ni difundir resultados de encuestas sobre la forma como las personas decidieron su voto o con base en las declaraciones tomadas a los electores sobre la forma como piensan votar o han votado el día de las elecciones.

El Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen profesionalmente esta actividad, cuando se trate exclusivamente de encuestas sobre partidos, movimientos, candidatos o grado de apoyo a los mismos, para que las preguntas al público no sean formuladas de tal forma que induzcan una respuesta determinada.

Parágrafo. La infracción a las disposiciones de este artículo, será sancionada por el Consejo Nacional Electoral, con multa de 25 a 40 salarios mínimos mensuales o con la suspensión o prohibición del ejercicio de estas actividades.



En cambio, en Ecuador⁵⁹ no se establece el derecho de los partidos a cierta publicidad gratuita, sino que simplemente se busca regular que se les otorgue a las mismas tarifas que se les da a cualquier entidad comercial; sancionar a los medios por difundir una publicación que vaya en contra de la moral pública; que los medios lleven a cabo contratos de exclusividad de publicidad partidaria o que cobren tarifas excesivas que, en su caso, el Ministerio de Finanzas multará al medio y éste deberá devolver el exceso cobrado.

Un caso excepcional es Venezuela,⁶⁰ donde la ley prohíbe la publicidad en radio, televisión, medios escritos y medios oficiales de cultura y difusión, es decir, se limita enormemente el campo de acción de los partidos en este sentido. Solo se refiere a publicidad por altavoz, previa autorización de la autoridad, y la publicidad en espacios públicos. En la legislación brasileña⁶¹ se establecen los horarios

⁵⁹ Artículo 29. Los partidos gozarán de libertad para difundir su doctrina y programas y desarrollar las acciones tendientes a su organización y fortalecimiento. Las autoridades les prestarán toda la colaboración que requieran y, de solicitarlo, la protección de la Policía Nacional.

Artículo 30. Los partidos tendrán libre acceso a los medios de comunicación social y las tarifas que deban pagar por los comunicados y propaganda que publiquen o difundan, no podrán exceder de las fijadas para la publicidad comercial ordinaria.

Los medios de comunicación que violen esta disposición serán sancionados con una multa equivalente al triple de los valores pagados y con la devolución de la cantidad cobrada en exceso.

Artículo 43. Es libre la propaganda doctrinaria, política y electoral de los partidos a través de los medios de comunicación social o de cualquier otro, siempre que se respete el honor de las personas y la moral pública y se sujete a la Ley.

Artículo 45. El representante de la empresa que haya hecho o difundido una publicación que atente contra lo dispuesto en los dos artículos anteriores, será sancionado de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.

⁶⁰ Artículo 30. Las asociaciones políticas tienen el derecho de hacer propaganda por cualquier medio de difusión del pensamiento, oral o escrito, con las limitaciones establecidas por la constancia y las leyes.

Artículo 31. La propaganda política mediante altavoces instalados en vehículos o transportados por cualquier otro medio, podrá hacerse previa participación a la autoridad civil correspondiente a los fines de invitar a la ciudadanía a reuniones públicas o a manifestaciones.

Quedan a salvo las disposiciones de la Ley Electoral durante los procesos electorales.

Artículo 34. No se permitirán las publicaciones políticas anónimas, ni las que atenten contra la dignidad humana u ofendan la moral pública, ni las que tengan por objeto promover la desobediencia de las Leyes, sin que por esto pueda coartarse el análisis o la crítica de los preceptos legales. Toda publicación de carácter político debe llevar el pie de imprenta correspondiente.

Las autoridades policiales deberán recoger toda propaganda o publicaciones hechas en contravención de este artículo, sin perjuicio de las responsabilidades en que puedan incurrir sus actores.

Artículo 35. Las publicaciones, radioemisoras, televisoras y demás medios oficiales de cultura y difusión, no podrán ser utilizados por ningún partido político para su propaganda.

⁶¹ Artigo 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezoito horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

I. difundir os programas partidários;

II. transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido;



en que se transmitirá la propagada gratuita de los partidos por radio y televisión, los cuales serán entre las 19:00 y las 22:00 horas, y la duración de 30 segundos a un minuto, en los cuales promoverán los programas del partido, mensajes a sus afiliados sobre actos o congresos relacionados con él y la divulgación de la posición del partido respecto de temas políticos de la comunidad. En este tiempo gratuito queda prohibida la publicidad de candidatos a elecciones, así como la utilización de imágenes incorrectas o incompletas que falseen datos o distorsionen la opinión de la comunidad.

III. divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários.

§ 1. Fica vedada, nos programas de que trata este Título:

I. a participação de pessoa filiada a partido que não o responsável pelo programa;

II. a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos;

III. a utilização de imagens ou cenas incorretas ou incompletas, efeitos ou quaisquer outros recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação.

§ 2. O Tribunal Superior Eleitoral, julgando procedente representação de partido, cassará o direito de transmissão a que faria jus, no semestre seguinte, do partido que contrariar o disposto neste artigo.

§ 3. A propaganda partidária, no rádio e na televisão, fica restrita aos horários gratuitos disciplinados nesta Lei, com proibição de propaganda paga.

Artigo 46. As emissoras de rádio e de televisão ficam obrigadas a realizar, para os partidos políticos, na forma desta Lei, transmissões gratuitas em âmbito nacional e estadual, por iniciativa e sob a responsabilidade dos respectivos órgãos de direção.

§ 1. As transmissões serão em bloco, em cadeia nacional ou estadual, e em inserções de trinta segundos e um minuto, no intervalo da programação normal das emissoras.

§ 2. A formação das cadeias, tanto nacional quanto estaduais, será autorizada pelo Tribunal Superior Eleitoral, que fará a necessária requisição dos horários às emissoras de rádio e de televisão, mediante requerimento dos órgãos nacionais dos partidos, com antecedência mínima de quinze dias.

§ 3. No requerimento a que se refere o parágrafo anterior, o órgão partidário solicitará conjuntamente a fixação das datas de formação das cadeias, nacional e estaduais.

§ 4. O Tribunal Superior Eleitoral, independentemente do âmbito nacional ou estadual da transmissão, havendo coincidência de data, dará prioridade ao partido que apresentou o requerimento em primeiro lugar.

§ 5. As fitas magnéticas com as gravações dos programas em bloco ou em inserções serão entregues às emissoras com a antecedência mínima de doze horas da transmissão.

§ 6. As inserções a serem feitas na programação das emissoras serão determinadas:

I. pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando solicitadas por órgão de direção nacional de partido;

II. pelo Tribunal Regional Eleitoral, quando solicitadas por órgão de direção estadual de partido.

§ 7. Em cada rede somente serão autorizadas até dez inserções de trinta segundos ou cinco de um minuto por dia.

Artigo 47. Para agilizar os procedimentos, condições especiais podem ser pactuadas diretamente entre as emissoras de rádio e de televisão e os órgãos de direção do partido, obedecidos os limites estabelecidos nesta Lei, dando-se conhecimento ao Tribunal Eleitoral da respectiva jurisdição.

Artigo 48. O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atenda ao disposto no art. 13 tem assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos.

Artigo 49. O partido que atenda ao disposto no art. 13 tem assegurado:

I. a realização de um programa, em cadeia nacional e de um programa, em cadeia estadual em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada;

II. a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.



La publicidad deberá transmitirse en cadena nacional e internacional. Además del tiempo gratuito ya señalado, los partidos tendrán derecho a 20 minutos semestrales, tiempo en el que podrán realizar un programa o bien utilizar esos 40 minutos anuales para publicidad de 30 segundos o un minuto en todo el año.

En México el acceso a la radio y la televisión se establece como prerrogativa, no como derecho, es decir, como privilegio para difundir sus principios y programas de acción. Lo anterior se refiere a que goza de cierto tiempo gratuito en los medios. Su regulación es similar a la de Brasil, ya que se enfoca a regular el uso de los tiempos.

En este rubro, también se les otorga el uso de franquicias postales y telegráficas para el mejor desarrollo de sus actividades, sin embargo, al contrario de Colombia,⁶² no está limitado a una temporalidad, sino que es permanente durante la vigencia del partido.

Financiamiento a los partidos políticos

El financiamiento de los partidos políticos se refiere a los recursos económicos con los que cuentan estos para el cumplimiento de sus fines. Principalmente, el financiamiento tiene como condicionantes: la publicidad de la contabilidad, la austeridad en los gastos, controles internos y externos eficientes, la legalidad del ingreso, del gasto y la igualdad y proporcionalidad del financiamiento entre los diversos partidos.

La principal limitación que marcan las leyes acerca del financiamiento, es la prohibición de recibir contribuciones o donaciones de entidades públicas de cualquier naturaleza, así como de entidades o personas extranjeras de cualquier naturaleza.

Realmente no se establece una regulación específica respecto de cómo debe obtener sus recursos y la forma de manejarlos, simplemente se mencionan las pro-

⁶² Artículo 31. Franquicia postal. Los partidos o movimientos políticos con personería jurídica gozarán de franquicia postal durante los seis meses que precedan a cualquier elección popular, para enviar por los correos nacionales impresos hasta de cincuenta (50) gramos cada uno, en número igual al que para cada debate señale el Gobierno Nacional. La Nación a través del Ministerio de Hacienda reconocerá a la Administración Postal Nacional el costo en que ésta incurra por razón de la franquicia así dispuesta, por lo tanto deberá efectuar las apropiaciones presupuestales correspondientes para atender debida y oportunamente el pago.



hibiciones de aceptar contribuciones o donaciones de ciertas personas, así como la comprobación de la obtención de esos recursos, y en algunos casos las sanciones a que se hacen acreedores por no cumplir con las mismas.

En lo referente al régimen fiscal, muy pocos lo tratan, ya que casi no se otorgan exenciones de impuestos por el Estado.

Argentina⁶³ establece la prohibición de recibir recursos de manera anónima, con excepción de las colectas populares, así como de asociaciones sindicales, patronales, profesionales y de personas que se encuentran subordinadas a la administración pública. Después se limita a señalar las sanciones si no se cumplen los anteriores puntos.

Por otro lado, existe el fondo partidario permanente, al que por medio de la Ley de Presupuesto General se le asignan recursos. Este fondo sólo se repartirá en tiempo de elecciones, y los partidos recibirán 2.5 pesos por cada voto obtenido en la última elección, las alianzas, escisiones o partidos nuevos, la cuota que fije el Poder Ejecutivo.

En Bolivia,⁶⁴ además de las prohibiciones señaladas en los párrafos anteriores, no podrán recibir aportaciones de asociaciones religiosas, de organizaciones no guberna-

⁶³ Artículo 41. Los partidos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente:

a) Contribuciones o donaciones anónimas, salvo las colectas populares. Los donantes podrán imponer cargo de que sus nombres no se divulguen, pero los partidos deberán conservar la documentación que acredite fehacientemente el origen de la donación por tres (3) años;

b) Contribuciones o donaciones de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales o provinciales, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipalidades o entidades autárquicas o descentralizadas o de empresas que exploten juegos de azar, o de gobiernos o entidades extranjeras;

c) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales;

d) Contribuciones o donaciones de personas que se encontraren en situación de subordinación administrativa o relación de dependencia, cuando hubieren sido impuestas obligatoriamente por sus superiores jerárquicos o empleadores.

⁶⁴ Artículo 51. Restricción a los aportes.

Los dirigentes de los partidos políticos, no podrán recibir aportes de ninguna naturaleza de:

Gobiernos o entidades estatales extranjeras.

Personas jurídicas extranjeras, salvo la asistencia técnica y de capacitación.

Organizaciones no gubernamentales.

Origen ilícito.

Agrupaciones o asociaciones religiosas.

Entidades públicas nacionales de cualquier naturaleza, salvo el financiamiento establecido en la presente ley.

Carácter anónimo, salvo que se trate de colectas públicas.

La recepción de los recursos señalados en el presente Artículo les hace pasibles a ser procesados en la Justicia Ordinaria.

Toda donación que provenga de empresas privadas nacionales, de cualquier naturaleza, deberá constar con exactitud en su contabilidad, así como en la del partido receptor del aporte.



mentales ni de origen ilícito. Los partidos recibirán financiamiento estatal, siempre y cuando hayan obtenido al menos 3% del total de votos válidos en toda la nación, presenten su solicitud ante la Corte Nacional Electoral y, en los años no electorales, entreguen un informe anual de actividades. La asignación del fondo se hará de acuerdo con los votos obtenidos por cada partido; 50% sesenta días antes de las elecciones y el otro 50% con base en los resultados que se registren en la elección.

Brasil, además de señalar las prohibiciones, regula la recepción de recursos del Estado mediante un fondo de asistencia financiera⁶⁵ a los partidos políticos, el cual se integra con multas o penas pecuniarias aplicadas en materia electoral; los recursos que la leyes señalen para ese fin, sean permanentes o temporales; donaciones de personas físicas o jurídicas y 35 centavos de real por cada elector inscrito. Además de los recursos de este fondo, los órganos nacionales, estatales o municipales de los partidos, pueden recibir donaciones de personas físicas o morales a través de cheque girado a nombre del partido o depósito bancario a la cuenta del partido.

Un punto que se debe destacar es que, en caso de que el partido sea cancelado o se produzca su caducidad, deberá regresar los recursos que se le hayan aportado del fondo.

Chile⁶⁶ se limita a señalar cuáles son los ingresos de los partidos, pero el Estado otorga exención de impuestos⁶⁷ por los trámites de formación o fusión de partidos;

Ninguna donación, contribución o aporte individual podrá exceder el diez por ciento del presupuesto anual de la organización partidaria.

La contravención a lo dispuesto en los numerales I, II y III del presente Artículo, importa la suspensión del financiamiento estatal por la gestión correspondiente.

⁶⁵ Artigo 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I. multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II. recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III. doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV. dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

⁶⁶ Artículo 33. Los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio.

Los partidos inscritos o en formación sólo podrán tener ingresos de origen nacional.

⁶⁷ Artículo 36. Estarán exentos de todo impuesto los documentos y actuaciones a que den lugar los trámites exigidos por esta ley para la formación o fusión de un partido político, incluidos los documentos a que se refieren los Artículos 5, 6 y 7 y los que se relacionen con las modificaciones de su nombre, de su declaración de principios y de sus estatutos.



asimismo, las cotizaciones, donaciones u asignaciones testamentarias estarán exentas hasta por 30 unidades tributarias mensuales.

La legislación colombiana permite las donaciones de personas físicas y morales, las de estas últimas deben ser aprobadas por la mitad más uno de sus miembros para que sean válidas. Como caso especial, la ley establece como obligación de los bancos abrir líneas especiales de crédito,⁶⁸ por lo menos tres meses antes de las elecciones, para los gastos de campaña; en este caso el Estado hará la reposición de los gastos electorales.

En Colombia también se tiene un fondo⁶⁹ que se constituye por el aporte de 150 pesos por cada ciudadano inscrito en el censo electoral y con el producto de las multas. Este fondo no podrá ser inferior a 2 400 millones de pesos y se repartirá como sigue: 10% en partes iguales a los partidos, 50% en proporción al número

Estarán liberadas del trámite de insinuación las donaciones que se efectúen con arreglo a esta ley, hasta un monto de treinta unidades tributarias mensuales.

Las cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan en favor de los partidos políticos, hasta el monto indicado en el inciso anterior, estarán exentas del pago de todo tipo de impuestos.

⁶⁸ Artículo 17. Líneas especiales de crédito. La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a los bancos abrir líneas especiales de crédito, cuando menos tres (3) meses antes de las elecciones, con el fin de otorgar créditos a los partidos y movimientos políticos que participen en la campaña, garantizados preferencialmente con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado de acuerdo con lo previsto en el Artículo 13 de la presente ley.

Parágrafo. La reposición de los gastos electorales por parte del Estado deberá efectuarse dentro del mes siguiente a la respectiva elección.

En caso de no efectuarse la reposición de los gastos electorales por parte del Estado, en el mes siguiente a la respectiva elección, el Estado reconocerá el valor de los intereses previamente acordados con el Banco.

⁶⁹ Artículo 12. Financiación de los partidos. El Estado financiará el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso, mediante la creación de un fondo que se constituirá anualmente con un aporte de ciento cincuenta pesos (\$150), por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional. Al fondo se incorporará también el producto de las multas a las que se refiere la presente ley. En ningún caso este fondo será inferior a dos mil cuatrocientos (\$2 400) millones de pesos. El Consejo Nacional Electoral distribuirá los dineros de dicho fondo de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Una suma básica fija equivalente al 10% del fondo distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos;

b) El 50% entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección para el Congreso de la República o para Asambleas Departamentales, según el caso;

c) El 10% (sic);

d) El 30% para contribuir a las actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos:

Parágrafo 1. Las sumas previstas en los literales a) y b) serán de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos y movimientos políticos.

Parágrafo 2. El Consejo Nacional Electoral reglamentará anualmente la forma de distribución del porcentaje señalado en el literal d) de este artículo, de manera que consulte el número de votos obtenidos en la elección anterior para la Cámara de Representantes.

Parágrafo 3. Los partidos y movimientos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos.



de curules obtenidos en la última elección, 30% para contribuir a las actividades que realicen los partidos para el cumplimiento de sus fines, y el restante 10% no se señala como se asignará.

Para el financiamiento de las campañas se maneja otro supuesto,⁷⁰ ya que para la campaña presidencial se repondrán 400 pesos por la primera vuelta y 200 pesos por la segunda por cada voto depositado a favor del candidato del partido. No se dará esta reposición cuando se obtenga menos de 5% de la votación. En elecciones de Congreso se repondrán 400 pesos por cada voto válido de los candidatos del partido; para alcaldes y concejales, 150 pesos; para gobernadores y diputados, 250 pesos; y para los municipios y distritos se distribuirá de acuerdo con lo que dispongan las juntas administradoras locales.

Ecuador,⁷¹ sólo establece las contribuciones prohibidas, muy similares a las mencionadas, y sólo pide como requisito especial una cuenta donde se registren las donaciones o aportaciones.

⁷⁰ Artículo 13. Financiación de las campañas. El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos de conformidad con las siguientes reglas:

a) En las campañas para Presidente, se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos (\$400), por la primera vuelta y doscientos pesos (\$200) por la segunda vuelta, por cada voto válido depositado por el candidato o candidatos inscritos. No tendrán derecho a la reposición de los gastos cuando su candidato hubiere obtenido menos de cinco por ciento (5%) de los votos válidos en la elección.

b) En las campañas para Congreso de la República, se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos (\$400), por cada voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos inscritos;

c) En el caso de las elecciones de Alcaldes y Concejales se repondrán a razón de ciento cincuenta pesos (\$150) por voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos inscritos. En el caso de las elecciones de Gobernadores y Diputados, se reconocerán los gastos a razón de doscientos cincuenta pesos (\$250) por voto válido depositado por los candidatos o listas debidamente inscritos.

d) Los municipios y distritos contribuirán a la financiación de la elección de las Juntas Administradoras Locales, su monto será determinado por el respectivo Concejo Municipal.

No tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

En el caso de las Alcaldías y Gobernaciones, no tendrá derecho a reposición de gastos el candidato que hubiere obtenido menos del 5% de los votos válidos en la elección.

La reposición de gastos de campañas sólo podrá hacerse a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas, y a los grupos o movimientos sociales, según el caso, excepto cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que él designe.

Los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus estatutos.

Los partidos y movimientos que concurran a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos.

⁷¹ Artículo 58. Se prohíbe a los partidos recibir, directa o indirectamente, aportes económicos de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado o de empresas, instituciones o estados extranjeros. Las personas que no



Respecto al financiamiento de los partidos mexicanos,⁷² se distinguen los diferentes tipos de los cuales puede ser objeto: público, de la militancia, de los simpatizantes, autofinanciamiento, rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

El monto de los recursos públicos se asignará de acuerdo con un análisis del Consejo General de los costos de campaña. El reparto se llevará a cabo de la siguiente manera: 30% en forma igualitaria a los partidos con representación en el Congreso de la Unión y 70% de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida en las elecciones de diputados inmediata anterior. En caso de elecciones, esos montos aumentarán en 100% en caso de elección presidencial y 40% para campañas de diputados. Asimismo, se les darán recursos para desarrollar actividades de interés público.

En cuanto al financiamiento no proveniente del erario público, se marca como limitación a las aportaciones personales de simpatizantes que no excedan de 10% del total de los recursos públicos, que el partido expida recibo foliado de las aportaciones de los militantes, y que lleve un registro de las cuotas aportadas. El autofinanciamiento se obtendrá por rifas, juegos, concursos, actos culturales, etcétera.

Respecto al régimen fiscal aplicable a los partidos, México es el que más desarrolla este tema, al otorgarse exenciones de impuestos⁷³ a los partidos sobre rifas y

estén sujetas a estas restricciones pueden realizar donaciones a los partidos, pero ellas deben ser registradas en una cuenta especial que obligatoriamente se llevará. Este registro podrá ser revisado por el Tribunal Supremo Electoral que ordenará su publicación cuando lo estime conveniente.

Los donantes y los donatarios que violen lo dispuesto en este artículo serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal.

⁷² Artículo 49. 1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

- a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;
- b) Financiamiento por la militancia;
- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento; y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

⁷³ Artículo 50. 1. Los partidos políticos nacionales no son sujetos de los impuestos y derechos siguientes:

- a) Los relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines;



sorteos, sobre la renta en lo referente a enajenaciones de inmuebles y en lo relativo a la venta de impresos.

España,⁷⁴ al igual que en otros temas, hace referencia a otras leyes para regular el rubro específico, y en este caso nos remite a la Ley Orgánica 3/1987 y a la Ley Orgánica 2/1982.

Alianzas, coaliciones y fusiones

Este apartado, no se refiere solamente a alianzas, coaliciones y fusiones, sino también a los frentes y escisiones de los partidos. En primer lugar, la alianza electoral es la unión temporal de dos o más partidos para participar unidos en una contienda electoral específica en que postula al mismo candidato. La alianza tiene una finalidad meramente electoral, es decir, se busca aumentar las posibilidades de éxito de los partidos en la elección. En el caso de una alianza, los partidos integrantes no podrán presentar a otros candidatos para la misma elección por la cual se creó la figura. Otro fin de la alianza es evitar que un partido político pierda el registro por no alcanzar los mínimos marcados por la ley para conservar el registro.

Por otro lado, la coalición de partidos es de una u otra forma más permanente que la alianza y tiene como principales finalidades llevar a cabo un programa de gobierno, alcanzar mayorías de votación y oponerse a las acciones del gobierno o de otro partido; sin embargo, generalmente se habla de coaliciones electorales para gobernar o bloquear una acción de gobierno y para enfrentar crisis específicas.

La fusión, en este caso, es la unión de dos o más partidos para crear uno nuevo, o cuando uno de ellos absorbe a los otros. La escisión es la división de un partido

b) Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie;

c) Los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y en general para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma; y

d) Respecto a los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

⁷⁴ Artículo 13. *Financiación*. 1. La financiación de los partidos políticos se llevará a cabo de conformidad con lo previsto en la *Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos*.

2. De conformidad con la misma y con lo dispuesto en la *Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas*, y con la *Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*, los partidos políticos asumen las obligaciones formales y personales en relación con la acreditación de fines y cumplimiento de requisitos previstos en la citada normativa en lo que se refiere al control de los fondos públicos que reciben.



para fraccionarse en dos o más partidos, es decir, se generan nuevos partidos independientes del que les dio origen.

Sobre este tema, son diversas las formas en que los partidos se organizan para llevar a cabo sus programas de acción o participar en elecciones.

En Argentina los partidos pueden constituir confederaciones nacionales o de distrito, fusiones y alianzas transitorias, estas últimas deben ser reconocidas por el juez electoral al presentar el acuerdo entre ambas partes. Sin embargo, no da más detalle acerca de qué son las confederaciones y sus finalidades, los requisitos para la misma, ni para las fusiones.⁷⁵

En cambio, Bolivia es más específica, ya que toca la fusión⁷⁶ y la alianza⁷⁷ en artículos separados y señala en cada caso sus requisitos, trámite, resolución e inicio de actividades.

⁷⁵ Artículo 10. Queda garantizado a los partidos políticos el derecho a constituir confederaciones nacionales o de distrito, fusiones y alianzas transitorias en los términos y condiciones establecidos en las respectivas cartas orgánicas, debiendo respetarse en la materia la disposición contenida en el artículo 3, inciso c) y de un modo análogo lo dispuesto por los Artículos 7 y 8.

El reconocimiento de las alianzas transitorias deberá ser solicitado por los partidos que las integran, al juez federal con competencia electoral del lugar del domicilio de cualquiera de ellos, por lo menos dos (2) meses antes de la elección.

Al solicitar su reconocimiento, las alianzas deberán presentar un acuerdo suscripto por los partidos que la integran, en el que se establezca la forma en que se distribuirán, entre ellos, los aportes públicos para el financiamiento de los partidos y de las campañas. La falta de presentación del acuerdo implicará previa intimación el rechazo de la solicitud de reconocimiento. (Párrafo incorporado por Artículo 2 de la Ley núm. 25.611 B.O. 4/7/2002).

El juez federal con competencia electoral interviniente registrará el acuerdo y remitirá copia certificada del mismo al Ministerio del Interior. (Párrafo incorporado por Artículo 2 de la Ley núm. 25.611 B.O.4/7/2002) (Artículo sustituido por Artículo 2 de la Ley núm. 23.476 B.O. B.O. 3/3/1987).

⁷⁶ Artículo 30. Fusión de partido. Dos o más partidos políticos, con personalidad jurídica reconocida, podrán fusionarse entre sí y constituir un nuevo partido, en cuyo caso, deberán tramitar nueva personalidad jurídica y registro ante la Corte Nacional Electoral.

Artículo 31. Requisitos para las fusiones. Los partidos que desearan fusionarse deberán cumplir los siguientes requisitos:

Cada uno de los partidos deberá convocar al máximo organismo de decisión interna, de acuerdo con sus estatutos, para aprobar expresamente la disolución del partido, la fusión y los documentos constitutivos de la nueva organización; extremos que constarán en acta notariada y firmada por los dirigentes nacionales.

Los congresos o convenciones de cada uno de los partidos, designarán y autorizarán a la o las personas que suscribirán la constitución del nuevo partido, especificando número de cédula de identidad y de registro electoral de los delegados; extremos que constarán en acta notariada.

⁷⁷ Artículo 37. Alianzas políticas. Dos o más partidos políticos con personalidad jurídica y registro, podrán aliarse con fines electorales, de ejecución de programas de gobierno o con otras finalidades políticas, ya sea por tiempo determinado o indeterminado.

Los partidos que conformen alianzas deberán realizar el registro correspondiente ante la Corte Nacional Electoral, mediante memorial firmado por los representantes legales de cada uno de los partidos, especificando la nómina de la dirección nacional de la alianza y su domicilio.

Los partidos políticos podrán registrar sus alianzas hasta el último día de inscripción de candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados, o Alcaldes, Concejales Municipales y Agentes Cantonales, según corresponda.



En cuanto a México,⁷⁸ aquí se regulan los frentes, coaliciones y fusiones, y cada uno tiene objetivos diferentes. El primero pretende alcanzar objetivos políticos y sociales, pero no de índole electoral; el segundo, postular candidatos, y el último, constituir un nuevo partido. Al igual que Bolivia, señala sus requisitos de formación y reglamenta su funcionamiento y desarrollo.

CONTABILIDAD Y CONTROL

Fiscalizar la actividad económica de los partidos políticos tiene por objeto:

- Transparentar la competencia política.
- Dar certeza a la sociedad de que los procedimientos que utilizan los partidos políticos para obtener el voto se apegan a la ley.
- La responsabilidad de mostrar a la sociedad que los recursos públicos que se otorgan a los partidos son utilizados en su propio beneficio.

Para llevar a cabo esta actividad de control se han creado diversos órganos en la legislación para revisar la actividad financiera de los partidos:

- 1) Órganos de la administración electoral. El control lo ejecutan funcionarios de la autoridad electoral (México, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela).
- 2) Órganos de naturaleza parlamentaria. Los partidos políticos están obligados a presentar informes ante el Parlamento.
- 3) Órganos dependientes del Poder Ejecutivo.
- 4) Órganos de carácter jurisdiccional.

También podrán conformarse alianzas con las organizaciones a que se refiere la Constitución Política del Estado (texto modificado por Ley núm. 2268 de 21 de noviembre de 2001).

Artículo 38. Personalidad de los partidos y organizaciones aliadas. Cada uno de los partidos y organizaciones que conformen alianzas, conservarán su personalidad jurídica y su registro así como su patrimonio.

⁷⁸ Artículo 56. 1. Los partidos políticos nacionales podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en este Código.

3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

4. No podrán realizar un frente, coalición o fusionarse los partidos políticos nacionales durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional.



Sobre este tema mencionaremos que, como regla general, en todas las leyes se establece como obligación de los partidos llevar un registro de su contabilidad, es decir, de sus ingresos y egresos. Dicha información deben darla a conocer al órgano de control de la materia para su respectiva revisión y publicación.

Las consideraciones sobre el control contable no varían mucho de un país a otro, salvo en algunos casos, como Colombia,⁷⁹ en que la ley señala de manera más específica el contenido del informe, pero eso no implica que las otras leyes no lo exijan.

En resumen, los partidos llevan la contabilidad de la entidad y la presentan a la autoridad fiscalizadora competente, ésta la revisa y hace las debidas observaciones o ampliaciones de información, la aprueba y la publica.

La única diferencia mencionable, es la exigencia de la legislación colombiana de una auditoría interna del partido y una externa⁸⁰ para la vigilancia de los recursos públicos en los partidos; esta última será sufragada por los beneficiarios de esos recursos.

⁷⁹ Artículo 20. Rendición de cuentas. En las rendiciones de cuentas se consignarán por lo menos las siguientes categorías de ingresos:

- a) Contribución de los miembros;
- b) Donaciones;
- c) Rendimientos de las inversiones;
- d) Rendimientos netos de actos públicos, de la distribución de folletos, insignias, publicaciones y cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento;
- e) Créditos;
- f) Ayudas en especie valoradas a su precio comercial; y
- g) Dineros Públicos.

Parágrafo. A los informes se anexará una lista de donaciones y créditos, en la cual deberá relacionarse, con indicación del importe en cada caso y del nombre de la persona, las donaciones y los créditos que superen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.

Los partidos y movimientos deberán llevar una lista de las donaciones y créditos con la dirección y el teléfono de las personas correspondientes, la cual sólo podrá ser revisada por el Consejo Nacional Electoral para verificar el cumplimiento de las normas establecidas en la presente Ley.

Artículo 21. Clases de gastos. En las rendiciones de cuentas se consignarán por lo menos las siguientes clases de gastos:

- a) Gastos de administración;
- b) Gastos de oficina y adquisiciones;
- c) Inversiones en material para el trabajo público del partido o del movimiento, incluyendo publicaciones;
- d) Actos públicos;
- e) Servicio de transporte;
- f) Gastos de capacitación e investigación política;
- g) Gastos judiciales y de rendición de cuentas;
- h) Gastos de propaganda política;
- i) Cancelación de créditos; y
- j) Aquellos otros gastos que sobrepasen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.

⁸⁰ Artículo 49. Auditoría interna y externa. Los partidos, movimientos o candidatos, que reciban aportes del Estado para financiar su sostenimiento o sus campañas electorales, deberán crear y acreditar la existencia de un sistema de auditoría interna, a su cargo. Sin perjuicio de las sanciones establecidas en otras disposiciones legales, el auditor



Pérdida de registro de un partido político

Las causas de pérdida de un registro de partido son iguales en todas las leyes, sólo con pequeñas variantes, entre las cuales se encuentran: la falta de participación en los procesos electorales; no alcanzar los mínimos de votos, en el caso de México incluye el mínimo de votos para las coaliciones; por algunas de las causales establecidas en los estatutos; por acuerdo de los miembros afiliados; por violaciones a la ley electoral y de partidos; y por fusión con otro partido.

Como casos específicos tenemos que Argentina,⁸¹ Brasil y Ecuador⁸² señalan como causal de pérdida del registro la impartición de instrucción militar. En Argentina se extingue cuando las autoridades en funciones de los partidos cometan delitos de acción pública. En cambio, Chile⁸³ sanciona, además, la disminución de afiliados en 50% menos del mínimo exigido, que sus órganos internos de gobierno no estén constituidos, o si hay de por medio una sentencia del tribunal constitucional.

interno será solidariamente responsable del manejo ilegal o fraudulento que se haga de dichos recursos, cuando no informe al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades cometidas.

La Registraduría Nacional del Estado Civil contratará, de acuerdo con las normas vigentes, un sistema de auditoría externa que vigile el uso dado por los partidos, movimientos o candidatos a los recursos aportados por el Estado para financiar sus gastos de sostenimiento y sus campañas electorales. El costo de tal auditoría será sufragado por los beneficiarios de los aportes estatales en proporción al monto de lo recibido.

⁸¹ Artículo 50. Son causas de caducidad de la personalidad política de los partidos:

- a) La no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro (4) años,
- b) La no presentación en distrito alguno a tres (3) elecciones consecutivas debidamente justificada;
- c) (Inciso derogado por Artículo 5 de la Ley núm. 25611, B.O. 4/7/2002)
- d) La violación de lo determinado en los artículos 7, incisos e) y g) y 37, previa intimación judicial.

Artículo 51. Los partidos se extinguen:

- a) Por las causas que determine la carta orgánica;
- b) Por la voluntad de los afiliados, expresada de acuerdo con la carta orgánica;
- c) Cuando autoridades del partido o candidatos no desautorizados por aquéllas, cometieren delitos de acción pública;
- d) Por impartir instrucción militar a los afiliados u organizarlos militarmente.

⁸² Artículo 35. Puede declararse la extinción de un partido político y cancelarse su inscripción, por las siguientes causales:

- a) Por decisión libre y voluntaria tomada de conformidad con sus estatutos;
- b) Por incorporación a otro partido político o por fusión;
- c) Por no obtener el porcentaje mínimo de cinco por ciento de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas;
- d) Por no participar en un evento electoral pluripersonal, al menos en diez provincias; y,
- e) Por constituir organizaciones paramilitares o no respetar el carácter no deliberante de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo.

⁸³ Artículo 42. Los partidos políticos se disolverán:

1. Por acuerdo de los afiliados, a proposición del Consejo General, de conformidad con el Artículo 29;
2. Por no alcanzar el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección de Diputados, en cada una de a lo menos ocho Regiones o en cada una de a lo menos tres Regiones contiguas, en su caso;



Un punto importante de la Ley de Partidos de Venezuela respecto a la cancelación de registro explica: “d) Cuando se compruebe que ha obtenido su inscripción en fraude a la Ley, o se han dejado de cumplir los requisitos en ella señalados, o su actuación no estuviere ajustada a las normas legales”.

En este caso, el Consejo Supremo Electoral, actuando de oficio o a petición del Ministerio de Relaciones Interiores, del Ministerio Público o de otro partido, podrá cancelar por el procedimiento establecido en los Artículos 14 y 20.

Ninguna revocatoria se acordará sin la previa citación del partido afectado, en las personas que ejerzan su representación de conformidad con sus estatutos y quienes podrán oponerse a ella mediante la promoción y evacuación de las pruebas conducentes y exponiendo por escrito los alegatos que estimen procedentes. Este procedimiento deberá cumplirse dentro del término de 30 días computados a partir de la citación. Transcurrido este tiempo sin que haya habido oposición, quedará definitivamente cancelado el registro y se publicará la decisión en la *Gaceta Oficial*.

Si hubiere oposición a la decisión recaída, se recurrirá a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en la forma señalada para la negativa de inscripción, y en tanto no recaiga sentencia definitivamente firme, el partido podrá continuar sus actividades ordinarias.⁸⁴

En este inciso la ley abarca la mayoría de las causales de pérdida de registro, asimismo incluye el proceso para dicho procedimiento, así como los medios de impugnación.

Brasil⁸⁵ se aparta de las reglas citadas primeramente, y sólo menciona como causas de cancelamiento de registro la recepción de recursos de procedencia extranjera o por estar subordinado a entidades o gobiernos extranjeros.

3. Por fusión con otro partido;

4. Por haber disminuido el total de sus afiliados a una cifra inferior al cincuenta por ciento del número exigido por la ley para su constitución, en cada una de a lo menos ocho Regiones o en cada una de a lo menos tres Regiones contiguas, en su caso. El número mínimo de afiliados deberá actualizarse después de cada elección de Diputados;

5. Por no haber constituido, dentro del plazo de seis meses contado desde la inscripción del partido, los organismos internos que se señalan en los Artículos 24, 26, 27 y 28;

6. En los casos previstos en los Artículos 47 y 50, inciso segundo, de esta ley, y

7. Por sentencia del Tribunal Constitucional que declare inconstitucional al partido político, de acuerdo con lo dispuesto en los Artículos 19, número 15, inciso sexto y 82, número 7, de la Constitución Política.

⁸⁴ Artículo 27 de la *Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones*.

⁸⁵ Artigo 28. O Tribunal Superior Eleitoral, após trânsito em julgado de decisão, determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado:

1. ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira;



En Paraguay, como causales más importantes de la pérdida de registro, la ley nos señala que:

son causas de extinción de los partidos o movimientos políticos:

- 1) La comprobada subordinación o dependencia de organizaciones o gobiernos extranjeros;
- 2) La constitución de organizaciones paramilitares o por no respetar el carácter no deliberante de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía en servicio activo;
- 3) Las actuaciones de los partidos y movimientos políticos que fueren atentatorias a los principios democráticos y republicanos consagrados por la Constitución Política del Estado, a las disposiciones fundamentales establecidas en este Código, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a los Tratados sobre esta materia, aprobados y ratificados por la República del Paraguay; y
- 4) La comprobada recepción de auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o gobiernos extranjeros.

Son efectos de la caducidad o la extinción de los partidos y movimientos políticos:

- a) la pérdida de la personalidad política, subsistiendo su carácter de persona del derecho privado; b) el fin de la existencia legal del partido o movimiento político y su disolución.⁸⁶

Es de mencionarse que Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador señalan cual será el destino de los bienes del partido. En Argentina,⁸⁷ Chile⁸⁸ y Ecuador⁸⁹ los bienes

II. estar subordinado a entidade ou governo estrangeiros;

III. não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral;

IV. que mantém organização paramilitar.

§ 1 A decisão judicial a que se refere este artigo deve ser precedida de processo regular, que assegure ampla defesa.

§ 2 O processo de cancelamento é iniciado pelo Tribunal à vista de denúncia de qualquer eleitor, de representante de partido, ou de representação do Procurador-Geral Eleitoral

⁸⁶ Artículos 78 y 79 del Código Electoral.

⁸⁷ Artículo 54. Los bienes del partido extinguido tendrán el destino establecido en la carta orgánica, y en el caso de que ésta no lo determinare, ingresarán previa liquidación, al “Fondo Partidario Permanente”, sin perjuicio del derecho de los acreedores. Los libros, archivos, ficheros y emblemas del partido extinguido, quedarán en custodia de la Justicia Federal con competencia electoral, la que pasados seis (6) años y previa publicación en el *Boletín Oficial* por tres (3) días podrá ordenar su destrucción.

⁸⁸ Artículo 45. Disuelto un partido político, se dispondrá de sus bienes en la forma prescrita por sus estatutos y si en éstos no se hubiere previsto su destino, pasarán a dominio fiscal. Sin embargo, en el caso del núm. 7 del Artículo 42, estos bienes pasarán necesariamente al Fisco.

⁸⁹ Artículo 41. Cuando la extinción de un partido se produzca por las causas indicadas en el literal b) del Artículo 35, sus bienes integrarán el patrimonio de la nueva organización política. Si se debe a la causa contemplada en el



se liquidarán de acuerdo con lo establecido en los estatutos y, en caso de omisión, serán de los fondos de recursos para los partidos; pero en Ecuador se plantea como excepción que, en caso de que se pierda el registro por instrucción paramilitar, los bienes serán del fondo partidario.

El caso de Bolivia⁹⁰ es muy diferente, pues sea cual sea la causal de pérdida de registro, los bienes siempre pasarán al dominio del Estado.

Finalmente, el caso español,⁹¹ al igual que el brasileño, difiere de los demás, ya que establece como causales la decisión de sus miembros o la decisión de la autoridad judicial en los casos de asociación ilícita, atentar contra la estructura interna y los funcionamiento democráticos y desarrollar actividades que vulneren los princi-

literal a) del mismo artículo, los bienes del partido extinguido pasarán a engrosar el Fondo Partidario Permanente a cargo del Tribunal Supremo Electoral, a no ser que sus estatutos establezcan lo contrario. Si se produce por la causa señalada en el literal e), los bienes necesariamente ingresarán al Fondo Partidario Permanente.

⁹⁰ Artículo 48. Disposición de bienes. En caso de extinción de un partido político, los recursos económicos y bienes que forman su patrimonio, previo cumplimiento de obligaciones devengadas, se transferirán al dominio del Estado.

⁹¹ Artículo 10. *Disolución o suspensión judicial.* 1) Además de por decisión de sus miembros, acordada por las causas y por los procedimientos previstos en sus estatutos, sólo procederá la disolución de un partido político o, en su caso, su suspensión, por decisión de la autoridad judicial competente y en los términos previstos en los apartados 2 y 3 del presente artículo. La disolución surtirá efectos desde su anotación en el Registro de Partidos Políticos, previa notificación del propio partido o del órgano judicial que decrete la disolución.

2) La disolución judicial de un partido político será acordada por el órgano jurisdiccional competente en los casos siguientes:

a) Cuando incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal.

b) Cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los Artículos 7 y 8 de la presente Ley Orgánica.

c) Cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el Artículo 9.

3) La suspensión judicial de un partido político sólo procederá si así lo dispone el Código Penal. Podrá acordarse también como medida cautelar, en virtud de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal o en los términos del apartado 8 del Artículo 11 de la presente Ley Orgánica.

4) El supuesto previsto en el párrafo a) del apartado 2 del presente artículo será resuelto por el Juez competente en el orden jurisdiccional penal, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y el Código Penal.

5) Los supuestos previstos en los párrafos b) y c) del apartado 2 de este artículo serán resueltos por la Sala especial del Tribunal Supremo regulada en el Artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo siguiente de la presente Ley Orgánica, que tendrá carácter preferente.

6) La eventual coincidencia en el tiempo de los procedimientos judiciales previstos en los anteriores apartados 4 y 5 de este artículo respecto de un mismo partido político no interferirá la continuación de ambos hasta su finalización, produciendo cada uno de ellos los correspondientes efectos. No podrá, por el contrario, acordarse la disolución voluntaria de un partido político cuando se haya iniciado un proceso de declaración judicial de ilegalidad del mismo por razón de uno u otro apartado o de ambos.



pios democráticos. Es decir, estas últimas causas de disolución aplicarán siempre y cuando se hayan comprobado en un juicio.

Reuniones públicas

Algunos países regulan las reuniones públicas que organizan los partidos políticos para mantenerlos dentro de ciertos límites.

En el caso de Brasil,⁹² los partidos pueden utilizar gratuitamente las escuelas públicas y las cámaras legislativas para realizar cualquiera de sus reuniones y convenciones, pero deberán hacerse responsables de los daños que pudiera causar al establecimiento.

La ley ecuatoriana⁹³ señala como limitante que dos o más partidos no podrán llevar a cabo una reunión en el mismo lugar, hora y fecha, a menos que lo hayan acordado. Esto denota que se busca evitar cualquier enfrentamiento entre partidos. Finalmente, la policía nacional y las autoridades deberán resguardar el orden en dichas reuniones públicas.

Venezuela⁹⁴ exige mayores requisitos para la realización de algún acto partidario, pues el partido deberá notificar con un mínimo de 24 horas de anticipación a la

⁹² Artigo 51. É assegurado ao partido político com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral o direito à utilização gratuita de escolas públicas ou Casas Legislativas para a realização de suas reuniões ou convenções, responsabilizando-se pelos danos porventura causados com a realização do evento.

⁹³ Artículo 42. Sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley, se garantiza el derecho de los partidos políticos, para organizar reuniones, desfiles y manifestaciones públicas.

Artículo 48. No podrán dos o más partidos realizar desfiles o manifestaciones públicos en un mismo lugar, fecha y hora, a no ser que lo hayan acordado conjuntamente.

Artículo 53. Las autoridades y la Policía Nacional cuidarán de que se mantenga el orden en las reuniones y manifestaciones legalmente autorizadas.

⁹⁴ Artículo 38. Los organizadores de reuniones públicas o manifestaciones deberán participarlo con veinticuatro horas de antipación, cuando menos, por escrito duplicado, en horas hábiles, a la primera autoridad civil de la jurisdicción con indicación del lugar o itinerario escogido, día, hora y objeto general que se persigue.

Las autoridades en el mismo acto de recibo de la participación deberán estampar en el ejemplar que entregan a los organizadores, la aceptación del sitio o itinerario y hora.

Artículo 39. Cuando hubiere razones fundadas para temer que la celebración simultánea de reuniones públicas o manifestaciones en la misma localidad pueda provocar trastornos de orden público, la autoridad ante quien deba hacerse la participación que establece el artículo anterior podrá disponer de acuerdo con los organizadores, que aquellos actos se celebren en sitios suficientemente distantes y en horas distintas. En este caso tendrán preferencia para la elección del sitio y la hora quienes hayan hecho la participación con anterioridad.

Artículo 40. A los efectos de los dos artículos precedentes la autoridad civil llevará un libro en la cual irá anotando en riguroso orden cronológico, las participaciones de reuniones públicas y manifestaciones que vaya recibiendo.



realización del evento a la autoridad civil de la localidad, señalando fecha, itinerario, hora y objeto que se persigue. Asimismo, la autoridad civil llevará un registro cronológico de todas las reuniones públicas. Los mítines se realizarán en los lugares señalados por los gobernadores de las localidades para este fin. Al igual que en el país anterior, la autoridad debe velar por el desarrollo normal del acto y podrá disolver las aglomeraciones que impidan su pacífica realización.

Afiliación

La intervención de los ciudadanos como afiliados, militantes u otras denominaciones en la formación, organización, funcionamiento y permanencia de los partidos políticos, además de contribuir a la defensa de intereses comunes y buscar el acceso al poder, conforme a sus principios ideológicos y sus programas de acción y de gobierno, tiene la finalidad de optimizar y potenciar al máximo el ejercicio y aprovechamiento de sus derechos fundamentales para lograr la máxima participación en los asuntos políticos de un país y en la organización y vigilancia de los procesos electorales.

Para que los afiliados a un partido alcancen cada uno de los objetivos señalados, deben tener a su favor derechos mínimos como:

- Creación del estatuto del afiliado; un catálogo de derechos de los que disponen los militantes.
- Garantía de libertad de expresión.
- Libertad de creación y organización de corrientes dentro del propio partido.
- Derechos de acceso a los cargos del partido.
- Derecho a obtener información respecto de las actividades del partido.
- Garantía del respeto de principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios.
- Libre acceso al partido y salida del mismo.

Artículo 41. Los gobernadores de Estado, del Distrito Federal y de los Territorios, fijarán periódicamente mediante resoluciones publicadas en las respectivas gacetas, los sitios donde no podrán realizarse reuniones públicas o manifestaciones, oyendo previamente la opinión de los partidos.

A solicitud de las asociaciones políticas la autoridad civil podrá autorizar reuniones públicas o manifestaciones en aquellos sitios prohibidos, cuando no afecten el orden público, el libre tránsito u otros derechos ciudadanos.

Parágrafo Único: durante los procesos electorales se aplicaran con preferencias las disposiciones de la Ley Electoral.



En cuanto a la regulación de la afiliación en diversos países, leyes como las de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y España norman algunos aspectos de la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos, ya sea marcando algunos requisitos o limitando tal derecho a personas específicas.

En el caso de Argentina,⁹⁵ no exigen mayores requisitos que estar domiciliado en el distrito donde se encuentra la regional del partido al que se quiere afiliarse, comprobante de identificación y ficha de solicitud. Sin embargo, sí hay limitantes de afiliación para los excluidos del padrón electoral, el personal superior y subalterno de las fuerzas armadas, de las fuerzas de seguridad de la nación y de los magistrados del Poder Judicial; es decir, no podrán afiliarse a partido alguno mientras se encuentren en estos supuestos. Por otro lado, es exigencia de la ley que el padrón partidario sea público y darlo a conocer al juez electoral.

Por lo que respecta a la legislación brasileña,⁹⁶ podrán afiliarse a un partido quienes estén en pleno goce de sus derechos políticos. No señala ninguna restricción de afiliación. Igual que en Argentina, se deben dar a conocer al juez electoral los registros de afiliados. En este caso señalan como causales de cancelación de la afiliación: muerte, pérdida de derechos políticos, expulsión y las previstas en los estatutos de cada partido.⁹⁷

⁹⁵ Artículo 23. Para afiliarse a un partido se requiere:

- a) Estar domiciliado en el distrito en que se solicite la afiliación;
- b) Comprobar la identidad con la libreta de enrolamiento, libreta cívica o documento nacional de identidad;
- c) Presentar por cuadruplicado una ficha solicitud que contenga: nombre y domicilio, matrícula, clase, sexo, estado civil, profesión u oficio y la firma o impresión digital, cuya autenticidad deberá ser certificada en forma fehaciente por el funcionario público competente o por la autoridad partidaria que determinen los organismos ejecutivos, cuya nómina deberá ser remitida a la Justicia Federal con competencia electoral: la afiliación podrá también ser solicitada por intermedio de la oficina de correos de la localidad del domicilio, en cuyo caso el jefe de la misma certificará la autenticidad de la firma o impresión digital.

Las fichas solicitud serán suministradas sin cargo por el Ministerio del Interior a los partidos reconocidos o en formación que las requieran, sin perjuicio de su confección por los mismos y a su cargo, conforme al modelo realizado por el Ministerio del Interior respetando medida, calidad del material y demás características.

Artículo 24. No pueden ser afiliados:

- a) Los excluidos del padrón electoral a consecuencia de las disposiciones legales vigentes;
- b) El personal superior y subalterno de las Fuerzas Armadas de la Nación en actividad, o en situación de retiro cuando haya sido llamado a prestar servicios;
- c) El personal superior y subalterno de las fuerzas de seguridad de la Nación o de las provincias, en actividad o retirados llamados a prestar servicios;
- d) Los magistrados del Poder Judicial nacional, provincial y tribunales de faltas municipales.

⁹⁶ Artigo 16. Só pode filiar-se a partido o eleitor que estiver no pleno gozo de seus direitos políticos.

⁹⁷ Artigo 21. Para desligar-se do partido, o filiado faz comunicação escrita ao órgão de direção municipal e ao Juiz Eleitoral da Zona em que for inscrito.



En caso de que un ciudadano decida cambiarse de partido, deberá notificarlo al juez electoral de la zona para que lo registre.

En Chile,⁹⁸ no podrá afiliarse a un partido el personal de las fuerzas armadas, el de orden y seguridad pública y los funcionarios y empleados del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Calificador de Elecciones y del Servicio Electoral. Es de señalarse que en esta ley se prohíbe dar órdenes o exigir el cumplimiento de los deberes partidarios al presidente de la República, ministros de Estado, subsecretarios, embajadores, intendentes, gobernadores, alcaldes y miembros del Consejo Regional de Desarrollo y de Desarrollo Comunal.⁹⁹ Este punto no lo señala ninguna otra ley.

Ecuador,¹⁰⁰ por otro lado, no establece en la ley mayores requisitos, sino el derecho ciudadano de afiliarse a cualquier partido, ya sea funcionario privado o público, siempre y cuando no se valga de dicho cargo para hacer proselitismo.

Parágrafo único. Decorridos dois dias da data da entrega da comunicação, o vínculo torna-se extinto, para todos os efeitos.

Artigo 22. O cancelamento imediato da filiação partidária verifica-se nos casos de:

I. morte;

II. perda dos direitos políticos;

III. expulsão;

IV. outras formas previstas no estatuto, com comunicação obrigatória ao atingido no prazo de quarenta e oito horas da decisão.

Parágrafo único. Quem se filia a outro partido deve fazer comunicação ao partido e ao juiz de sua respectiva Zona Eleitoral, para cancelar sua filiação; se não o fizer no dia imediato ao da nova filiação, fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos.

⁹⁸ Artículo 18. Para afiliarse a un partido político se requiere ser ciudadano inscrito en los Registros Electorales. Con todo, no podrán afiliarse a partido político alguno el personal de las Fuerzas Armadas y el de las de Orden y Seguridad Pública, los funcionarios y empleados de los diferentes escalafones del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Calificador de Elecciones y del Servicio Electoral.

Las personas que, estando afiliadas a un partido político, ingresaren a alguna de las instituciones señaladas en el inciso precedente, cesarán de pleno derecho en su carácter de afiliadas a aquél.

En los casos precedentemente señalados, antes de asumir el cargo, las personas deberán prestar declaración jurada sobre el hecho de estar o no afiliadas a un partido político. Con el mérito de dicha declaración jurada, las instituciones y organismos mencionados deberán, cuando corresponda, comunicar tal circunstancia al Director del Servicio Electoral y éste al partido político respectivo, el cual deberá cancelar la correspondiente afiliación.

Los que prestaren falsa declaración serán sancionados con la pena establecida en el Artículo 210 del Código Penal.

Los ciudadanos, mientras cumplan el servicio militar obligatorio, no podrán afiliarse a partido político alguno. Si quienes ingresaren al servicio se hubieren afiliado con anterioridad, se suspenderán durante el periodo de conscripción los derechos y obligaciones emanados de su afiliación.

⁹⁹ Artículo 21. Los partidos políticos no podrán dar órdenes ni exigir el cumplimiento de los deberes que como afiliados correspondan al Presidente de la República, Ministros de Estado, Subsecretarios, Embajadores, Intendentes, Gobernadores, Alcaldes, miembros de los Consejos Regionales de Desarrollo y de los Consejos de Desarrollo Comunal, y a los funcionarios de los servicios públicos que sean de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Esta limitación, que operará y cesará de pleno derecho, durará mientras las personas señaladas se encuentren en ejercicio de sus funciones.

¹⁰⁰ Artículo 33. Se prohíbe todo acto que limite la participación de los ciudadanos en los partidos políticos.



España se limita a señalar como requisitos mínimos ser persona física, ser mayor de edad y no tener restringida ni limitada su capacidad de obrar. Respecto al control de la conducta de los militantes, se debe de seguir un procedimiento específico, tal como lo establece la ley al decir que:

La expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno.¹⁰¹

En Bolivia la legislación sólo menciona de manera general el tema de la afiliación, pero sí señala las infracciones en las que pueden incurrir los militantes y las sanciones que se generan:

a) La militancia simultánea en dos o más partidos políticos; b) la no comunicación de su renuncia al partido político que pertenece y a la Corte Electoral de su Distrito; c) toda forma de coacción para lograr la afiliación de ciudadanos al partido político o alianza; d) la utilización de instalaciones o bienes del Estado con fines proselitistas.¹⁰²

El militante de un partido político que cometa la infracción será sancionado: a) en el caso del inciso a) del artículo anterior, con la inhabilitación de su militancia política por dos años; b) en el caso de los incisos b), c) y d) del artículo anterior, con la inhabilitación de su militancia política por un año. En caso de reincidencia se duplicará la sanción correspondiente.¹⁰³

Los funcionarios y trabajadores, tanto públicos como privados, no podrán sufrir retaliaciones o segregaciones por el hecho de militar en un partido, ocupar en él funciones directivas o difundir sus ideas. Pero se les prohíbe valerse de sus cargos o utilizar las horas laborales para ejercer actividades proselitistas.

De conformidad con la Constitución Política, el Estado reconoce y garantiza a las personas que no habrá discriminación en razón de la filiación política y el derecho a guardar reserva sobre sus convicciones políticas.

Todos los ciudadanos tendrán el deber y responsabilidad de participar en la vida política del país, de manera honesta y transparente.

¹⁰¹ Numeral 3, Artículo 8 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (BOE 28/06/02).

¹⁰² Artículo 65 de la Ley de Partidos Políticos, núm. 1983, de 25 de junio de 1999.

¹⁰³ Artículo 66 de la Ley de Partidos Políticos, núm. 1983, de 25 de junio de 1999.



En Paraguay la ley dispone que se debe otorgar la garantía del ejercicio de defensa del afiliado en caso de que sea sujeto a un procedimiento de expulsión, el cual debe constar en los estatutos del partido para que sea válido.¹⁰⁴

Elecciones internas

Las elecciones internas de los partidos políticos pueden ser tanto para elegir líderes internos como candidatos a puestos de elección; sin embargo, los electores deben tomar en cuenta ciertos puntos básicos de los aspirantes al liderazgo: antecedentes socioeconómicos y de clase, antecedentes familiares, actividades y valores políticos, y la psicología del líder político.

Por otro lado, hay factores externos que llegan a influir en la selección de líderes y candidatos:

- Grado de integración real nacional.
- Régimen electoral, el sistema electoral y sus normas jurídicas.
- Grado de competencia real entre los partidos políticos.
- Capacidad de los partidos políticos para constituirse en canales para la movilidad social ascendente.
- Cuestiones o temas políticos de actualidad.
- Naturaleza y monto de los apoyos económicos.

Los puntos anteriores sólo son variantes externas que influyen en las elecciones internas, sin embargo, no afectan la formación de la legislación electoral, por lo que las leyes se refieren en este rubro ya sea a la elección de sus autoridades internas o a la de sus candidatos a cargos de elección popular, para establecer requisitos o procedimientos de las mismas.

En Argentina se lleva a cabo la elección de autoridades partidarias y candidatos a cargos de elección popular¹⁰⁵ de acuerdo con lo establecido por sus estatutos,

¹⁰⁴ La calidad de afiliado se pierde por, entre otros casos, expulsión dispuesta en virtud de un procedimiento que debe constar en los Estatutos o reglamentos del partido político, en los que se acuerden suficientes garantías para el ejercicio de la defensa. Artículo 57 del Código Electoral.

¹⁰⁵ Artículo 29. Las elecciones para autoridades partidarias y para elegir candidatos a cargos electivos, salvo para el cargo de presidente y vicepresidente de la nación y de legisladores nacionales, se regirán por la carta orgánica, sub-



exceptuando a los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la nación y legisladores nacionales. Las elecciones de estos últimos se realizarán mediante comicios internos abiertos, en la fecha que fije el juzgado electoral. En este caso los candidatos podrán hacer campaña durante los 30 días previos a la elección y deberá finalizar 48 horas antes de dicha fecha, también podrán hacer publicidad en medios televisivos por un lapso de 10 días.

Las elecciones se basarán en un padrón proporcionado por el juzgado electoral y podrá votar todo ciudadano, pero sólo en las elecciones de un solo partido el voto será secreto y no obligatorio. El resultado de la elección deberá ser publicado y dado a conocer al juzgado electoral federal.

En este caso la ley establece quiénes no pueden ser candidatos¹⁰⁶ de los partidos: los excluidos del padrón electoral, los funcionarios superiores y subalternos de las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad de la nación, magistrados y funcionarios permanentes del Poder Judicial y los que desempeñen cargos directivos en empresas concesionarias de servicios y obra pública o entidades antárticas o descentralizadas o empresas que exploten juegos de azar.

Bolivia,¹⁰⁷ regula las elecciones de manera muy breve, ya que éstas se llevan a cabo de acuerdo con lo que establecen los estatutos de los partidos y sólo la Corte Nacional Electoral y las departamentales revisarán la legalidad de los procesos. Es

sidiariamente por esta ley y, en lo que resulte aplicable, por la legislación electoral. Las elecciones para candidatos a presidente, vicepresidente y a legisladores nacionales se regirán por lo dispuesto por esta ley y, subsidiariamente, por la legislación electoral.

¹⁰⁶ Artículo 33. No podrán ser candidatos a cargos públicos electivos, ni ser designados para ejercer cargos partidarios:

- a) Los excluidos del padrón electoral como consecuencia de disposiciones legales vigentes;
- b) El personal superior y subalterno de las Fuerzas Armadas de la Nación en actividad o en situación de retiro, cuando hayan sido llamados a prestar servicios;
- c) El personal superior y subalterno de las fuerzas de seguridad de la Nación y de las provincias, en actividad o retirados llamados a prestar servicios;
- d) Los magistrados y funcionarios permanentes del Poder Judicial nacional, provincial y tribunales de faltas municipales;
- e) Los que desempeñen cargos directivos o fueren apoderados de empresas concesionarias de servicios y obras públicas de la Nación provincias, municipalidades o entidades autárquicas o descentralizadas o de empresas que exploten juegos de azar.

¹⁰⁷ Artículo 20. Control de los procesos democráticos internos. La Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales tendrán bajo su responsabilidad el control de la legalidad de los procesos electorales internos de los partidos políticos.

En el ejercicio de este control, la Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales verificarán el cumplimiento de la Constitución Política del Estado, la presente Ley y las disposiciones contenidas en el Estatuto Orgánico de cada partido. (Texto modificado por Ley núm. 2268 de 21 de noviembre de 2001.)



decir: “Los órganos y procedimientos para la nominación de candidatos estarán contenidos en el Estatuto Orgánico del Partido. La Corte Nacional Electoral, a tiempo de inscribir las nóminas de candidatos, verificará el cumplimiento de dichas disposiciones estatutarias”.¹⁰⁸

La ley colombiana¹⁰⁹ nos habla de consultas internas en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal. Estas consultas se harán con tarjetas electorales, en cubículos individuales, y luego de la recolección de votos, si hará el escrutinio de los mismos. El Estado financiará el costo de las consultas. Los precandidatos que hayan participado en una elección interna no podrán prestar su nombre para la elección que fue objeto en la consulta.

Este procedimiento también puede ser utilizado para elegir a las directivas de los partidos. Estas elecciones se deben realizar de acuerdo con lo siguiente: “la organización electoral colaborará, igualmente, en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la

¹⁰⁸ Artículo 21 de la *Ley de Partidos Políticos, núm. 1983, de 25 de junio de 1999.*

¹⁰⁹ Artículo 10. Consultas internas. <Artículo modificado por el Artículo 1 de la Ley 616 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> La organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten a través de sus respectivas autoridades estatutarias, para escoger candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales, como para tomar decisiones con respecto a su organización, interna o variación de sus estatutos. Estas consultas podrán efectuarse en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

Tal colaboración se prestará mediante el suministro de tarjetas electorales y cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, la recolección de los votos y la realización del escrutinio, para tal efecto, el Estado financiará el costo correspondiente. La organización electoral suministrará igualmente a los votantes, instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos.

La realización de la consulta, podrá coincidir con la elección inmediatamente anterior.

Para las consultas se utilizará una urna separada y los jurados de votación sólo suministrarán la tarjeta electoral a quienes la soliciten.

Los gastos que generen las actividades aquí previstas serán de cargo de la organización electoral.

En cada periodo constitucional, el Consejo Nacional Electoral por la mayoría de sus miembros, señalará una fecha cuando se pretenda realizar la consulta en fecha distinta a las elecciones ordinarias.

El resultado de la consulta será obligatorio para el partido o movimiento que la solicite.

Los candidatos a la presidencia, a gobernaciones y alcaldías de los partidos que se acojan al procedimiento de la consulta, serán escogidos el mismo día y por el mismo mecanismo.

Los partidos cuya lista de carnetización exceda el cincuenta por ciento (50%) de la última votación obtenida por el partido dentro de la respectiva circunscripción podrán pedir que en la consulta sólo participen sus afiliados.

Son afiliados aquellos ciudadanos que voluntariamente inscriben su nombre ante la organización del partido como miembros de dichas agrupaciones políticas.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos.

Parágrafo. Los precandidatos que se acogieron al procedimiento de consulta deben respetar su resultado y queda prohibido a los perdedores que se sometieron a dicho procedimiento, que presenten sus nombres para elecciones que fueron objeto de la consulta interna.



participación directa de sus afiliados. La colaboración se prestará en los términos previstos en el artículo anterior”.¹¹⁰

En la legislación chilena no hay artículos referentes a las elecciones internas, sin embargo, en los estatutos deben considerarse ciertas elecciones: “los Estatutos de los partidos políticos deberán prever los órganos de dirección y deberán contener a lo menos una Directiva Central, un Consejo General, Consejos Regionales y un Tribunal Supremo. La renovación de los miembros electivos de los órganos antes señalados, con la excepción de los del Tribunal Supremo, se hará cuando menos cada tres años”.¹¹¹

La Corte Electoral de Uruguay será el juez de las elecciones internas y de su procedimiento, y decidirá todos los reclamos y apelaciones derivados de éstas, es decir, organizará el acto, será el juez de alzada y controlará la organización de los órganos partidarios. Así lo señala la *Ley de Elecciones Internas de Partidos Políticos*:

La Corte Electoral conocerá en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones internas de los partidos políticos. Será juez en dichos actos y procedimientos electorales y decidirá, con carácter inapelable, todos los reclamos y apelaciones que se produzcan en ocasión del registro de las hojas de votación, realización de los escrutinios y proclamación de sus resultados. Tendrá especialmente las siguientes atribuciones, que ejercerá directamente o por intermedio de los órganos que le están subordinados:

c) Controlar la integración de los órganos partidarios en las ocasiones a que se refieren los artículos 5 y 8 de la presente ley, así como sus procedimientos y votaciones, proclamando el resultado de estas últimas cuando determinaren la nominación de candidatos a la Presidencia de la República y a las intendencias municipales.”¹¹²

Para el procedimiento de las elecciones internas se aplicarán las reglas de las elecciones nacionales. Las votaciones para candidato a la Presidencia se harán en un acto único y en una sola hoja de votación, y en otra la selección de candidatos a los órganos deliberativos.

¹¹⁰ Artículo 11 del *Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos*.

¹¹¹ Artículos 22 y 23 de la *Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos*, núm. 18.603/87.

¹¹² Artículos 1 y 3 de la *Ley de Elecciones Internas de Partidos Políticos*, núm. 17.063.



Establece las fechas límite de registro de candidatos. Para presidente de la República se pueden registrar antes del 31 de julio del año electoral y, en el caso de intendencia municipal, el 1 de marzo del año de elecciones departamentales.

Otra legislación que establece plazo límite para el registro de candidatos, es la peruana, toda vez que:

Cada Partido Político, Agrupación Independiente o Alianza, registrado en el Jurado Nacional de Elecciones, sólo puede inscribir una fórmula de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, hasta noventa (90) días naturales antes de la fecha de las elecciones. El candidato que integre una fórmula ya inscrita no puede figurar en otra. El Jurado Nacional de Elecciones publica en el *Diario Oficial El Peruano* la inscripción de cada fórmula de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, al día siguiente de efectuarse la misma.¹¹³

En el caso de Costa Rica, la Constitución del país señala los principios a los que se deberán apegar las elecciones internas de los partidos, ya sea para elegir autoridades internas o candidatos a puestos de representación popular; por lo anterior, “la ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios, entre otros, garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género”.¹¹⁴

En Guatemala, se destaca la importancia de la elección de candidatos por los partidos, ya que estos son los que tienen la exclusividad de presentar candidatos a la Presidencia, Vicepresidencia y diputados, al emitirse la siguiente sentencia:

Los partidos políticos tienen el exclusivo derecho de seleccionar los candidatos a los cargos de Presidencia y Vicepresidencia de la República y Diputados de conformidad con el procedimiento previsto en las leyes:

En la sentencia apelada se hace eco del concepto que de los partidos políticos se tiene en el Estado moderno, puesto que es efectivo que la postulación a determinados

¹¹³ Artículos 104 a 111 de la *Ley Orgánica de las Elecciones (Ley 26859/97)*.

¹¹⁴ Numerales 6, 7 y 8 del Artículo 95 de la Constitución Política, artículo reformado por Ley núm. 2345 de 20 de mayo de 1959; y mediante Ley núm. 7675 de 2 de julio de 1997. LG# 137 de 17 de julio de 1997.



cargos (Presidencia y Vicepresidencia de la República y diputados) se hace de manera exclusiva por intermedio de tales organizaciones de Derecho público, y por éstas o por los comités cívicos electorales para otros (Corporaciones municipales) [...] “el derecho a ser electo que tienen los ciudadanos guatemaltecos es un derecho que no puede ejercitarse en forma autónoma e independiente”, puesto que el mismo se canaliza por los partidos políticos y los comités cívicos electorales, que tienen la legitimidad para representar las individualidades que por disposición de la ley tienen unificada personería en una entidad...¹¹⁵

Venezuela no regula en la ley las elecciones internas de los partidos, sin embargo, el Tribunal Electoral ha emitido criterios al respecto:

Observa esta Sala que las organizaciones políticas están en el deber de seleccionar mediante métodos democráticos los candidatos que postulen ante los órganos del Poder Electoral para ocupar cargos de elección popular, y a su vez, conforme a lo previsto en el Artículo 67 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, tienen el derecho de que sean los candidatos seleccionados de esta manera los que sean postulados por ellas. Asimismo, estas organizaciones tienen el derecho de modificar sus postulaciones no obstante hayan sido admitidas por los organismos competentes.¹¹⁶

Las elecciones internas se regulan en la *Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política*, que establece reglas para la postulación de candidatos a la Presidencia, gubernaturas y alcaldías:

Las postulaciones se harán en el lapso comprendido entre los ciento veinte (120) y los cien (100) días anteriores a la fecha de las elecciones, en la siguiente forma:

1) Los partidos políticos nacionales y los grupos nacionales de electores postularán candidatos a la Presidencia de la República ante el Consejo Nacional Electoral;

¹¹⁵ *Gaceta*, núm. 18, Expediente núm. 280-290, p. 101, Sentencia: 19-10-90.

¹¹⁶ Magistrado ponente: Octavio Sisco Ricciardi, Expediente núm. 0044, en fecha 28 de abril de 2000, Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia; Recurso contencioso electoral conjuntamente con acción de amparo constitucional.



2) Los partidos políticos nacionales y los grupos nacionales de electores, así como los partidos políticos regionales y los grupos regionales de electores en la correspondiente Entidad Federal, postularán candidatos a gobernadores ante la Junta Regional Electoral respectiva;

3) Los partidos políticos nacionales y regionales y los grupos nacionales, regionales y municipales de electores, postularán candidatos a alcaldes en las jurisdicciones correspondientes, ante las Juntas Municipales Electorales respectivas.¹¹⁷

En el caso de Paraguay, la ley establece en diversos puntos las reglas para las elecciones internas de un partido político:

La carta orgánica o estatuto del partido político establecerá las normas a las cuales deberán ajustarse su organización y funcionamiento. Es la ley fundamental del partido político, y deberá contener cuando menos las siguientes cuestiones:

a) La declaración expresa de que la Asamblea General, Convención o Congreso es el órgano supremo de la asociación política, y que de ella participarán los compromisarios, convencionales o delegados electos por el voto directo, secreto e igual de todos los afiliados, agrupados en los distritos electorales o unidades de base del respectivo partido político, en la proporción que determinen sus Estatutos;

b) El tiempo y la forma de la elección de las autoridades de los órganos de Dirección nacional del partido político, tales como directorio, juntas, comisiones o comité central, las que deberán realizarse por el voto directo, igual y secreto de todos sus afiliados. Asimismo, toda directiva de organismos de base, tales como: seccionales, comité, o cualquier denominación que tuviere, deberá ser electa mediante el voto directo, igual y secreto de todos los afiliados vinculados a dicho organismo;

c) La adopción del sistema de representación proporcional, establecido en este Código para la distribución de escaños que garantice la participación de las minorías internas en el gobierno partidario y en los cargos electivos;

ch) Las previsiones que garanticen la existencia y el funcionamiento de las corrientes o movimientos o internos;

¹¹⁷ Artículo 139 de la *Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política*.



- d) La garantía de igualdad de todos sus afiliados para elegir y ser elegidos en cargos partidarios o candidaturas propuestas por el partido político;
- e) Las reglas para la reelegibilidad en los cargos partidarios, asegurando la alternancia en los mismos;
- f) Las reglas para la proclamación de candidaturas del partido político para cargos electivos y para su sustitución en casos de impedimentos sobrevinientes;
- g) Los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer en los cargos electivos en un porcentaje no inferior al veinte por ciento y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión;
- h) El quórum legal para el funcionamiento de los órganos deliberantes;
- i) El procedimiento para la modificación de sus Estatutos; y
- j) Los Estatutos de los partidos políticos establecerán lo conducente para que los diversos organismos que lo representan a nivel nacional, regional, departamental o local, resulten integrados por ciudadanos electos mediante el voto directo, libre, secreto e igual de los afiliados.

Para ser candidato de un partido de un cargo electivo cualquiera, es requisito ser electo por el voto directo, libre e igual y secreto de los afiliados.¹¹⁸

La legislación hondureña señala que los partidos deberán realizar elecciones para que los afiliados puedan votar a sus autoridades y seleccionar a los candidatos a puestos de representación popular, tales elecciones deben basarse en la ley, así como en los estatutos y reglamentos de cada partido. La ley señala que en la realización de las elecciones se seguirán las siguientes disposiciones:

- a) Para la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de autoridades locales, departamentales y convencionales o delegados, cada instituto político integrará a través de su Directiva Central, una Comisión Nacional Electoral con representación igualitaria, si los hubiere, de todos los movimientos, corrientes o tendencias internas que participarán en las elecciones; el Tribunal Nacional de Elecciones más los representantes del Organismo de Dirección Central del partido que sean necesarios para que el número de la comisión sea impar;

¹¹⁸ Artículos 32 y 33 del *Código Electoral Paraguayo*.



b) Para que un movimiento, corriente o tendencia interna de un partido político pueda participar en las elecciones internas, deberá inscribir ante la autoridad Central de su respectivo partido, nóminas de candidatos a cargos de autoridades del partido a nivel local, departamental y de convencionales o delegados en más de la mitad de los departamentos y municipios de la República;

c) Para la práctica de las elecciones internas la Comisión Nacional Electoral del respectivo partido político, comunicará al Tribunal Nacional de Elecciones, quien hará la convocatoria...¹¹⁹

Procedimientos

Los países que establecen algún tipo de procedimiento relacionado con la actividad de los partidos son Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Venezuela; algunas de las legislaciones sólo regulan aspectos muy específicos.

En el caso de Argentina,¹²⁰ se establece un procedimiento partidario electoral que será sumario, verbal y actuado, en el que se tratará cualquier tipo de controversias relacionadas con los partidos políticos.

También existe el recurso de apelación, en caso de que se niegue el reconocimiento a un partido, el cual se interpondrá ante el juez federal con competencia electoral. Ante la resolución de la apelación se puede interponer el recurso de queja.

¹¹⁹ Artículo 19 de la *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas*.

¹²⁰ Artículo 55. El procedimiento partidario electoral será sumario, verbal y actuado, en doble instancia.

Artículo 56. La prueba se ofrecerá en la primera presentación y se producirá en la audiencia.

Artículo 57. Tendrán personería para actuar ante la Justicia Federal con competencia electoral, los partidos reconocidos o en constitución, sus afiliados, cuando les hayan sido desconocidos los derechos otorgados por la carta orgánica y se encuentren agotadas las instancias partidarias, y los procuradores fiscales federales en representación del interés y orden públicos.

En el procedimiento sumario electoral, los derechos de la carta orgánica que hayan sido desconocidos y el agotamiento de la vía partidaria no podrán ser objeto de excepciones de previo y especial pronunciamiento, y constituirán defensas a sustanciarse durante el proceso y resueltas en la sentencia.

Artículo 58. La personería se acreditará mediante copia autenticada del acta de elección o designación de las autoridades o apoderados, o por poder otorgado ante escribano público o por acta-poder extendida por/ante la Secretaría Electoral.

Artículo 59. Ante la Justicia Federal con competencia electoral se podrá actuar con patrocinio letrado.

Los tribunales de primera y segunda instancia podrán exigir el patrocinio letrado cuando lo consideren necesario para la buena marcha del proceso.

Artículo 60. Las actuaciones ante la Justicia Federal con competencia electoral se tramitarán en papel simple, y las publicaciones dispuestas por ella en el *Boletín Oficial*, serán sin cargo.



Por otro lado, para los procedimientos de controversia de elecciones internas, “los jueces electorales conocerán a pedido de parte o de oficio, en primera instancia, y con apelación ante la Cámara Nacional Electoral, en todas las cuestiones relacionadas con la elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias de su distrito”.¹²¹

Es necesario mencionar que estos procedimientos se regirán por el *Código Procesal Civil y Comercial* de la nación.

La ley boliviana¹²² regula un procedimiento en el que la Corte Nacional Electoral conocerá y resolverá respecto de las infracciones graves y leves de las direcciones nacionales de los partidos; y las cortes departamentales conocerán de las faltas de las infracciones de los militantes. La denuncia de infracciones podrá ser hecha por cualquier ciudadano mayor de 18 años, un partido o una alianza. La denuncia la evaluará un vocal y se llevará a cabo una audiencia, para posteriormente emitir una resolución. Dicha acción de denuncia prescribe al año de haber sido cometida.

Ante la resolución anterior, se interpondría el recurso de reconsideración,¹²³ mediante el cual se rectificará, modificará o ratificará la resolución del procedimiento de infracción.

¹²¹ Inciso e) del Artículo 44 del *Código Electoral Nacional*.

¹²² Artículo 71. Jurisdicción y competencia. La Corte Nacional Electoral es competente para conocer y resolver los procesos por infracciones graves y leves de las Direcciones Nacionales de los Partidos Políticos.

Las Cortes Departamentales Electorales son competentes para conocer y resolver los procesos por infracciones de militantes de partidos políticos.

En caso de ser competentes dos o más Cortes Departamentales Electorales, lo será aquella en la que resida el militante denunciado.

Artículo 72. Denuncia. Los procesos por las infracciones a la *Ley de Partidos Políticos* se iniciarán a denuncia escrita de cualquier persona mayor de 18 años, partido político o alianza, debiendo ser presentada ante la Corte electoral competente acompañando toda la prueba sobre el hecho denunciado, cumpliendo en lo pertinente con lo dispuesto por el Artículo 327 del *Código de Procedimiento Civil*. Se tendrá por domicilio legal del denunciante, la Secretaría de la Corte.

Artículo 73. Admisión o rechazo. Recibida la denuncia, se sorteará a un vocal quien la evaluará.

Si fuera manifiestamente improcedente o no se hubieran cumplido las formalidades exigidas en el artículo anterior, la rechazará *in limine*. En el caso de denuncia por infracción de doble militancia, podrá ordenarse su verificación en los registros electorales.

Si la admite, en un plazo máximo de cinco días, ordenará se notifique a la parte demandada con la denuncia y el señalamiento de día y hora de audiencia pública.

La contestación a la denuncia deberá ser presentada hasta veinticuatro horas antes de la audiencia, acompañándose la prueba que se considere pertinente.

¹²³ Artículo 75. Recurso. Contra las resoluciones finales en procesos por infracciones a la *Ley de Partidos Políticos*, quienes aleguen interés legítimo podrán interponer el recurso de reconsideración, dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación, en los siguientes casos:

Cuando se hubiera causado indefensión a la parte demandada, durante el proceso.



Por otro lado, a los militantes se les otorga el recurso de queja,¹²⁴ cuando consideren vulnerados sus derechos o que se viola alguna ley. Como condición, se deben agotar los recursos establecidos en los estatutos para después acudir a la Corte Nacional Electoral.

Las resoluciones de la Corte Nacional Electoral serán revisadas por el Tribunal Constitucional cuando: “afecte derechos legítimamente adquiridos por un ciudadano, partido político o alianza, en los siguientes casos: a) Cuando los documentos que sirvieron de fundamento para dictar la resolución, resulten legalmente falsos; b) Cuando con posterioridad a la resolución, sobrevengan hechos nuevos o se descubran hechos preexistentes que demuestren con pruebas de reciente obtención, que la resolución fue dictada erróneamente”.¹²⁵

Respecto a los procedimientos en la legislación chilena,¹²⁶ se encuentra la reclamación en relación con la generación defectuosa de un partido político, que serán resueltas en única instancia y sin posterior recurso por el Tribunal Calificador de Elecciones. Asimismo, es al “Tribunal Constitucional al que le compete declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos”.¹²⁷

Como requisitos para esta reclamación se debe contar con la aprobación de un cuarto de los miembros del Consejo General de la representación parlamentaria del partido.

Otro recurso que se establece es el de oposición a la formación de un partido sin que se suspenda el proceso de constitución, que se presentará ante el director del Servicio Electoral. Dicha oposición sólo podrá ser sustentada por un partido.

¹²⁴ Artículo 26. Recurso de queja. El o los militantes que acrediten esta condición, siempre que hubieran agotado los recursos internos establecidos en el estatuto de su partido, podrán recurrir ante la Corte Nacional Electoral cuando consideren vulnerados sus derechos o consideren que se han transgredido las leyes de la República referidas a la organización y funcionamiento de los partidos o a los derechos políticos de los ciudadanos, así como el estatuto o resoluciones internas del partido.

¹²⁵ Artículo 28 del *Código Electoral Nacional*, texto modificado por Ley núm. 2282 de 4 de diciembre de 2001.

¹²⁶ Artículo 57. Las reclamaciones que tengan relación con la generación defectuosa del Tribunal Supremo de un partido político y que sean formuladas dentro de los noventa días siguientes a su elección o de la fecha en que experimente algún cambio en su integración, serán resueltas en única instancia y sin ulterior recurso por el Tribunal Calificador de Elecciones, conforme al procedimiento señalado en el artículo precedente.

Dicha reclamación podrá ser interpuesta por no menos de un cuarto de los miembros del Consejo General de la representación parlamentaria del partido.

¹²⁷ Numeral 7 del Artículo 82 de la Constitución Política.



Ecuador,¹²⁸ por otro lado, establece un procedimiento únicamente para el caso de controversia en la escisión de un partido, cuando se formen dos directivas, correspondiéndole al Tribunal Supremo Electoral decidir cuál es la legítima. En este caso, la decisión es inapelable y causa ejecutoria.

Finalmente, en Venezuela,¹²⁹ el Ministerio de Relaciones Interiores podrá objetar la solicitud de inscripción de cualquier partido ante el Consejo Supremo Electoral. Los partidos podrán recurrir la negativa de inscripción ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Por otro lado, el Tribunal Supremo de Justicia cuenta con una sala en materia electoral para resolver las controversias que se presenten en esta materia, tal como lo establece la Constitución Política del país, “el Tribunal Supremo de Justicia funcionará en Sala Plena y en las Salas Constitucional, Político Administrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social, cuyas integraciones y competencias serán determinadas por su ley orgánica.

La jurisdicción contencioso electoral será ejercida por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que determine la ley”.¹³⁰

España no establece en la ley ningún procedimiento jurisdiccional, sin embargo, el Tribunal Constitucional ha resuelto que quienes se vean afectados por la actividad ilegal de los partidos pueden recurrir a los medios de justicia. Tal resolución a la letra dice:

c) Establecido cuanto precede, la siguiente cuestión que debemos resolver es la de si los derechos de los afiliados derivados de la organización y funcionamiento interno

¹²⁸ Artículo 25. En el caso de que se produzca escisión en un partido y se formen dos directivas, corresponde al Tribunal Supremo Electoral determinar cuál fracción es la legítima. Para el efecto, en el plazo de treinta días, las fracciones partidarias presentarán sus pruebas y alegatos y el Tribunal podrá solicitar otras. El Tribunal dictará su resolución en el plazo de quince días.

La decisión del Tribunal es inapelable y causa ejecutoria. La fracción que no haya sido reconocida no podrá usar el nombre originario del partido, total o parcialmente, ni agregarle aditamentos. Los dirigentes que persistieren en el uso indebido del nombre del partido o pretendan representarlo, serán sancionados con prisión de diez a treinta días y una multa de cinco mil a diez mil sucres.

¹²⁹ Artículo 14. El Ministerio de Relaciones Interiores podrá objetar la solicitud de inscripción de cualquier partido ante el Consejo Supremo Electoral, indicando las razones en que se fundamenta de acuerdo con lo prescrito en esta Ley. Si fuesen rechazadas, el Ejecutivo Nacional, por órgano de la Procuraduría General de la República, podrá recurrir por ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la cual decidirá en la forma y dentro de los lapsos establecidos para la negativa de inscripción.

¹³⁰ Artículos 262 y 297 de la Constitución Política.



democrático proclamado en el Artículo 6 C.E. pueden incluirse en el derecho de asociación del Artículo 22 C.E. y en consecuencia su control es residenciable en la vía procesal de la Ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona. La respuesta a esta cuestión es positiva.

[...] Se ha advertido que esa actividad sancionadora llevada a cabo “contra los procedimientos y garantías que regulan los estatutos pueden [...] vulnerar derechos fundamentales de los afectados” (STC 185/1993), como el acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (STC 155/1993), el derecho al honor (STC 218/1988) u otros derechos de contenido económico (STC 96/1994). En estos casos se ha admitido la posibilidad de controlar jurisdiccionalmente estas infracciones (SSTC 185/1993, 96/1994 y ATC 213/1991) y nada se opone a que cuando no se vean afectados otros derechos también las infracciones referidas únicamente a los derechos estatutarios sean susceptibles de una cierta garantía jurisdiccional. Sin embargo, deberá tenerse en cuenta, en todo caso, que se trata de derechos de carácter meramente estatutario, que encuentran siempre un límite o contrapunto en los derechos, esos sí constitucionales, de los demás asociados y de la propia asociación, especialmente el derecho de autoorganización, cuyo objetivo fundamental reside, como hemos apuntado anteriormente, en evitar interferencias de los poderes públicos, incluido el judicial, en la organización y funcionamiento de las asociaciones.¹³¹

Democracia interna y la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

Los partidos políticos requieren el reconocimiento del Estado en la mayoría de los países del mundo, tal es el caso de México. La forma de realizar este reconocimiento es de dos tipos: mediante el ejercicio libre del derecho de asociación, como en Francia; o por el ejercicio controlado del derecho de asociación, como en España. Los criterios jurisprudenciales sostenidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) son en el sentido de continuar por el camino del ejercicio

¹³¹ Referencia número: 56/1995; Tipo: Sentencia; Fecha aprobación: 06-03-1995; Publicación BOE: 31-03-1995 [«BOE» núm. 77]; Sala: Sala Segunda; Excmos. Sres. López, Rodríguez, Gabaldón, González y Viver; Ponente: don Carles Viver Pi-Sunyer; Número Registro: 1514/1992; Recurso tipo: Recurso de amparo.



controlado y restrictivo del derecho de asociación, pero la oposición a dichos criterios no ha dejado de manifestarse. En este sentido, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) propone, que sean los propios partidos políticos los que resuelvan las cuestiones relativas a la democracia interna de los mismos, como afiliación, suspensión y expulsión de sus miembros, elección, designación y remoción de dirigentes, y postulación de candidatos a cargos de elección popular. Asimismo, que no haya autoridad alguna externa a ellos que pueda modificar, revocar o dejar sin efectos los actos y resoluciones definitivas tomadas por las organizaciones políticas en estas materias; y que el Consejo General del Instituto Federal Electoral no pueda interpretar las normas estatutarias de los partidos y agrupaciones políticas para efectos de su aplicación interna; y por último, que no procederá el juicio de protección de los derechos político electorales cuando se pretenda impugnar ciertas determinaciones que adopten los partidos y agrupaciones políticas (Cámara de Senadores, iniciativa presentada por la senadora Sara Castellanos Cortés, del grupo parlamentario del PVEM, el 19 de junio de 2002).

Es importante destacar la opinión que genera el ejercicio de la competencia del TEPJF respecto de la llamada democracia interna de los partidos. La senadora Martha Sofía Tamayo, del PRI, señaló:

Llama la atención que tengamos que recurrir a la interpretación de la base primera del Artículo 41 constitucional, a decir que el Artículo 99 constitucional establece que el TEPJF es la máxima autoridad en la materia, a hacer interpretaciones a contrarios censos, a desprender del carácter e interés público de los partidos políticos y de sus disposiciones de recursos de competencia [...]

La competencia no se puede desprender por interpretación y menos por integración (Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, Segundo Foro de Justicia y Marco Constitucional del Sistema Federal del Distrito Federal, VI Jornada, 12 de noviembre 2003, pp. 331 y siguientes. Senado de la República, Legislatura LIX.2003).

BIBLIOGRAFÍA

ALMOD, Gabriel, *The Politics of the Developing Areas*, EUA, Princeton Center of the International Studies, 1979.



- , *Comparative politics Today a World View*, EUA, General Editor, 1988, 595 p.
- ALS, George, *Le Luxembourg. Profil historique, géographique et économique*, SIP, 1980.
- ARAZI, Arye, *Le Système Electoral Israélien*, núm. 15, Ginebra, Dalloz, 1963.
- ATTALI, J., *Analyse économique de la vie politique*, Paris, PUF, 1972.
- , *Les modèles politiques*, Paris, PUF, 1974.
- AUBERT, Jean François, *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, 2 t., Neuchâtel, Jurisprudence Générale Dalloz/Editions Ides et Calendes, 1967.
- , *Petit Histoire Constitutionnel de la Suisse*, Berna, Francke (Monographies d'histoire suisse publiées par la Société générale suisse d'histoire, 9), 1975.
- , *Petit Histoire Constitutionnel de la Suisse*, Laussana, Payato, 1990.
- AVRIL, Pierre, *Essai sur les partis*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1986.
- BALINSKI, Michel y Peyton Young, *Fair Representation. Meeting the Ideal of On Man, One Vote*, Londres, Yale University, 1982.
- BANKG, Arthur y Thomas C. Muller, *Political Handbook of the World*, EUA, 1987.
- BLONDEL, Jean, “Party Systems and Pattern of Governement in Western Democracies”, *Revue Canadienne de Science Politique*, núm. 183, 1968.
- , *An Introduction to comparative Gouvernment*, Londres, Wildwood House, 1969.
- , *Political Parties. Genuine Case for Discontent?*, Londres, Wildwood House, 1996.
- BRUN, Henri y Guy Tremblay, *Droit Constitutionnel (Canadien)*, 2a. ed., Canada, Les Editions Yvon Blais, 1997.
- BURDEAU, George, *Traité de Science Politique: La dynamique Politique*, 2a. ed., t. III, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.
- BUTLER, D.E., *The Electoral system in Britain 1818-1951*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- CADART, Jacques, *Les Modes de scrutin des Dix-huit Pays Libres de l'Europe Occidentale: Leurs Résultats et leurs Effets Comparés. Élections Nationales et Européennes*, Paris, PUF, 1983.
- , “Régime électoral et Régime Parlementaire en Grande-Bretagne”, *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, núm. 5, Paris, 1948.



- CAMPION, G.C.B., *An Introduction to the procedure of the House of Commons*, 3a. ed., Londres, Macmillan, 1958.
- CATSIAPIS, Jean, “Les dix ans de la Constitution Grecque du 9 juin 1975”, *Revue de Droit Public*, Paris, 1987.
- CHALVIDAN, Pierre Henri y Hervé Trnka, *Les régimes politiques de l'Europe des Douze*, Paris, Eyrolles (col. Droit & Sciences Humaines), 1990.
- CHARLOT, Jean, “Du parti dominant”, *Projet*, núm. 48, septiembren-octubre, Paris, 1970.
- , *Les partis politiques*, 2a. ed., Paris, Armand Colin, 1972.
- , “Les Groupes politiques dans leur environnement”, en *Traité de science politique*, t. III, Paris, PUF, 1985.
- , “Partis politiques pour une nouvelle synthèse Théorique”, *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, en Ives Meny y George Lavau, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2000.
- CHARLOT, Monica, *Le pouvoir politique en Grande Bretagne*, 2a. ed., Paris, PUF (col. Thémis), 2001.
- COTTERET, J. M. y Claude Emeri, *Les Systèmes électoraux*, 4a. ed., Paris, PUF (col. Que sais-je?), 1988.
- D'ARCY, F., *La représentation*, Economica, Paris, 1985.
- DEMICHEL, André y Francine, *Droit Electoral*, Dalloz, Paris, 1973.
- DOUBLET, Yves-Marie, *Le Financement de la Vie Politique*, Paris, PUF (col. Que sais-je?), 1990.
- , *Le Financement des Partis Politiques en République Fédérale d'Allemagne*, Paris, Economica (col. Instituciones Políticas y Administrativas de Alemania Federal), 1991.
- DUHAMEL, Olivier e Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992.
- DURAND, Claire-Françoise, *Le Gerrymandering aux Etat-Unis Découpage des Circonscriptions Electorales et Démocratie Représentative*, tesis de doctorado, Paris, Universidad de Paris II, 1978.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1957.
- , *Introduction à la Politique*, Paris, Gallimard (col. Folio), 1964.
- , *Sociologie Politique*, 3a. ed., Paris, PUF (Thémis), 1968.
- , “L'Influence des systèmes électoraux sur la vie politique”, núm. 16, *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, Paris, Hachette, 1975.



- , *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin (col. Points, série Politique, 114), 1976.
- , *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel: Les grands systèmes politiques*, t. I., 16a. ed., Paris, PUF (Thémis), 1988.
- , “Les Partis Politiques et le Développement de la Démocratie”, *Presencia de Maurice Duverger en México*, México, Porrúa.
- FAVRE, P., *La Décision de Majorité*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976.
- , “La mort d l’électeur”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 26, núm. 5, octubre, 1976.
- FUSILIER, Raymond, *Les Monarchies Parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)*, Paris, Ouvrière, 1960.
- GARANT, Patrice, “La Charte Constitutionnelle de 1982 et la démocratie électorale canadienne”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 5, Paris, 1991.
- GARRONE, Pierre, “Le Suffrage universel et égal en Suisse”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 10, Paris, 1992.
- GEORGEL, Jacques, Geoffrey Hand y Christoph Sasse, *Les régimes électoraux dans la communauté européenne*, Paris, La Documentation Française, 1979.
- JALOWICZ, J.A., *Droit Anglais*, 2^a ed., Paris, Dalloz, 1992.
- JOUVE, Edmond, “Modes de Scrutin et Systèmes électoraux”, *Revue Documents d’études, droit constitutionnel et institutions politiques*, La Documentation Française, núm. 1, Paris, 1986.
- KAPLAN-GEST, Patricia, *Droit anglais, Institutions politiques et judiciaires*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993.
- KOMMERS DONALD, P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham y Londres, Duke University Press, 1989.
- LA PALOMBARA, Joseph y Mirón Winer, *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.
- LAMBERT, Jacques y Alain Gandolfi, *Les Système politique d l’Amérique Latine*, Paris, PUF (col. Thémis), 1987.
- LASSALE, Jean-Pierre, *Les Partis Politiques aux Etats-Unis*, Paris, PUF (col. Que sais-je?, 2350), 1987.
- LAUVAUX, Philippe, *Le parlementarisme*, Paris, PUF (col. Que sais-je?), 1987.



- , *Les Grandes Démocraties Contemporaines*, Paris, PUF (col. Droit Fondamental), 1990.
- LAVROFF, Dimitri George, *Les Partis Politiques en Afrique Noire*, 2a. ed., Paris, PUF (col. Que sais-je?, 138), 1978.
- MASCLET, Jean-Claude, *Le Droit des Elections Politique*, Paris, PUF (col. Que sais-je?, 2643), 1992.
- OFFERLE, Michael, *Les partis politiques*, 2a. ed. corr., Paris, PUF (col. Que sais-je?, 2376), 1991.
- OSTROGORSKI, Moisei, *La démocratie et les partis politiques*, vol. 2, Paris, Seuil (col. Points, Section politique, 100), 1979.
- OWEN, Bernard y Halina Opolska, “Les Lois électorales”, en *La réinvention démocratique. Les premières élections en Europe de l’Est*, Paris, Association Française de Science Politique, 1991.
- , “Les effets des systèmes électoraux”, en *La réinvention démocratique. Les premières élections en Europe de l’Est*, Paris, Association Française de Science Politique, 2002.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard, “Les impasses de la Ve bis”, *Projet*, núm. 48, Paris, 1970.
- , “La politique rétro”, *Revue l’Express*, Paris, 17 diciembre de 1977.
- , *L’Etat Spectacle: essai sur et contre le star system en politique*, Paris, Flammarion, 1973.
- , *Sociologie Politique: Eléments de Science Politique*, 4a. ed., Paris, Montchretien, 1988.

Legislación y jurisprudencia de diversos países

- OBERDORFF, Henri, *Les Constitutions de l’Europe des deuze*, Paris, La Documentation Française (col. Retour aux textes), 1992.
- DUVERGER, Maurice, *Constitutions et Documents Politiques*, 12a. ed., Paris, PUF (col. Thémis), 1989.
- RIALS, Stéphane, *Textes Constitutionnels Etrangers*, 3a. ed., Paris, PUF (col. Que sais-je?, 2060), 1988.



Alemania

AKALIN, Oguz, “Loi électorale Fédérale”, *Documentation sur la Politique et la Société en République Fédérale d’Allemagne*, Colonia, Inter Naciones, 1986.

WOHRMANN, Gotthard, “Loi sur la Cour Constitutionnelle Fédérale”, *Documentation sur la Politique et la Société dans la République Fédérale d’Allemagne*, Colonia, Inter Naciones, 1982.

KEIN Walter y Oguz Akalin, “Loi électorale Fédérale”, *Documentation sur la Politique et la Société dans la République Fédérale d’Allemagne*, Colonia, Inter Naciones, 1980.

Austria

“Loi fédérale sur les élections au Conseil National, núm. 391”, 27 de noviembre de 1970, en *Congreso de los Diputados, elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III.

Bélgica

SERVAIS, Jean y Mechellynk, “Code électorale (19 août 1928 et 28 avril 1929)”, *Les Codes Belges. Matières Administratives et de Droit Public*, Bruselas, 1975.

Bulgaria

FRISON-ROCHE, F., *La Loi électorale de l’Assemblée Constituante de Bulgarie, adoptée par la 9^{me} Assemblée nationale le 3 mars 1990*, Paris, Centre D’Etudes Comparatives des Elections, 1990.

Canadá

Le directeur général des élections du Québec et le directeur général du financement des partis politiques, *Referendum. Recueil des Lois sur les élections*, Direction Générale des Publications du Ministère des Communications du Québec, 1981.

Le directeur général des élections du Québec, *Recueil des Lois sur les élections*, Direction Générale des Publications du Ministère des Communications du Québec, 1983.



Francia

GERARD, Patrick, “Contentieux électoral”, *Juris-Classeurs*, Administratif, Fascicule 760, Paris, 1991.

Conseil d’Etat, *Jurisprudence du Conseil d’Etat et du Tribunal des conflits*, cuadros decenales 1975-1984, t. IV, Paris, Sirey, 1987.

DALLOZ, *Code électoral*, 5a. ed., Paris, Sirey, 1989.

FAVOREU Louis y Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 5a. ed., Paris, Sirey, 1989.

España

AJA, Eliseo (ed.), “Reglamento provisional del Congreso de los diputados de 17 de octubre de 1977”, *Boletín Oficial de Canarias*, 22 de octubre; *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas, 1990.

———, “Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional”, *BOE*, núm. 239, 5 de octubre de 1979), *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas, 1990.

———, “Ley orgánica 3 du 2 juillet 1987 sobre la financiación de los partidos políticos”, *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas, 1990.

Gran Bretaña

BUTLER D.E., *The Electoral System in Britain 1918-1951*, Londres, Oxford University Press/Amen House, 1953.

JAMES, John S., *Stroud’s Judicial Dictionary of Words and Phrases*, 4a. ed., vol. 2, Londres, 1971.

———, “Ley sobre representación del pueblo de 1949”, en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III, 1984.

Grecia

Secrétaire General à la Presse et à l’Information, *Le système Electoral en vigueur*, Atenas, 1974.

———, “Les élections du 18 octobre 1981”, en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III.



Hungría

One the Election of the Members of Parliament, Act núm. XXXIV of 1989, 1989.

India

MEHTAS, M., *A commentary on Indian constitutional law*, second revised and updated edition with *Constitution of India 1949* and *Constitution amendment Acts (195-1990)*: Deep & Deep, Nueva Delhi, 1990.

Japón

Constitution du Japon, Paris, 1969.

Règlement de la Chambre des Représentants, Paris, 1969.

“Public offices Election Law” (loi núm. 100, 15 abril 1950), en *Law Bulletin Series*, Tokio, Eibun-Honorai-Sha, 1958.

Luxemburgo

“Loi electoral du 31 juillet 1924”, en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral, núm. 30), t. III, 1924.

“Règlement de la Chambre de Députés (25 octubre 1965)”, en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen electoral), núm. 30, t. III, 1965.

México

República Mexicana, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Educación, México.

Noruega

“Constitution de la Norvège”, *La Documentation Française*, núm. 3349, Paris, 1966.

Polonia

OPOLASKAS, Halina y Bernard Owen, *La Loi électorale Polonaise (7 avril 1989)*, presentación, análisis y traducción, Paris, Centre D'Études Comparatives des Elections, 1990.



Portugal

“Lei eleitoral para a Assembleia da Republica, núm. 14/79” (16 mai 1979), en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III, 1979.

Rumania

FRISON-ROCHE, F., *Décret-loi concernant les Elections Présidentielles et législatives de Roumanie*, *Journal officiel du 18 mars 1990*, Paris, Centre D'Études Comparatives des Elections, 1990.

Suecia

“Constitution de la Suède”, *La Documentation Française*, Paris, núm. 3256, 1966.

Suiza

“Loi Fédérale sur les droits politiques” (17 décembre 1976), en *Recueil des Lois Fédérales*, Ginebra, 1978.

“Ordonnance sur les droits politiques” (24 mai 1978), en *Recueil des Lois Fédérales*, Ginebra, 1978.

Checoslovaquia

The Federal Assembly of the Czechoslovak Socialist Republic passed the following law, (22 febrero de 1990), Praga, 1990.

URSS

OPOLSKAS, Halina y Bernard Owen, *La Loi électorale de L'URSS (1 diciembre 1988)*, presentación, análisis y traducción, Paris, Centre D'Études Comparatives des Elections, 1990.

VI. Democratización de los partidos políticos

Salvador A. Pérez Contreras

La finalidad de este trabajo es comentar algunos puntos importantes en materia de partidos políticos, de manera específica en lo que se refiere a su actividad democrática, ya que la dinámica que han tenido en México ha implicado que hoy en día sus actos se impugnen en caso de violar derechos políticos de sus militantes.

Para este fin, considero necesario explicar un poco el concepto democracia y sus distintas variantes, ya que si los partidos políticos realizan actos en los que se permite la participación de los militantes, es lógico que actúen con base en procesos que se caractericen por ser democráticos, en virtud de que no se puede concebir una sociedad en la que la designación de quienes deben representarle –en los distintos cargos públicos o partidistas– no se haga mediante formas o mecanismos que permitan que los ciudadanos o militantes elijan de manera mayoritaria a sus representantes.

Pero tratándose de partidos políticos, en ocasiones ocurre que sus actos vulneran derechos político-electorales de los militantes, lo que da lugar a que esos actos se impugnen ante las instancias partidistas, órganos jurisdiccionales locales, y, como última instancia, en caso de no restituirse el derecho del militante, se acuda ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) mediante el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

La democracia interna partidista sigue siendo un asunto muy ilustrativo en cuanto a la poca información y conocimiento que se tiene sobre la organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en México. La forma en que trabajan los partidos políticos persigue un fin común: promover la participación del pueblo en la vida democrática al permitir, mediante sus procedimientos internos,



que los ciudadanos también tengan acceso al ejercicio del poder público. Por lo tanto, en esa dinámica de su actividad interna aún falta mucho camino por recorrer, ya que en ocasiones la complejidad del análisis de estos temas radica no sólo en la variedad de cuestiones que deben tenerse en cuenta, sino en lo difícil y delicado que resulta examinar lo que ocurre en el interior de los partidos, más allá de las reglas y los comportamientos formalmente establecidos.

DEMOCRACIA

El tema de la democracia reviste especial importancia en la vida interna de los partidos políticos en México.

Sartori considera que la democracia es un procedimiento con base en el cual los líderes compiten en el plano electoral para obtener la necesaria investidura popular que les permita ejercer las funciones de gobierno. En este sentido, las élites no constituyen una imperfección de la democracia, al contrario, están inspiradas en intentos democráticos y representan una fuente estructural de estabilidad del sistema, lo que en realidad es una amenaza para las libertades democráticas es la falta de liderazgo, que trae como consecuencia la manipulación de las masas conducidas por el contrario: las élites antidemocráticas.

Refiere Sartori que se considera superada la idea de que la democracia sea una forma de autogobierno por parte del pueblo, toda vez que éste adquiere el papel de gobernante únicamente durante las elecciones, pues cuando votamos para elegir, no decidimos cuestiones individuales de gobierno, de suerte que el verdadero poder del electorado consiste en elegir quién lo gobernará, y por lo tanto, las elecciones deciden quién será el que tome las decisiones correspondientes.

La definición mínima de democracia, necesaria y suficiente para describir el funcionamiento efectivo de un sistema democrático-representativo, la presenta como un mecanismo que genera una poliarquía abierta en la que la competencia en el mercado electoral atribuye el poder al pueblo y específicamente impone la responsabilidad de los electos en relación con sus electores. Así, si descriptivamente se configura como una poliarquía efectiva, prescriptivamente se alimenta de la reivindicación tendiente a sustituir el injusto dominio de los “no electos” por el comando de quienes son reconocidos como los mejores; por lo tanto, desde el



punto de vista normativo, se configura como una “poliarquía selectiva” que individualiza a los líderes mejor calificados.¹

Democracia sin adjetivos, dice Sartori,² se entiende como democracia política, distinta de la social o de la económica. Una diferencia principal respecto de éstas es que aquélla es supraordenada y condicionante, en tanto que las otras son subordinadas y condicionadas, por lo que, si falta la democracia mayor, con facilidad faltarán las menores. Esto explica por qué la democracia ha sido siempre un concepto altamente desarrollado y teorizado como sistema político.

EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

En su definición literal o etimológica, la palabra *democracia*, señala Sartori, quiere decir “poder popular”, de donde estima necesario distinguir seis posibles desarrollos concretos del concepto:

- 1) Pueblo como literalmente todos.
- 2) Pueblo como pluralidad aproximada: un mayor número, los demás.
- 3) Pueblo como populacho, clases inferiores o proletariado.
- 4) Pueblo como totalidad orgánica indivisible.
- 5) Pueblo como principio de mayoría absoluta.
- 6) Pueblo como principio de mayoría moderada.³

De todas ellas, la que resulta más útil es la primera, aunque “todos” no son en verdad todos, sino los ciudadanos o habitantes de un territorio determinado. En este mismo sentido, cuando decimos *todos*, se sobreentiende que excepto los menores, los incapacitados, los criminales, y al final resulta que son menos que los literalmente todos, incapaces de conformar una democracia como tal.⁴

La democracia no es simplemente una regla de mayoría, y la teoría de la democracia debe forzosamente encajar en el principio mayoritario moderado, que con-

¹ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Patria, 1993, p. 8.

² *Ibid.*, p. 147.

³ *Ibid.*, p. 14.

⁴ *Ídem.*



siste en que la mayoría tiene el derecho de hacer prevalecer los límites, es decir, respetando los derechos y la libertad de las minorías.

Agrega Sartori⁵ que la insuficiencia en cuanto a la definición etimológica del concepto es de la definición y no de la realidad, y no es que carezca de importancia, pues si bien no agota el discurso sobre la democracia, es cierto que lo abre y lo introduce, porque al afirmar que el poder es del pueblo, se establece una concepción sobre las fuentes y la legitimidad del poder.

Así, democracia significa que el poder es legítimo siempre que su investidura provenga de abajo y sólo si emana de la voluntad popular. Decimos democracia para aludir a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes respondan a los gobernados; una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa.⁶

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPRESENTATIVA E IDEAL

En otra parte de su obra, Sartori⁷ da pie a una concepción tridimensional de la democracia: participativa, representativa e ideal.

Deriva esto de los tres aspectos que a su juicio deben considerarse cuando se define la democracia:

- a) La democracia como principio de legitimidad, que apela al concepto de democracia participativa. Postula que el poder deriva del pueblo y se basa en el consenso verificado, no presunto, de los ciudadanos. Como lo postula Huntington,⁸ un régimen del siglo XX será definido como democrático siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados mediante limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que

⁵ *Ibid.*, p. 23.

⁶ *Ídem.*

⁷ *Ídem.*

⁸ Samuel Huntington, "La tercera ola de la democracia", en Larry Diamond y Marc F Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 1996, p. 20.



los candidatos compitan libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tenga derecho a votar; concepto que a su vez abarca las dos dimensiones (competencia y participación) que Robert Dahl marcó como decisivas en su definición de democracia realista o poliarquía, que implica la existencia de libertades civiles y políticas, la libertad de expresarse, publicar y reunirse y organizar todo lo necesario para el debate político y la conducción de campañas electorales.

Uno de los pilares de la democracia participativa es el respeto a los derechos básicos de la población: los derechos civiles y políticos.

El respeto a los derechos civiles implica el respeto del imperio de la ley, a la libertad de tránsito, a la libertad de expresión, a la libertad de prensa, entre otros.

El respeto a los derechos políticos implica elecciones limpias, sufragio universal, respeto al voto, a la división de poderes.

Estos principios de la democracia participativa se expresan en un régimen que define los derechos y deberes de todos los participantes.

- b) La democracia como sistema político, que se refiere a una democracia representativa. Tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio del poder; aquí se apela al concepto de democracia representativa, que entiende que el poder se transmite por medio de mecanismos representativos. Y, al decir de Sartori, el hecho de que se añadan algunas instituciones de democracia directa, como el referéndum o plebiscito, no obsta para que las democracias sean indirectas, gobernadas por representantes.
- c) La democracia como ideal. En la realidad, la democracia no es como debería ser. Se le define en cuanto a los fines que persigue. Es ante todo y por encima de todo un ideal. El elemento ideal o normativo es constitutivo de la democracia y provee una tensión entre lo ideal y lo real que hace que sea perfectible. Cuanto más se democratiza una sociedad, tanta más democracia se tiene.

Cabe señalar, para los efectos del Informe del *Índice del Desarrollo Democrático en América Latina*, lo que afirman Blomeier y Arias⁹ en el sentido de que la demo-

⁹Hans Blomeier y Jorge Arias, “Las dimensiones de la democracia”, *Informe del Índice del Desarrollo Democrático de*



cracia es un régimen político, un sistema político y un fin. Y si bien actualmente se distinguen más de 550 subtipos de democracias, aún se le siguen incorporando atributos para definirla o describirla y establecer cómo se vive la democracia en distintas sociedades.

DEMOCRACIA FORMAL Y DEMOCRACIA REAL

Para definir una democracia deben considerarse tanto los atributos formales relativos al régimen democrático, como los que dan cuenta de la democracia real, que es la que perciben y viven los ciudadanos en un régimen de ordenamiento democrático.

Según este criterio, Blomeier y Arias indican que resulta fundamental, entonces, el respeto a las libertades civiles, el efectivo poder para gobernar y la calidad institucional.¹⁰

Plantean que los atributos de la democracia formal son:

- 1) Elecciones libres. Se considera libre una elección cuando hay una razonable competición política y ausencia de fraude electoral.
- 2) Sufragio universal. Este derecho no puede ser negado a una minoría o sector de la sociedad, es decir, se amplía la posibilidad de participación política para todo el electorado.
- 3) Participación plena. No deben presentarse proscripciones o prohibiciones de candidatos o partidos. Se considera la competición política que sólo se practica en elecciones libres.

Estos tres atributos constituyen una condición de entorno básico para la democracia formal, y afectan directamente el comportamiento de los indicadores de la democracia real.

En cambio, Blomeier y Arias estiman que son atributos de la democracia real:

América Latina, 2003, publicado en la página de internet de la Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com en <http://www.idd-lat.org/Archivos%20PDF%202003/Marco%20Conceptual.pdf>, consulta de 19 de febrero de 2007.

¹⁰ *Ídem*.



- 4) Respeto a las libertades civiles y los derechos políticos. El respeto a las libertades civiles básicas implica la libertad de expresión, asamblea y asociación; el respeto a los derechos políticos alcanza también los derechos humanos y de las personas. Se alienta la competición de la ciudadanía como defensora del ejercicio de sus derechos civiles, como ciudadanos y no sólo como electores.
- 5) Eficiencia política y calidad institucional. Se establece cuál es el desempeño de las instituciones en cuanto a la calidad de la burocracia estatal, la transparencia en los actos de la administración y la posibilidad de rendición de cuentas. Importa también evaluar la fortaleza de las instituciones ante las distintas expresiones de preferencias de todos los grupos sociales, incluyendo los más extremos.
- 6) Ejercicio de poder efectivo para gobernar (por parte de los gobernantes electos). En un proceso de “transición democrática” importa medir el control de autoridades civiles sobre los militares; en procesos de consolidación democrática y en democracias estables, importa la gobernabilidad, entendida como las políticas que tienden a asegurar bienestar y equidad social, así como también políticas que aseguren eficiencia económica.

El aludido ejercicio efectivo del poder se traduce en capacidad para gobernar con políticas que aseguren bienestar y equidad social, y capacidad para generar otras que aseguren eficiencia económica.

Estos tres últimos atributos permiten operar el concepto de democracia real. En ellos se aprecia integralmente la gobernabilidad del régimen, e indirectamente permiten revisar las cuotas de legitimidad o deslegitimación en tanto hay un seguimiento de la acción del gobierno y la evaluación de su autoridad y liderazgo.

CONCEPTO PROCEDIMENTAL DE DEMOCRACIA

El aporte más significativo para la estandarización de la definición de democracia lo proporcionó Robert Dahl al adoptar una definición procedimental mediante cierto número de atributos que una democracia debe presentar a fin de elegir a quienes gobernarán.



Por cierto, cabe aclarar que las definiciones de carácter procedimental se detienen en el análisis de los procedimientos democráticos de un régimen y no en las políticas sustantivas o los resultados democráticamente deseables que el régimen genera.

En efecto, para Dahl¹¹ el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos; de modo que el término “democracia” designa el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera, o casi enteramente, a todos sus ciudadanos, y para que un gobierno responda durante un periodo determinado a las preferencias de estos, sin distinciones, deberán darse tres condiciones fundamentales:

- 1) Formular sus preferencias.
- 2) Manifestarlas públicamente ante sus partidarios o ante el gobierno, individual y colectivamente.
- 3) Recibir del gobierno igualdad de trato. Los criterios esenciales de un orden político democrático.

Las que a su vez garanticen las ocho cláusulas que consisten en:

- 1) Libertad de asociación.
- 2) Libertad de expresión.
- 3) Libertad de voto.
- 4) Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo.
- 5) Elegibilidad para la cosa pública.
- 6) Diversidad de fuentes de información.
- 7) Elecciones libres e imparciales.
- 8) Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

¹¹ Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, México, REI, 1993, p. 13.



Por su parte, Bobbio¹² también expuso, en un trabajo publicado en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, la integralidad en la concurrencia de los ingredientes que en su concepto caracterizan la democracia, al decir:

Esta definición de la democracia como vía, como método, como conjunto de reglas del juego, que establecen cómo se deben tomar las decisiones colectivas, es relativamente nueva. Pero si se confronta con la oración de Pericles de la cual partimos, nos damos de inmediato cuenta de que las dos definiciones no son tan diversas y de que pueden una y otra ser confrontadas. También el gobernante ateniense se había limitado a decantar algunos principios, el de la separación entre vida pública y vida privada, el de la participación activa de los ciudadanos en la vida política, el de la deliberación a través de la libre discusión, que son todos “procedimientos universales”, como se suelen llamar por los juristas. Los procedimientos universales que caracterizan la democracia se pueden fijar en estos puntos esenciales:

- 1) Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica y sexo, deben disfrutar de los derechos políticos, es decir, cada uno debe disfrutar del derecho de expresar la propia opinión y de elegir a quien la exprese por él.
- 2) El voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso.
- 3) Todos los que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres para poder votar según la propia opinión, formada lo más libremente posible, en una competición libre entre grupos políticos organizados, en concurrencia entre ellos.
- 4) Deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en la condición de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y alternativos.
- 5) Tanto para las elecciones, como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere electo o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos.

¹² Norberto Bobbio, “De la ideología democrática a los procedimientos universales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/inf/inf10.htm>, consulta de 20 de febrero de 2007.



6) Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho de convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.

Aunque estas reglas, señala Bobbio, parecen fáciles de aplicar correctamente, resulta lo contrario, pues solamente establecen quién debe decidir y cómo. Apunta que para que un Estado sea en verdad democrático, basta la inobservancia de una de ellas para que un gobierno no sea democrático, ni verdadera ni aparentemente.

Robert A. Dahl afirma que la teoría democrática se ocupa de los procesos que permiten a los ciudadanos ejercer formas relativamente elevadas de control de sus propios líderes, de suerte que en una poliarquía la ciudadanía está dividida en numerosos círculos de minorías, y lo ideal es que cada grupo esté igualmente informado de las posibles consecuencias de las decisiones y dotado tanto de iguales recursos políticos para condicionar los resultados, como de iguales posibilidades para participar en la discusión política y promover los propios pedidos cada vez que se presente la necesidad. Empero, en las sociedades reales no son respetadas esas distribuciones paritarias, pues los recursos políticos están distribuidos de modo que permiten mayores cantidades a algunos, lo que no impide que algún grupo social utilice los que detenta para influir en el proceso democrático.¹³

Contra la tradición juspositivista clásica, hoy se configura el derecho como un sistema artificial de garantías preordenado bajo la tutela de los derechos fundamentales; y esa artificialidad, aunada a la concepción actual del positivismo jurídico, varía la naturaleza del Estado constitucional de Derecho, pues no sólo es ya condicionante, sino que está condicionada por vínculos jurídicos no sólo formales sino también sustanciales. A este sistema de legalidad, de doble artificialidad por su papel de garantía en relación con el derecho ilegítimo, lo llama Ferrajoli “modelo o sistema garantista”, que conlleva una alteración del modelo positivista clásico en el plano de la teoría del derecho (validez y vigencia, forma y sustancia de las decisiones); en el de la teoría política; en el de la teoría de la interpretación y aplicación de la ley, y en el de la metateoría del derecho y, por ende, de la ciencia jurídica.¹⁴

¹³ Edoardo Greblo, *Democracia, léxico de política*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2002, p. 148.

¹⁴ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 5a. ed., Madrid, Trotta, 2006, p. 15.



Del segundo plano nos interesa destacar la democracia formal y sustancial, a que alude Ferrajoli como innovación derivada del modelo garantista. Afirma que a una concepción formal de la validez de las normas como mera vigencia o existencia, corresponde una concepción exclusivamente procedimental o formal de la democracia; mientras que una concepción sustancial de ésta, garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos y no simplemente de la omnipotencia de la mayoría, supone admitir la posibilidad de antinomias y de lagunas generadas por la introducción de límites y vínculos sustanciales, ya sean negativos, como los derechos de libertad, o positivos, como los derechos sociales.

A partir de una definición puramente formal o estructural que propone de los derechos fundamentales, establece cuatro tesis esenciales, y es la segunda la que importa, en tanto afirma que los derechos fundamentales expresan la dimensión sustancial de la democracia –en oposición a la política o formal–, tomando en cuenta:

- 1) Las características estructurales de universalidad, igualdad, indisponibilidad, atribución *ex lege* y rango habitualmente constitucional y, por ello, supraordenado a los poderes públicos como parámetros de validez; y
- 2) Los vínculos sustanciales normativamente impuestos en garantía de tales derechos, tanto a las decisiones de la mayoría como al libre mercado; lo que se traduce en tutela constitucional de todo lo considerado “fundamental” en el pacto constitucional y cuya satisfacción es básica para la convivencia civil y es razón social del propio Estado.

Determina que el paradigma de la democracia constitucional no es otro que la sujeción del derecho al derecho generada por esa disociación entre vigencia y validez, entre la mera legalidad y la estricta legalidad, entre forma y sustancia, entre legitimación formal y legitimación sustancial o, si se quiere, entre la weberiana racionalidad formal y racionalidad material. De modo que los derechos fundamentales, incluidos los sociales que sancionan las constituciones, operan como fuentes de invalidación y deslegitimación más que de legitimación.¹⁵

Todavía más, Ferrajoli afirma que el constitucionalismo, amén de ser una conquista y la herencia más importante del siglo XX, es un programa para el futu-

¹⁵ *Ibidem*, p. 52.



ro;¹⁶ primero porque el garantismo resulta la otra cara del constitucionalismo, puesto que los derechos fundamentales así consignados deben ser garantizados y satisfechos; y segundo, porque el paradigma de la democracia constitucional –por ser todavía embrionario– debe ser extendido:

- 1) No sólo a los derechos de libertad, sino a los sociales;
- 2) No sólo frente a los poderes públicos, sino frente a todos los poderes privados, incluso del mercado; y
- 3) No sólo en el ámbito estatal, sino también a todo el derecho internacional.

Por ello, concluye Ferrajoli, una cultura jurídica que tome en serio las constituciones tiene la tarea y la responsabilidad de restablecer, junto con el significado de las palabras, el sentido mismo de la democracia y sus garantías.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El maestro Rodolfo Terrazas establece que “la democracia es considerada desde sus orígenes como el gobierno del pueblo”, por lo tanto, “las instituciones que la conforman deben establecerse para beneficiar a éste, tan es así, que se le confiere la facultad de constituirse en una República, misma que tiene sus bases de creación y organización en la propia Norma Suprema”.¹⁷

Una definición de democracia interna¹⁸ de los partidos políticos puede agruparse en dos categorías generales, misma que conceptuaremos de la siguiente manera:

¹⁶ Ferrajoli, “Juspositivismo crítico y democracia constitucional”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, ITAM-Fontamara, núm. 16, abril de 2002, p. 16.

¹⁷ Rodolfo Terrazas Salgado et al., *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México*, México, 2005, pp. 150, 151. En la misma obra el maestro Terrazas cita el concepto que brinda el *Diccionario jurídico mexicano*, precisando que “la democracia actual es entendida como el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes”.

¹⁸ Pablo Lucas Murillo de la Cueva, “La estructura interna y el funcionamiento democrático de los partidos políticos”, *Revista Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. I, núm. 18, 2003, p. 32. Nos señala el autor que “la democracia interna se sustancia en la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma [...] mediante reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido”.



- a) Elementos relacionados con el aspecto organizativo, es decir, aquellos que determinan cómo se estructura internamente el partido, cuál es el proceso de gestación de las decisiones y qué papel tienen los afiliados en ese ámbito.¹⁹ Dentro de esta primera categoría, a su vez, se distinguen dos manifestaciones: en primer lugar, aquellas exigencias que permiten un grado razonable de participación posible a los afiliados en el proceso de la toma de decisiones y, en segundo lugar, las que determinan cierto grado de control político de los afiliados sobre las decisiones adoptadas por los dirigentes.
- b) Elementos concernientes al respeto de los derechos fundamentales de los afiliados dentro del partido.²⁰

La exigencia de la participación de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones tiene como objetivo que éstas emanen de un proceso que vaya de abajo hacia arriba, es decir, de las bases del partido a los órganos dirigentes, y no al revés. Incluye las siguientes notas específicas:

- 1) Carácter electivo de los cargos directivos, garantizándose, además, la periodicidad de dichas elecciones y su ejercicio libre.
- 2) Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones, para proveer dichos cargos directivos, a favor de todos los afiliados.
- 3) Garantía de la facilidad de construcción de corrientes dentro del partido.
- 4) Ampliación sucesiva del carácter representativo y electivo de los órganos decisores, así como su naturaleza fundamentalmente colegiada.
- 5) Adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones.

¹⁹ Leonel Castillo González, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, TEPJF, Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico, 2005, p. 38.

²⁰ *Ídem*. Refiere el autor en su obra, que “puedo adelantar, desde ahora, mi pleno convencimiento de que únicamente aquellos partidos que asuman la garantía y el respeto de los derechos fundamentales en sus relaciones intrapartidistas pueden ser calificados de plenamente democráticos. En este sentido, también se pronuncia Eduardo Vírjala Foruria, quien comenta que el principio de democracia interna admite diversas concreciones, pero un elemento indispensable de cualquiera de ellas pasa por el reconocimiento al afiliado de todos los derechos fundamentales, por lo que el margen de configuración del legislador estatal o partidario no puede ser tan amplio”. “Ejercicio de derechos por los afiliados y control jurisdiccional de las sanciones impuestas por los partidos políticos”, *Teoría y Realidad Constitucional (La regulación jurídica de los partidos políticos)*, segundo semestre, 2000, núm. 6, p. 86.



- 6) Conversión de la asamblea general en el principal centro decisor del partido, al representar la voluntad del conjunto de afiliados.
- 7) Fomento de instrumentos de democracia directa.
- 8) Participación de los niveles inferiores del partido en el proceso de elaboración de listas electorales o de designación de candidatos a cargos públicos.
- 9) Regulación, a través de los estatutos de las relaciones entre el partido en el ámbito nacional y las diferentes subdivisiones territoriales, con objeto de lograr un cierto grado de autonomía a favor de los órganos más próximos o cercanos a las bases.
- 10) Fomento, por el propio partido, del pluralismo interno.
- 11) Ampliación de la contribución de los afiliados para el sostenimiento financiero del partido al que pertenecen.²¹

En cuanto a la segunda categoría, relativa a los derechos fundamentales de los afiliados, necesariamente habrán de ser respetados los siguientes:

- 1) Libertad de expresión, crítica y opinión, en relación con manifestaciones realizadas en el interior y exterior del partido.
- 2) Libertad de creación y organización de corrientes dentro del propio partido.
- 3) Acceso a los cargos del partido y a formar parte de las listas electorales, con carácter de igualdad.
- 4) Acceso a la información respecto de las actividades del partido.
- 5) Respeto de ciertos principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios partidistas.
- 6) Libre acceso al partido y salida del mismo. No cabría negarse el acceso cuando la causa de inadmisión se base en circunstancias discriminatorias, como sexo, raza, religión, entre otros. La decisión sobre la admisión o rechazo debe estar debidamente motivada, y encomendarse siempre a un órgano imparcial.²²

La democracia interna es un caso muy ilustrativo de la información y el conocimiento tan insuficiente que se tiene sobre la organización y funcionamiento

²¹ *Ibid.*, pp. 39 a 41.

²² *Ibid.*, pp. 41 a 42.



interno de los partidos políticos en México. La principal razón es la complejidad de un análisis de este tipo: no sólo por la variedad de cuestiones que deben tenerse en cuenta, sino por lo difícil y delicado que resulta examinar lo que ocurre dentro de los partidos, más allá de las reglas y los comportamientos formalmente establecidos.

En este sentido, es importante tener presente la conocida “ley de hierro de la oligarquía” que formuló Michels a principios del siglo XX, en la que señaló la tendencia de los partidos a minar la democracia interna en beneficio de una minoría que dirige y controla férreamente el partido.²³ Hay, pues, cierta tensión natural entre las reglas democráticas que teóricamente deben presidir el funcionamiento interno de los partidos y las reglas informales que operan en la práctica.

En estas circunstancias, no es extraño que la mayoría de los estudios sobre democracia interna de los partidos se fijen en los aspectos más visibles y que permitan un análisis comparado. Los criterios de selección formal establecidos por la ley y la normativa interna partidista para la selección de candidatos en los partidos resulta una información importante para analizar su democracia interna, pero resulta insuficiente. Asimismo, se dejan de abordar otros componentes formales también importantes, como el grado de respeto de los derechos fundamentales dentro del partido (por ejemplo, el sufragio activo y pasivo), los mecanismos de control y sanción para garantizar de manera efectiva tales derechos o el reconocimiento de corrientes internas de opinión.²⁴

²³ F. J. de Andrea Sánchez, *Los partidos políticos, su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, Porrúa, 2002, p. 203. Refiere el autor que la “Ley de la tendencia oligárquica de las organizaciones”, conocida también como la “Ley de hierro de las oligarquías”, fue formulada por Roberto Michels, quien sostuvo: “Las formas de cristalización de todo movimiento social joven muestran un rostro democrático. Antes de iniciar su marcha hacia la conquista del poder, todos los partidos ‘de clase’ con nuevos afanes dan a conocer al mundo la solemne declaración de que quieren sustituir al régimen injusto por otro justo, y liberar, no ya a sí mismos, sino a toda la humanidad de la opresión de una minoría tiránica [...] pero la especialización técnica, que surge necesariamente al ampliarse la organización, crea la necesidad de una dirección normalizada y traslada al dirigente como cualidades específicamente suyas, todas las facultades decisorias de las masas. Los dirigentes, que al principio son tan sólo ejecutores de la voluntad de las masas, se hacen ahora autónomos al independizarse de ellas. La organización consuma definitivamente la división de todo partido en una minoría directora y una mayoría dirigida [...] el principio de la división del trabajo avanza, y las competencias se dividen una y otra vez. Se forma, así, una oligarquía claramente diferenciada y con múltiples instancias”.

²⁴ Leonel Castillo González, *Los derechos de la militancia...*, *op. cit.*, pp. 42-43. Señala el autor que la “garantía de tales derechos podría ser más efectiva si se tomaran las medidas siguientes: a) Reconocimiento de esos derechos en un ‘estatuto del afiliado’, es decir, que a nivel estatutario se recojan en un catálogo los derechos de los militantes en el seno de su partido, y además, se definan las condiciones de ejercicio, sus límites y las garantías previstas para su defensa, y en todo caso, debe quedar siempre abierta la vía de ampliación de esos derechos. b) Creación de la figura del defensor del afiliado, que permita la canalización de las demandas y peticiones formuladas por los afi-



Así pues, aunque es reconocida la relevancia de la democracia interna de los partidos para la calidad de una democracia, los estudios en la actualidad apuntan hacia la selección (formal) de los candidatos y dirigentes partidarios.

En México ha habido una tendencia a aumentar, desde el desarrollo de una democracia más participativa, la transparencia, apertura y participación en la selección de los dirigentes y candidatos partidarios.

Sin embargo, a pesar de este avance, hay una percepción generalizada de que los partidos siguen con un importante déficit de institucionalización democrática. Cualquiera que tenga un mínimo contacto con los partidos de la región donde habita, se da cuenta del alcance limitado de la participación de sus militantes en la toma de decisiones, además de las prácticas que resultan rutinarias para la renovación de las distintas comisiones y la elección de sus dirigentes, o para cargos de elección popular dentro de los partidos. En muchos casos continúan siendo habituales pautas y estilos de hacer política no democráticos, como el clientelismo, el verticalismo en la toma de decisiones e insuficiencia de diálogo interno, entre muchas otras.

En este contexto, los derechos fundamentales de los militantes cuentan con la protección jurisdiccional, puesto que, como veremos, el juicio de protección a los derechos político-electorales del ciudadano contribuye al respeto de sus derechos como miembros de una organización política, al otorgar –por ejemplo– una mayor pluralidad de oportunidades para ocupar cargos de dirección o de voto popular, por lo que este medio de protección se ha convertido en el idóneo para salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros de los partidos políticos.

CRITERIOS MÍNIMOS DE DEMOCRACIA INTERNA PARTIDISTA

El 23 de agosto de 2002, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el juicio para la protección a los derechos político electo-

liados, y de continua relación entre los órganos dirigentes y las bases. Respecto a la exigencia del control político sobre los dirigentes, a que se refiere el autor Navarro Méndez en la primera categoría, para favorecer la necesaria circulación y sustitución de los mismos, y dar entrada a nuevos planteamientos, e impedir el inmovilismo, éste propone las siguientes medidas: 1) Posibilidad de revocar el cargo a los dirigentes del partido, por la masa social o sus representantes, en exigencia de responsabilidad política por inadecuada gestión. 2) Endurecimiento de las causas de incompatibilidad entre varios cargos dentro de partido o con el desempeño de funciones públicas. 3) Disminución de los periodos de mandato e imposibilidad de repetición en los mismos para dirigentes, para evitar que se produzca un aislamiento de la realidad por parte de los órganos cupulares del partido”.



rales del ciudadano SUP-JDC-718/2002, de la que se derivó la tesis de jurisprudencia S3ELJ03/2005, en la cual se especifican los requisitos mínimos que deben contener los estatutos de un partido u organización política para considerarlos democráticos.

Estos criterios son:

- 1) Asamblea u órgano equivalente como principal centro decisor del partido, la cual debe conformarse para la toma de decisiones con todos los afiliados –de ser posible–, o si no, con el mayor número de representantes o delegados;
- 2) La protección de los derechos fundamentales de los afiliados: que garantice entre sus miembros el mayor grado de participación posible, como el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libre acceso, libertad de acceso y salida de un partido político;
- 3) Establecimiento de procedimientos disciplinarios: en este sentido se presenta la necesidad de contar con un procedimiento establecido, como derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades, así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia de órganos sancionadores, a los que se asegure independencia e imparcialidad;
- 4) La existencia de procedimientos de elección en los que se garantice la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos; esto es, la posibilidad de ser elegidos como tales, que puede realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio;
- 5) Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido: a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, se tomen decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia; y
- 6) Mecanismos de control de los órganos directivos: como, por ejemplo, la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos, y establecimiento de periodos cortos de mandato.



INTERPRETACIÓN DE DISPOSICIONES ESTATUTARIAS

Los estatutos de los partidos políticos, respecto al control de constitucionalidad y legalidad, deben armonizar el derecho de asociación de los ciudadanos y la libertad de autoorganización de los partidos políticos.²⁵

Desde la propia Constitución federal se dispone que los partidos políticos deban cumplir sus finalidades atendiendo a lo previsto en los programas, principios e ideas que postulan, lo cual, a su vez, evidencia que desde el mismo texto constitucional se establece una amplia libertad o capacidad autoorganizativa en favor de dichos institutos políticos. Esto mismo se corrobora cuando se tiene presente que, en los Artículos 25, 26 y 27 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, se prevén las disposiciones normativas mínimas de sus documentos básicos, sin que se establezca en dichos preceptos un entero y acabado desarrollo de los aspectos declarativos, ideológicos, programáticos, orgánicos, procedimentales y sustantivos, porque se suprimiría o limitaría indebidamente esa libertad autoorganizativa para el ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral que se establece en favor de los ciudadanos.²⁶

Sin embargo, esa libertad o capacidad autoorganizativa de los partidos políticos no es omnímoda ni ilimitada, ya que es susceptible de delimitación legal, siempre y cuando se respete el núcleo básico o esencial del correspondiente derecho político-electoral fundamental de asociación, así como de otros derechos fundamentales de los propios ciudadanos afiliados, miembros o militantes; es decir, sin suprimir, desconocer o hacer nugatoria dicha libertad gregaria, ya sea porque las limitaciones indebidamente fueran excesivas, innecesarias, no razonables o no las requiera el interés general, ni el orden público.²⁷

²⁵ Al respecto puede consultarse la tesis S3EL008/2005, cuyo rubro se indica: “Estatutos de los partidos políticos. El control de su constitucionalidad y legalidad debe armonizar el derecho de asociación de los ciudadanos y la libertad de autoorganización de los institutos políticos”, la cual es consultable en las páginas 559 y 560 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²⁶ *Ídem.*

²⁷ *Ídem.*



PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONATORIA

Este criterio concluye que, cuando la normatividad interna de un partido político no prevé plazo alguno para la extinción de la potestad sancionadora, esta laguna normativa debe subsanarse mediante los principios básicos del ordenamiento jurídico.²⁸

LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Este criterio considera que la libertad de expresión en el ámbito político en general, y en el campo político electoral en particular, contribuye a la consolidación de un debate público libre y bien informado. Al ser la libertad de expresión un derecho fundamental mediante el cual se permite expresar ideas libremente y sin censura, merece la protección constitucional, aún más cuando tiene lugar en entidades de interés público, como los partidos políticos.²⁹

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL

Aquí se señala el derecho de los ciudadanos a solicitar a los partidos políticos información relevante en cuestión de lineamientos internos, como la retribución económica a un dirigente por el cargo desempeñado.³⁰

Un problema que esto puede suscitar, es la interpretación del principio de igualdad, lo que ha llevado a la necesidad de solucionar todas las controversias a través de la jurisprudencia.

En este sentido, el derecho fundamental de un afiliado a un partido político a un debido proceso, es uno de los derechos fundamentales autónomos de las personas

²⁸ Juicio número SUP-JDC-155/2005. De este modo, debe tomarse en cuenta el plazo establecido en la legislación penal federal para los delitos de menor entidad –cuya pena consiste en multa, y en los cuales la acción penal y la sanción prescriben en un año– por ser esta clase de ilícitos los que guardan mayor semejanza con las infracciones de orden partidista.

²⁹ Juicio SUP-JDC-393/2005. El ciudadano Armando Ovando Gallegos fue expulsado del Partido Acción Nacional por unas declaraciones realizadas a la prensa, y el 24 de agosto de 2005 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió que dicha sanción era ilegal, ya que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* protege la libertad de expresión.

³⁰ Tesis relevante S3EL 039/2005. Se encuentra publicada en las páginas 485-486 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



jurídicas. Entonces, un afiliado o militante de un partido político tiene dos tipos de derechos fundamentales: primero, es titular de su derecho, que le es otorgado porque su protección implica una protección indirecta, pero efectiva, de los derechos de aquellos ciudadanos que conforman la persona jurídica, puntualizando que en ninguna circunstancia esos derechos pasan a formar parte de una organización política; y segundo, que sus derechos fundamentales son autónomos y su justificación no se basa en la protección de algún estatuto partidista, sino en la protección de sus derechos y garantías constitucionales.

De esta manera, el derecho de igualdad es: “Un derecho de singular protección; los militantes, los afiliados, los integrantes o como se le quiera denominar al ciudadano miembro de una organización política, tienen todo el respaldo de la ley para apoyar su gusto a pertenecer a tal o cual entidad”.³¹

Un tema de singular interés es el relativo a lo que se debe entender por partido político, ya que con el paso de los años y la evolución del derecho electoral esta figura es ahora de segunda generación, pues al incorporar el respeto a la militancia partidista se ha contribuido a la consolidación de la democracia interna. A continuación se mencionan los conceptos más relevantes de esta figura política.

ELECCIONES INTERNAS

Entre las variantes de elección interna que se han ido instalando en los partidos, la que ha adquirido mayor peso es la de las elecciones primarias, esto es, la elección de los dirigentes y candidatos mediante sufragio directo y secreto por los miembros del partido al que se declara pertenecer (primarias cerradas) o por todos los ciudadanos que deseen participar en la elección de cualquier partido sin estar obligado a declarar a qué partido pertenece (primarias abiertas).³²

Resulta importante señalar que la introducción de elecciones primarias representa, sin duda, un importante avance democratizador en el seno de los partidos políticos en México, como es el caso del Partido Revolucionario Institucional. Las

³¹ Carlos Bernal Pulido, *El derecho de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995, pp. 257 y 258.

³² Carlos A. Urruty, “El ejercicio de la democracia en la actividad interna de los partidos políticos”, *Revista Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. I, núm. 19, 2004, p. 69.



elecciones primarias no pueden considerarse el remedio de los problemas de democracia interna de los partidos y, además, no siempre tienen efectos positivos.

En cuanto a los efectos de las primarias, no cabe duda de que hay argumentos a su favor, como que alientan el debate en los partidos, además de generar participación y transparencia en las elecciones internas. También se amplía el control de los cargos y representantes partidarios por parte de las bases, pero deben tenerse presentes los riesgos y efectos negativos que comportan las primarias, sobre todo de fragmentación interna de los partidos.

Precisa Urruty que las elecciones primarias abiertas presentan el grave defecto de permitir que en la interna de un partido participen militantes de otro con la finalidad de favorecer la elección de los candidatos más débiles.³³

Celebrar elecciones internas en los partidos por sufragio directo para seleccionar a los dirigentes y los candidatos puede llevar a incentivar la fragmentación interna de los partidos, propiciando un clima de enfrentamiento en el seno de los mismos.

Esta disminución de cohesión y armonía dentro de los partidos tiene consecuencias negativas para la gobernabilidad de un país, especialmente en dos sentidos. Por un lado se pone en jaque uno de los puntos críticos de la gobernabilidad: la capacidad de los presidentes para disponer de mayorías legislativas que les permitan gobernar. Por otro, la fragmentación interna de los partidos que conlleva una alta imprevisibilidad de los resultados de la actividad legislativa (por ejemplo, respecto a la formulación y aprobación final de los proyectos de ley que se presentan).

Las experiencias de partidos políticos permiten observar otros mecanismos de elección interna a los cargos y candidatos partidarios, como las convenciones o asambleas partidarias, y como ejemplo podemos citar las que celebra el Partido Acción Nacional (PAN), en las que la elección se realiza a través de voto indirecto. Sin embargo, cualquiera que sea el mecanismo de elección que se desarrolle, no siempre tiene efectos virtuosos, y la conveniencia de introducir algún mecanismo de elección o de no hacerlo depende de las particularidades de cada caso.³⁴

³³ *Ídem.*

³⁴ El Artículo 181 de los Estatutos del PRI señala los procedimientos para la postulación de candidatos: I) Elección directa; II) Convención de delegados. En las elecciones municipales se contemplará, además, el método de usos y costumbres, donde tradicionalmente se aplica.



Conviene tener en cuenta, y al margen de los efectos negativos de las elecciones primarias, que es necesario cambiar la cultura política de los integrantes de los partidos con el fin de evitar tensiones y enfrentamientos agudos dentro de los mismos.

CONCLUSIONES

No debe perderse de vista que la democracia implica atender el principio mayoritario moderado que consiste, precisamente, en que la mayoría tiene el derecho de hacer prevalecer los límites, es decir, respetando los derechos y la libertad de las minorías.

- La democracia interna de los partidos políticos, en el aspecto organizativo, debe tener presente cómo se estructura internamente el partido, cuál es el proceso de gestación de las decisiones y qué papel tienen los afiliados en ese ámbito.
- En los partidos políticos deben respetarse aquellas manifestaciones que permitan un grado razonable de participación a los afiliados en el proceso de la toma de decisiones y cierto grado de control político de los afiliados sobre las decisiones adoptadas por los dirigentes.
- La participación de los militantes en los procesos internos sobre la toma de decisiones debe emanar de un proceso vertical que vaya de las bases del partido a los órganos directivos.
- Es necesario aumentar, desde el desarrollo de una democracia más participativa, los grados de transparencia, apertura y participación en la selección de los dirigentes y candidatos partidarios, para evitar así el desencanto de los militantes y su apatía en la toma de decisiones.
- Hay que eliminar prácticas rutinarias para la renovación de los comités y la elección de sus dirigentes, o a cargos de elección popular dentro de los partidos políticos.



BIBLIOGRAFÍA

- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Los partidos políticos, su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, Porrúa, 2002.
- BERNAL PULIDO, Carlos, *El derecho de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995.
- BOBBIO, Norberto, “De la ideología democrática a los procedimientos universales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002, en internet <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/inf/inf10.htm>, consultada el 10 de octubre de 2007.
- BLOMEIER, Hans y Jorge Arias, “Las dimensiones de la democracia”, marco conceptual del Informe del Índice del Desarrollo Democrático de América Latina, 2003, en <http://www.idd-at.org/Archivos%20PDF%202003/Marco%20Conceptual.pdf>, consulta el 10 de octubre de 2007.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, TEPJF-Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico, 2005.
- DAHL, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, México, REI, 1993.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 5a. edición, Madrid, Trotta, 2006.
- , “Juspositivismo crítico y democracia constitucional”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, ITAM-Fontamara, núm. 16, abril de 2002.
- GREBLO, Edoardo, *Democracia, léxico de política*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel, “La tercera ola de la democracia”, en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comp.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, “La estructura interna y el funcionamiento democrático de los partidos políticos”, *Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. I, núm. 18, 2003.
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Patria, 1993.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo et al., *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México*, México, TEPJF, 2005.



URRUTY, Carlos A., “El ejercicio de la democracia en la actividad interna de los partidos políticos”, *Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. I, núm. 19, 2004.

VII. Dinero y competencia política

Francisco Javier Aparicio Castillo

El debate sobre la relación entre dinero y política en general o, de manera más concreta, sobre el papel del financiamiento tanto de los partidos políticos como de los gastos de las contiendas electorales no es un fenómeno reciente en la arena pública ni en la ciencia política. Ya sea en países con democracias consolidadas, o en países en procesos de transición o consolidación democráticas, se ha reconocido que el dinero y sus reglas desempeñan, para bien o para mal, un papel fundamental en el proceso político electoral.

Mucho de lo escrito sobre este tema parte de un punto de vista normativo en el cual la intervención del dinero contamina la competencia política y, en última instancia, la vida democrática. Desde esta perspectiva, no sólo el financiamiento privado a partidos, sino el gasto mismo de las campañas son vistos como un factor socialmente indeseable. En el mejor de los casos, se considera el dinero como un mal necesario del proceso político electoral. Este capítulo parte de un enfoque distinto –más bien positivo–, pues considera que para hacer un juicio normativo suficientemente razonado primero debe comprenderse el papel de las finanzas electorales en el mundo real. Una vez esclarecida la relación entre dinero y competencia política de manera positiva, “cómo es” esta relación, se harán juicios de valor mejor informados sobre cuál “debería ser” en una democracia deseable y factible a la vez. El análisis parte de un modelo analítico simple, pero que pretende, por un lado, capturar los aspectos centrales del problema y, por otro, ser un referente útil para los hacedores de políticas del imperfecto mundo real.

La siguiente sección presenta algunos conceptos básicos desarrollados en la literatura reciente sobre finanzas electorales: la relación entre campañas e información, el tipo de campañas y la relación entre financiamiento de campañas, grupos



de interés y plataformas electorales. La segunda sección explora la relación entre gasto de campañas y resultados electorales. La tercera, discute los retos de la regulación sobre finanzas electorales: financiamiento público, límites a las contribuciones y gastos de campaña, revelación de origen y uso de fondos, así como monitoreo y fiscalización. La cuarta sección presenta evidencia preliminar sobre la regulación de las finanzas electorales en diferentes países. La quinta y última ofrece comentarios finales a manera de conclusión. A lo largo del capítulo se hacen recomendaciones de política y se apuntan líneas de investigación relevantes.

FINANZAS ELECTORALES: ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

Campañas e información

Desde un punto de vista analítico, el primer elemento que se debe considerar es por qué los partidos y candidatos necesitan gastar dinero durante sus campañas. La respuesta parece obvia: para informar y persuadir al electorado de las bondades de sus plataformas o atributos personales. Sin embargo, las implicaciones del vínculo entre campañas e información a menudo se pasan por alto. En condiciones ideales, si los votantes contaran con información perfecta, las campañas políticas no serían necesarias. Esto es, si los votantes tuvieran información suficiente y adecuada para evaluar el desempeño del gobierno en turno, así como de los diferentes candidatos, partidos o plataformas existentes, las campañas políticas no revelarían información adicional relevante y el resultado de una elección sería el mismo con o sin ellas. Ahora bien, cuando los votantes no cuentan con información perfecta, podrían invertir tiempo y recursos en adquirir tanta información como consideren necesario y asequible hacerlo. Sin embargo, por razones comprensibles, sobre las que no se abundará aquí, a menudo una proporción significativa del electorado no consume demasiada información política.¹ Y es por esta razón que los candidatos y partidos deben invertir recursos en informar o persuadir al electorado de acudir a votar, primero, y de elegir a tal o cual alternativa, después –lo cual no es una tarea sencilla si

¹ Para un tratamiento detallado sobre la lógica de no informarse sobre política u otros temas (ignorancia racional), véase Dennis C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge University Press, 1997.



se considera, además, que cada partido desea conseguir no necesariamente la mayor participación ni el mayor número de votos, sino la mayor proporción de ellos.

Así las cosas, con votantes promedio relativamente poco informados o poco interesados en la política ¿qué ocurriría sin gastos de campaña? Es plausible suponer que habría, en primer lugar, menor participación electoral –pues solamente los ciudadanos relativamente más informados o interesados en asuntos políticos acudirían a las urnas–. En segundo lugar, es posible que el partido en el poder tuviera cierta ventaja frente a la oposición –pues los votantes conocerían relativamente mejor el nombre y desempeño de los gobernantes y su partido que el de sus rivales–. Más aún, si el gobierno en turno tuviera un mal desempeño, pero la oposición no pudiera gastar recursos en transmitir esta información a los votantes, éstos difícilmente castigarían al primero.

En tercer lugar, los ciudadanos más informados, los candidatos más carismáticos, los medios u otros actores no partidistas, quizá tendrían mayor influencia relativa en el resultado electoral. En conclusión, si un proceso electoral con mayor participación y con votantes más informados se considera deseable, resulta difícil oponerse al gasto en campañas *per se*. Con todo, a menudo lo que se critica no es la campaña por sí misma, sino el tipo de campaña o la forma de financiarla, temas que se abordan enseguida.

Campañas informativas contra persuasivas

El segundo problema a considerar es ¿por qué los partidos o candidatos hacen cierto tipo de campañas y no otras? La literatura hace una distinción mínima entre campañas informativas y campañas persuasivas.² Las campañas informativas anuncian las plataformas o políticas propuestas por un candidato o partido respecto de ciertos temas (mayores o menores impuestos o subsidios, por ejemplo), de modo que los votantes las conozcan y elijan aquellas que les parezcan relativamente más cercanas a sus preferencias personales. En un modelo espacial de preferencias y votantes se diría que las campañas informativas anuncian una posición en cierto espacio de

² Dennis C. Mueller y Thomas Stratmann, “Informative and Persuasive Campaigning”, *Public Choice*, 1994, vol. 81, núm. 1, pp. 55-77.



temas o dimensiones.³ Las campañas persuasivas, por otro lado, no anuncian plataformas ni políticas concretas, sino valores o características personales de los candidatos (por ejemplo, honestidad, tolerancia, firmeza, etc.) que pueden ser importantes para los votantes más allá de la plataforma política. Las campañas negativas se consideran un caso especial de campaña persuasiva o informativa, dependiendo de la naturaleza del mensaje (un ataque personal o un ataque a la plataforma).

En los sistemas electorales de mayoría relativa se ha identificado una creciente tendencia hacia campañas persuasivas en medios masivos de comunicación, centradas en atributos personales de los candidatos, en detrimento de campañas informativas, centradas en las plataformas o propuestas específicas. En la literatura sobre comportamiento electoral hay un debate sobre si los atributos personales de los candidatos no son más que una dimensión o tema adicional a las plataformas, de modo que tanto atributos como plataformas sean percibidos por los votantes como aspectos sustituibles o complementarios: por ejemplo, los atributos personales de los candidatos pueden ser interpretados como una señal de la credibilidad de sus plataformas.⁴

¿Por qué las campañas tienden a ser más persuasivas que informativas? Quizá porque los candidatos anticipan o presumen, de manera racional, que unas son más eficientes que otras. Cuando un candidato o partido hace una campaña informativa produce dos efectos: por un lado atrae a los votantes no informados cuyas preferencias se encuentran más cercanas a la plataforma anunciada; pero, por otro lado, aleja a los votantes no informados que, al enterarse de que la plataforma anunciada difiere de sus preferencias, elegirán a otro candidato. En contraste, una campaña persuasiva basada en atributos personales, al no comprometer una plataforma o política concreta, resulta menos arriesgada que la informativa. Con campañas persuasivas es posible que algunos votantes poco informados apoyen a candidatos con plataformas relativamente alejadas de sus preferencias, ya sea por un error de percepción de las plataformas o bien porque fueron persuadidos por los atributos personales del candidato.

¿Qué tan deseable es un mundo con más campañas informativas que persuasivas? Esto depende de cuál de ellas atrae a un mayor número de votantes a las

³ Melvin Hinich y Michael C. Munger, *Analytical Politics*, Cambridge University Press, 1997, caps. 2 y 3.

⁴ *Ibid.*, cap. 6.



urnas y de las preferencias subyacentes de los votantes: si buscan identificar liderazgo, carisma o elegir plataformas a la hora de votar. En cualquier caso, el tipo de mensaje de toda campaña está ligado a la naturaleza de su público objetivo. A los votantes avanzados o relativamente bien informados puede disgustarles el llamado “bajo perfil” de las campañas persuasivas. Sin embargo, en la medida en que dichos votantes tengan decidido su voto desde el inicio de una campaña, no serán el público objetivo de las mismas. Estos mecanismos hipotéticos han sido relativamente más estudiados en la mercadotecnia política que en la literatura académica, pero no por ello deben obviarse.

Financiamiento de campañas, donantes y candidatos

Si los votantes no cuentan con información imperfecta ni con demasiados incentivos para informarse, los candidatos o partidos tendrán que invertir recursos en informar o persuadir a los votantes. Y el tipo de campaña –informativa, persuasiva o negativa– está estrechamente relacionado con el tipo de mensajes que mayor efecto tienen en los votantes. Pero independientemente de la información inicial o del tipo de campaña, una conclusión parece inevitable: los candidatos o partidos deberán allegarse recursos para financiar el gasto de sus campañas. Si hay una demanda suficientemente alta por fondos de campaña, esta inducirá, casi de manera simultánea, una oferta de fondos que, en conjunto, formen un mercado. ¿Qué impacto tiene el mercado de fondos de campaña en la conducta de los candidatos, de los contribuyentes y del proceso electoral en general?

Hay una muy amplia literatura sobre la relación entre contribuciones o donaciones a campañas, los “grupos de interés”, y el comportamiento de los políticos antes, durante y después de las elecciones. La preocupación central de estos estudios es si los grupos de interés utilizan sus contribuciones a campañas como un *quid pro quo*, una inversión a cambio de conseguir favores o tratamiento especial por parte de los políticos una vez que consiguen un triunfo electoral. De ser este el caso, las donaciones a campañas distorsionarían no sólo el resultado electoral, sino las políticas públicas posteriores. Sin embargo, hay una complicación para el análisis empírico de este problema, un problema de simultaneidad: si bien las grandes contribuciones a campañas influyen o determinan las decisiones de política *ex post*, también es posi-



ble que *ex ante* las diferentes plataformas políticas anunciadas al inicio de una campaña atraigan contribuciones de individuos o grupos particulares.⁵ La distinción no es trivial, pues en el primer caso las plataformas políticas se ven distorsionadas o incluso alejadas de las preferencias originales de los ciudadanos, mientras que en el segundo, una plataforma inicial relativamente atractiva puede producir apoyos tanto en votos como en contribuciones.

Por otro lado, no todas las contribuciones a campañas son de gran magnitud ni provienen de grupos de interés: donde la regulación lo permite, a menudo se observa que numerosos individuos hacen pequeñas contribuciones (por ejemplo de 100 dólares o menos) a los candidatos que más les simpatizan.⁶ Difícilmente estos pequeños donativos pueden verse como un *quid pro quo*, por lo que a menudo se les considera como actos de *consumo* o actos *expresivos*: el apoyo a un candidato o partido puede darse con votos o haciendo proselitismo, pero también apoyando sus campañas con pequeñas contribuciones. Vistas desde esta perspectiva, las pequeñas contribuciones son tanto una forma de participación política como un mecanismo de vinculación entre los ciudadanos y sus partidos.

En este punto puede argumentarse que la prohibición de grandes donaciones para campañas reduce, en parte, el intercambio de plataformas por contribuciones, pero no se puede pasar por alto que sin contribuciones habrá menores gastos de campaña y, posiblemente, menos información a lo largo de un proceso electoral. Y si además se prohíben las pequeñas contribuciones, se cancela además un mecanismo de participación y vinculación entre ciudadanos y partidos. Ésta es una de las razones por las cuales, en los regímenes de financiamiento de diversos países, se justifica que las restricciones a las contribuciones de campaña vayan acompañadas de financiamiento público que permita tener ciertos gastos de campaña sin la influencia de los grandes contribuyentes, tema que será retomado más adelante.

La discusión anterior ilustra una disyuntiva clave en la relación entre campañas, donantes y la información con que cuenta el electorado: mayor información a costa

⁵ Stephen G. Bronars y John R. Lott Jr., "Do Campaign Donations Alter How a Politician Votes? Or, Do Donors Support Candidates Who Value the Same Things That They Do?", *Journal of Law and Economics*, 1997, vol. 40, núm. 2, pp. 317-350.

⁶ Stephen Ansolabehere, John M. de Figueredo y James Snyder, "Why is There so Little Money in U.S. Politics?", *Journal of Economic Perspectives*, 2003, vol. 17, núm. 1, pp. 105-130.



de plataformas potencialmente sesgadas. Por un lado, los gastos de campaña permiten informar al electorado sobre las plataformas propuestas o bien persuadirlo sobre los atributos de los candidatos,⁷ lo cual disminuye el error o la incertidumbre con la cual los votantes perciben las posturas de los contendientes.⁸ Los gastos de campaña permiten transmitir a la arena pública, directa o indirectamente, información sobre la credibilidad, reputación y el buen o mal desempeño de los contendientes, elementos sin los cuales los candidatos del partido en el poder (*incumbents*) tendrían una ventaja comparativa frente a rivales relativamente menos conocidos por no haber ejercido el poder.⁹ Desde esta perspectiva, si los grupos de interés identifican la calidad de los candidatos o sus plataformas con mayor precisión que los ciudadanos en general, sus contribuciones son una señal que, de manera indirecta, informa a los votantes.¹⁰ Dicho brevemente, los gastos de campaña facilitan al electorado conocer a los candidatos o plataformas, y quizá distinguir aquellos de mejor calidad.

Por otro lado, cuando los partidos o candidatos buscan o demandan fondos para subvencionar sus gastos de campaña, éstos pueden acabar comprometiendo sus plataformas al intercambiar favores a cambio de contribuciones, lo cual puede producir un sesgo tanto en las plataformas de campaña como en las políticas implementadas tras la elección. Así las cosas, el electorado pareciera enfrentar una disyuntiva: en un mundo con pocos gastos de campaña, elegir candidatos de calidad o competencia poco conocida, pero con plataformas cercanas a las de aquellos votantes en el centro de la distribución de preferencias (el llamado votante mediano). O bien, en un mundo con excesivos gastos de campaña, elegir a un candidato muy conocido o altamente competente, pero con plataformas sesgadas a favor de los grupos de interés que financiaron su campaña.¹¹

⁷ Dennis C. Mueller y Thomas Stratmann, *op. cit.*

⁸ David Austen-Smith, "Interest Groups, Campaign Contributions and Probabilistic Voting", *Public Choice*, núm. 54, 1987, pp. 123-139.

⁹ John R. Lott, "The Effect of Nontransferable Property Rights on the Efficiency of Political Markets", *Journal of Public Economics*, vol. 31, núm. 2, 1987, pp. 231-246.

¹⁰ Jan Potters, R. Sloof y F. van Winden, "Campaign Expenditures, Contributions, and Direct Endorsements: The Strategic Use of Information and Money to Influence Voter Behavior", *European Journal of Political Economy*, núm. 13, 1997, pp. 1-31; Andrea Prat, "Campaign Advertising and Voter Welfare", *Review of Economic Studies*, vol. 69, núm. 4, 2002a, pp. 997-1017; Stephen Coate, "Pareto Improving Campaign Finance Policy", *American Economic Review*, vol. 94, núm. 3, 2004a, pp. 628-655.

¹¹ Andrea Prat, "Campaign Spending with Office-Seeking Politicians, Rational Voters, and Multiple Lobbies", *Journal of Economic Theory*, 2002b, vol. 103, núm. 1, pp. 162-189.



Contribuciones a campañas y grupos de interés

Una característica común de los modelos que analizan la relación entre campañas e información es que asumen que los grupos de interés, al estar más involucrados en el proceso político, tienen más o mejor información sobre la calidad o características de los candidatos que los votantes promedio. Las contribuciones de los grupos de interés a las campañas políticas se distinguen entre las que buscan un *quid pro quo* y aquellas inducidas por las plataformas de los partidos o candidatos. Las contribuciones inducidas por plataformas buscan apoyar ciertas políticas elegidas *ex ante* por los candidatos, mientras que las contribuciones *quid pro quo* son una inversión por la cual se espera cierta política pública favorable a cambio ya pasada la elección.

Los efectos esperados de estas contribuciones en la política pública también difieren de manera sutil. En un primer caso, si desde el comienzo de un proceso electoral se definen ciertas plataformas, que los votantes sólo conocen de manera imperfecta, las contribuciones inducidas por plataformas producen campañas que informan de manera directa¹² (al ayudar a dar a conocer una plataforma) o indirecta (al señalar qué candidato es más competente) al electorado.¹³ Así, en un escenario con contribuciones inducidas por plataformas y campañas informativas, limitar el gasto en campañas reduce la información disponible para el electorado.

En un segundo caso, si las contribuciones son un *quid pro quo*, influyen en la determinación de plataformas políticas de los candidatos o partidos, los cuales ofrecen más favores a cambio de más donativos. Ahora bien, aunque los votantes cuenten con información imperfecta sobre las plataformas, el gasto de campañas produce una doble señal a los votantes: por un lado el beneficio directamente informativo sobre candidatos y plataformas, y por otro, una señal implícita de que el candidato posiblemente se ha coludido con los grupos de interés, y esta segunda señal hace relativamente ineficiente el gasto de campaña.¹⁴Cuál de estas dos señales será la dominante a lo largo de una campaña depende del grado de complejidad o información previa del electorado, así como de las estrategias de campaña de los

¹² Stephen Coate, "Political Competition with Campaign Contributions and Informative Advertising", *Journal of the European Economic Association*, septiembre, vol. 2, núm. 5, 2004b, pp. 772-804.

¹³ Andrea Prat, *op. cit.*, 2002b.

¹⁴ Stephen Coate, *op. cit.*, 2004a.



candidatos (pues un rival puede denunciar la colusión del otro). En este escenario, imponer restricciones a las contribuciones o al gasto de campañas reduce el intercambio de favores, la distorsión potencial de las plataformas y hace que el gasto sea más eficiente.

Considerados en conjunto, los modelos de finanzas electorales basados en votantes racionales, pero con información imperfecta, ofrecen implicaciones relevantes. Primero, que el gasto de campaña, la calidad de los candidatos y su porcentaje de votos están correlacionados de manera directa –lo cual ayuda a entender por qué los candidatos sujetos a reelección (*incumbents*) tienen cierta ventaja frente a sus rivales: su nombre, calidad y desempeño son más conocidos–. Segundo, si los esfuerzos de recaudación de fondos de los partidos o candidatos distorsionan demasiado las plataformas o la política pública implementada, los votantes castigarán en las urnas la apariencia o sospecha de un *quid pro quo* o corrupción –lo cual ayuda a entender por qué los candidatos fuera del gobierno a menudo atacan al partido en el poder de tráfico de influencias.

Tercero, mientras mayor sea la información o complejidad del electorado (al estar mejor educado, por ejemplo), menor será el valor agregado de las campañas, en términos de información adicional relevante, frente al costo potencial del sesgo en las plataformas. Cuarto, si las campañas son directamente informativas, y si las contribuciones privadas no proveen una ventaja informativa adicional (por ejemplo, mediante una señal indirecta de calidad) sobre el financiamiento público, entonces hay una justificación en términos de costo-beneficio a favor del financiamiento público a partidos. Pero si las contribuciones privadas a las campañas son una forma de participación política, o bien una señal indirecta para los votantes, también se justifica no prohibir del todo tales donaciones. Finalmente, los requisitos legales que obligan a declarar o revelar el origen y aplicación de los fondos de campaña incrementan la información disponible para el electorado y reducen el intercambio de favores y las distorsión potencial de las plataformas, puesto que tales reportes ayudan a que los partidos y candidatos se monitoreen mutuamente.



FINANZAS ELECTORALES Y POLÍTICA PÚBLICA

La discusión anterior sobre la relación entre grupos de interés y las plataformas de los candidatos sugiere que los políticos elegidos implementarán leyes o políticas públicas a favor de quienes financiaron sus campañas.¹⁵ Hay una extensa literatura que explora, en diferentes países, la relación entre contribuciones a campañas y el comportamiento posterior a las elecciones de los legisladores o ejecutivos. Ansolabehere *et al.*¹⁶ y Stratmann¹⁷ revisan un conjunto amplio de estudios empíricos para el caso de Estados Unidos en años recientes. El resultado general no es coherente ni sistemático: en algunos contextos los legisladores parecen apoyar leyes e iniciativas a favor de sus contribuyentes, pero en otros casos simplemente votan de acuerdo con su línea de partido o ideología. Por ejemplo, algunos estudios, también basados en el caso estadounidense, indican que las contribuciones a campañas tienen un efecto significativo en las votaciones sobre legislación financiera, o que los donativos aumentan cuando están por aprobarse subsidios agrícolas.¹⁸ Las contribuciones mismas obedecen a una lógica estratégica, pues están correlacionadas con la antigüedad y reputación de los legisladores, así como sus posiciones en algunas comisiones legislativas.¹⁹ Al mismo tiempo, estos estudios sugieren que las contribuciones parecen premiar más la coherencia, ya sea ideológica o por reputación, que el cambio en los patrones de voto de los legisladores.²⁰

Las implicaciones de política que surgen de la posible influencia de las contribuciones en la toma de decisiones de partidos o legisladores son claras. Si las contribuciones son una inversión política, un *quid pro quo*, que afecta significativamente las políticas públicas implementadas, hay una mayor justificación para regular las

¹⁵ Gene M. Grossman y Elhanan Helpman, *Special Interest Politics*, Cambridge, The MIT Press, 2001.

¹⁶ Stephen Ansolabehere *et al.*, *op. cit.*

¹⁷ Thomas Stratmann, "Some Talk: Money in Politics", *Public Choice*, núm. 124, 2005, pp. 135-156.

¹⁸ Thomas Stratmann, "The Market for Congressional Votes: Is the Timing of Contributions Everything?", *Journal of Law and Economics*, núm. 41, 1998, pp. 85-114; Thomas Stratmann, "Can Special Interests Buy Congressional Votes: Evidence from Financial Services Legislation", *Journal of Law and Economics*, núm. 45, 2002, pp. 345-373.

¹⁹ James M. Snyder Jr., "Long-term Investing in Politicians: or, Give Early, Give Often", *Journal of Law and Economics*, núm. 35, 1992, pp. 15-43; Jeffrey Milyo, "The electoral and financial effects of changes in committee power: GRH, TRA86, and money committees in the U.S. House", *Journal of Law and Economics*, 1997, núm. 40, pp. 93-112.

²⁰ Randall S. Kroszner y Thomas Stratmann, "Interest Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services' Political Action Committees", *American Economic Review*, 1998, núm. 88, pp. 1163-1187; Randall S. Kroszner y Thomas Stratmann, "Corporate Campaign Contributions, Repeat Giving, and the Rewards to Legislator Reputation", *Journal of Law and Economics*, 2005, núm. 48, pp. 41-71.



finanzas de los partidos o candidatos, de modo que se reduzca el intercambio de favores, la influencia desmedida de los grupos de interés y la corrupción real o aparente. Por otro lado, si las contribuciones son una forma de participación política, o bien un acto expresivo o de consumo, relacionado más con la ideología de los contribuyentes y beneficiarios que con un intercambio de favores, la justificación regulatoria pierde algo de peso.

GASTOS DE CAMPAÑA Y RESULTADOS ELECTORALES

Una de las primeras preguntas de investigación en la literatura sobre dinero y política consistió en estimar el impacto de los gastos de campaña en los resultados electorales, es decir, el rendimiento o productividad del gasto de campaña al incrementar el porcentaje de votos obtenido por un candidato. La creencia convencional es que mayor gasto siempre producirá mayores votos, sin embargo, la evidencia empírica indica que el rendimiento del gasto no necesariamente es constante a lo largo de una campaña ni es idéntico entre diferentes candidatos o partidos. El rendimiento electoral del gasto comenzó a estudiarlo Jacobson,²¹ quién encontró que el gasto de los retadores (*challengers*) tenía mayor impacto marginal que el de los candidatos que buscaban ser reelegidos (*incumbents*) en el Congreso de Estados Unidos. Una implicación un tanto contraintuitiva de este resultado es que los límites al gasto de campaña, en la práctica, perjudicarían relativamente más a un retador que a un oficial previamente elegido, pues el desempeño en el cargo de éste le da una ventaja, en visibilidad e imagen, frente a un oponente relativamente desconocido. Dicho de otro modo, un oficial previamente elegido cuenta con una reputación y reconocimiento entre el electorado que le permiten sortear con mayor facilidad un tope de gasto de campaña.

Los estudios posteriores revelaron que esta asimetría en el rendimiento del gasto de campaña entre retadores y oficiales elegidos previamente también se explica por otros factores, como las diferencias en la calidad de los candidatos,²² su riqueza

²¹ Gary C. Jacobson, "The Effects of Campaign Spending on Congressional Elections", *American Political Science Review*, núm. 72, 1978, pp. 469-491.

²² Donald Green y Jonathan Krasno, "Salvation of the Spendthrift Incumbent: Reestimating the effects of campaign spending in House elections", *American Journal of Political Science*, núm. 32, 1988, pp. 884-907; Steven Levitt,



inicial,²³ o bien su antigüedad en el cargo.²⁴ En general, estos estudios encontraron que, al controlar con este tipo de factores, el gasto de los retadores y los oficiales tenía un impacto de magnitud similar en los porcentajes de votos obtenidos. De ser este el caso, la implicación antes expuesta se invierte: si el rendimiento del gasto es similar entre candidatos, los límites en el gasto de campañas incrementan la competitividad electoral y reducen la ventaja inicial de los oficiales previamente electos frente a sus oponentes.²⁵

El debate sobre el impacto del gasto de campaña no ha concluido todavía y ha conducido a diseños de investigación cada vez más cuidadosos que atienden un problema de simultaneidad o doble causalidad:²⁶ ¿los candidatos que más gastan se hacen más populares y por ello ganan elecciones, o más bien son los candidatos más populares quienes tienen mayor facilidad para recabar fondos entre sus simpatizantes? Planteado de otra manera, ¿en qué medida la ventaja de los oficiales elegidos previamente se debe sólo a la ventaja que les brinda su cargo para recaudar fondos o, por el contrario, ésta ventaja se debe a que, desde un principio, poseen una mayor calidad que induce mayores contribuciones y gastos?

La literatura empírica ha encontrado que, en general, el gasto de campaña presenta un rendimiento marginal decreciente, como el ilustrado en la figura 1, y que este rendimiento difiere entre candidatos o partidos dependiendo de diversas circunstancias, por ejemplo, las características del candidato o la calidad de las campañas. A partir de cierto grado inicial de conocimiento entre el electorado, mayores gastos producen mayores porcentajes de votos esperados, pero eventualmente estos sólo aumentan a una tasa decreciente. La figura 1 ilustra algunas implicaciones importantes que se derivan de este patrón comúnmente observado. Suponga que dos candidatos, A y B, compiten en una elección y que ambos cuentan con una

"Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U.S. House", *Journal of Political Economy*, núm. 103, 1994, pp. 777-798.

²³ Alan Gerber, "Estimating the Effect of Campaign Spending on Senate Election Outcomes Using Instrumental Variables", *American Political Science Review*, núm. 92, 1998, pp. 401-411.

²⁴ Alan Abramowitz, "Explaining Senate election outcomes", *American Political Science Review*, núm. 82, 1988, pp. 385-403; Alan Abramowitz, "Incumbency, campaign spending, and the decline of competition in U.S. House elections", *Journal of Politics*, núm. 53, 1991, pp. 34-56.

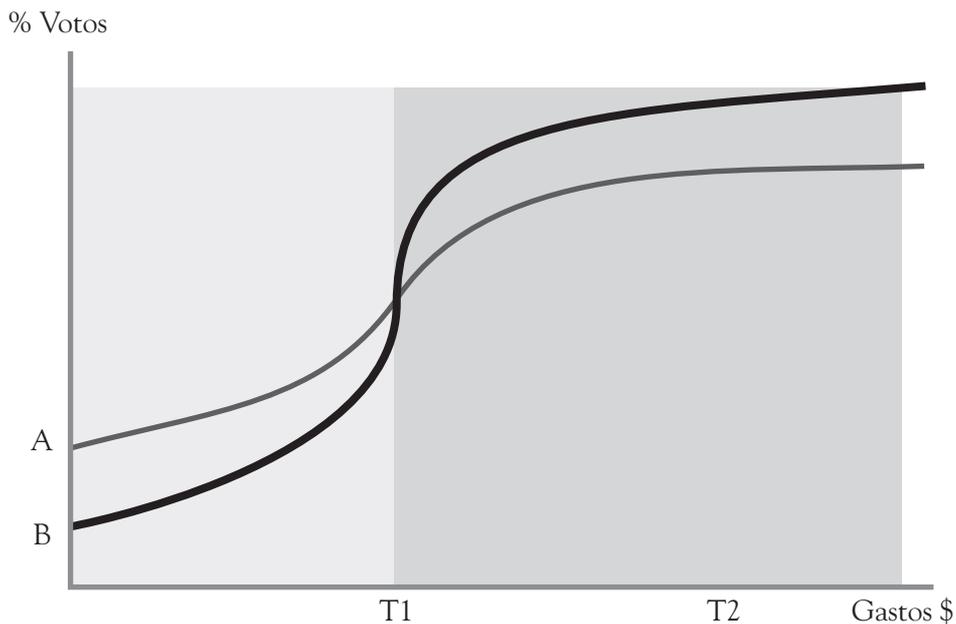
²⁵ Thomas Stratmann y Francisco J. Aparicio-Castillo, "Competition Policy for Elections: Do Campaign Contribution Limits Matter?", *Public Choice*, vol. 127, núm. 2, 2006, pp. 177-206.

²⁶ Jeffrey Milyo y Timothy Groseclose, "The Electoral Effects of Incumbent Wealth", *Journal of Law and Economics*, vol. 42, núm. 2, 1999, pp. 699-722.



cantidad similar de fondos de campaña, T2. Al inicio de la campaña, el candidato previamente electo A cuenta con un mayor conocimiento entre el electorado y una mayor intención de voto que el candidato retador B. Sin embargo, gracias a una mejor estrategia de campaña u otros atributos personales, conforme ambos candidatos gastan recursos en sus campañas, el candidato B consigue acercarse al candidato A, e incluso rebasarlo una vez que ambos gastan más allá del punto T1.

Figura 1. Relación entre gasto de campaña y porcentaje de votos obtenidos



Una primera implicación del rendimiento marginal decreciente del gasto de campañas es que el candidato más conocido al inicio de una campaña no necesariamente ganará al final. Segundo, el candidato ganador no siempre es quien gasta más recursos, sino quien hace una campaña más eficiente. Tercero, a partir de ciertos gastos, los votos esperados pueden dejar de crecer o estancarse, por ejemplo, por más ambiciosa que sea una campaña en medios masivos, ésta difícilmente llegará a quienes no los usan; por otro lado, un gasto excesivo puede saturar al electorado o incluso desprestigiar a un candidato. Por último, un tope a los gastos de campaña puede tener un impacto arbitrario en los resultados electorales. Siguiendo con el



ejemplo de la figura 1, supongamos que existe un tope de campaña $T^* < T1$. Dado el rendimiento del gasto de campañas de ambos candidatos, es previsible que el candidato A gane. Por otro lado, si el tope de campaña se fija en $T^{**} > T1$, y ambos candidatos cuentan con recursos similares y suficientes, es de esperarse que el candidato B gane la elección. ¿Qué candidato merece el triunfo, el más popular al inicio o al final de una campaña? Este ejemplo ilustra de manera estilizada una dificultad inherente al fijar un tope de gastos de campaña.

REGULACIÓN DE LAS FINANZAS ELECTORALES

Hay una creciente literatura sobre la regulación de las finanzas electorales impulsada sobre todo por expertos en derecho electoral de distintos países o regiones. Esta literatura se ha desarrollado de manera un tanto independiente de los trabajos de ciencia política, pero sigue de manera cuidadosa la evolución de este tipo de regulación a partir de las reformas o controversias legales más importantes de cada caso. La pregunta inicial es: ¿deben regularse las finanzas de los partidos y candidatos? En caso afirmativo, ¿cómo hacerlo?

A partir de un entorno con finanzas electorales no reguladas, surgen cuatro grandes áreas básicas potencialmente sujetas a regulación.²⁷ Primero, la cuestión del financiamiento público contra el privado: ¿cuánto debe subsidiarse una democracia en general, y a los partidos o candidatos en particular? En su caso, ¿cuánto y a quién debe darse este financiamiento, a los partidos políticos, a los candidatos o a ambos?, ¿en años electorales o de manera permanente? Segundo, la cuestión de los límites a las contribuciones y el gasto: ¿debe haber límites a las contribuciones a los partidos o candidatos o bien topes de gasto de campaña? En su caso, ¿cuáles deben ser estos límites, qué tipo de fuentes –donaciones individuales, de corporaciones o sindicatos–, qué usos de recursos son válidos –gasto en medios, propaganda, contacto directo– y en qué periodos –durante la elecciones generales o también en las primarias?

²⁷ Karl-Heinz Nassmacher, “Political Parties, Funding and Democracy”, en Austin Reginald y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003; Susan E. Scarrow, “Political Finance in comparative perspective”, *Annual Review of Political Science*, núm. 10, 2007, pp. 193-210.



La tercera cuestión se refiere a los requisitos de revelación de origen y aplicación de recursos partidistas o de campaña: ¿debe revelarse la información de contribuciones y gastos?, y en su caso, ¿quién debe revelar esta información, los donantes o los beneficiarios?, ¿a partir de qué montos, con qué periodicidad? El cuarto tema, y sin el cual los anteriores no tienen mucho sentido práctico, tiene que ver con el monitoreo y las sanciones que hagan vinculante cualquier régimen regulatorio: ¿qué autoridad hace valer la regulación? Llegado el caso, ¿qué tipo de sanciones son más efectivas para incentivar el cumplimiento? Si un candidato recibe o gasta más allá de los límites establecidos, ¿esto invalida los votos obtenidos o sólo amerita una sanción económica? ¿Cómo se establece el vínculo causal entre un exceso de gasto y el porcentaje de votos obtenido?

A decir verdad, no hay un consenso claramente establecido en torno a estas preguntas, sino más bien un cúmulo de experiencias regionales. En la medida en que se cuenta con un sistema de partidos estable, la regulación de la competencia política es equiparable a la regulación de un oligopolio. Pero quizá sea aún más complicada que ésta, puesto que los precios, costos y producción de una industria son, en general, más fácilmente observables que la intencionalidad de un contribuyente a una campaña o el efecto de cierto gasto de campaña en los votos obtenidos. Otra diferencia fundamental respecto a la regulación de entes privados es que, en el caso de la regulación de finanzas de campaña, son los partidos mismos quienes, a través de su representación en las legislaturas, deciden cómo regular su propia competencia.

Como contraposición a la regulación, se han esgrimido argumentos de corte más liberal. La pregunta central es si imponer límites a las contribuciones a campañas, o bien a los gastos de campaña, equivale, en la práctica y en términos legales, a imponer límites a la libertad de participación de los donantes o la libertad de expresión de los candidatos.²⁸ Resumiendo el argumento liberal en contra de una excesiva regulación tiene la siguiente lógica:²⁹ i) la capacidad de remover del poder a un líder político que abusa o perjudica los intereses de las mayorías es un componente esencial de un régimen democrático; ii) la capacidad de los ciudadanos de

²⁸ Anthony Corrado, Thomas E. Mann, Daniel R. Ortiz y Trevor Potter, *The New Campaign Finance Sourcebook*, Brookings Institution Press, 2005.

²⁹ Annelise Anderson (ed.), *Political Money: Deregulating American Politics –Selected Writings on Campaign Finance Reform*, Hoover Institution Press, 2000; Bradley A. Smith, *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*, Princeton University Press, 2001.



organizarse y apoyar a un candidato para darle la suficiente fuerza para derrotar a un mal gobernante es igualmente esencial en una democracia; iii) de lo cual se sigue que limitar las contribuciones a un candidato, o su gasto de campaña, equivale a proteger los intereses del gobernante potencialmente abusivo.

El contraargumento de la perspectiva regulatoria es:³⁰ i) la competencia en condiciones relativamente equitativas es esencial para la vida democrática; ii) sin regulación de algún tipo, los políticos en el poder cuentan con ventajas desmedidas en cuanto al conocimiento del electorado y acceso a recursos de grupos de interés con quienes intercambian favores; iii) la regulación de las finanzas electorales, sea mediante financiamiento público o límites de algún tipo, se justifica para promover una competencia política equitativa entre gobernantes y retadores.

Desde una perspectiva normativa no es claro cuál de los dos argumentos tiene más fuerza. Sin embargo, en el fondo de este debate hay algunas hipótesis que se pueden poner a prueba empíricamente: ¿la regulación sobre finanzas electorales ayuda o perjudica a los partidos o políticos en el poder?, ¿la regulación promueve la competencia partidista o protege a los partidos consolidados de la entrada de nuevos partidos? Debido a que la mayor parte de esta literatura se refiere a estudios de casos nacionales o regionales, ésta es una de las áreas de investigación empírica y comparada que más atención requieren en el futuro inmediato.

LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

¿Qué tan observado es el financiamiento público a partidos u otros tipos de regulación sobre finanzas electorales en el mundo? ¿Qué tipos de restricciones son las más comunes en diferentes regiones y tipos de democracias? Los cuadros 1 a 3 resumen información de cinco aspectos clave de la regulación sobre finanzas electorales y partidistas calculados para una muestra de 109 países,³¹ clasificada por región (cuadro 1), por ingresos (cuadro 2), y por calidad democrática (cuadro 3). Un primer

³⁰ Michael J. Malbin y Thomas L. Gais, *The Day After Reform: sobering campaign finance lessons from the American States*, Rockefeller Institute Press, 1998; Joel A. Thompson y Gary F. Moncrief (eds.), *Campaign Finance in State Legislative Elections*, Congressional Quarterly Books, 1998; Michael J. Malbin (ed.), *The Election after Reform: Money, Politics and the Bipartisan Campaign Reform Act*, Rowman y Littlefield, 2005.

³¹ Austin Reginald y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.



elemento destacable es que, si bien 60% de los países de la muestra ofrece algún tipo de financiamiento público a sus partidos, y 65% de ellos regulan los ingresos de partidos, sólo una minoría establecen límites a las contribuciones que pueden recibir los partidos políticos (30%), o bien establecen topes a los gastos de campaña (25%). Esto difiere de una región a otra: el financiamiento público es prevaleciente en Europa (94%), pero no lo es tanto en América (52%).

Un segundo aspecto es la relación entre la regulación de las finanzas electorales y los ingresos de los países (cuadro 2). Si bien el financiamiento público es más común en países de ingresos medios o altos, la regulación de ingresos y gastos de partidos no difiere marcadamente entre países con diferentes ingresos. Esto sugiere que no hay una relación directamente proporcional entre los diversos aspectos de la regulación de las finanzas de los partidos y el ingreso de los países. Es decir, no parece existir un patrón regulatorio típico de los países más desarrollados.

Un tercer aspecto es la relación entre la regulación a partidos y la calidad de las democracias del mundo. Utilizando el índice de *Polity IV*³² para caracterizar democracias de alto, medio y bajo desarrollo, indagamos si algunos aspectos de la regulación sobre finanzas electorales varían de manera sistemática con el grado de consolidación de las democracias. El cuadro 3 revela que las democracias más consolidadas favorecen el financiamiento público y obligan a los partidos a revelar sus gastos, pero ni la regulación de ingresos ni los límites a las donaciones ni los topes de gasto tienen una relación directa con la calidad de los regímenes democráticos, es decir, estos tres elementos aparecen en proporciones similares en los tres grupos. Esto sugiere, una vez más, que mantener una diversidad de regulaciones no necesariamente lleva a una democracia consolidada. Una interpretación posible de esta ausencia de correlación entre calidad democrática y ciertas regulaciones es que países con elevada corrupción o un Estado de Derecho débil, implementan diversas regulaciones a las finanzas electorales sin que éstas tengan un efecto real o significativo en la competencia política. Es posible que, si bien estas regulaciones existen en democracias desarrolladas, tal vez sean más un síntoma de un Estado de Derecho sólido que una causa de la calidad de sus democracias. Explorar estas posibilidades es otra de las áreas de investigación que merecen atención.

³² Monty Marshall y Keith Jagers, *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2004*, Arlington, Center for Global Policy/School of Public Policy/George Mason University, 2004.



Cuadro 1
Regulación sobre finanzas electorales por región, 2003

Región	Financiamiento público a partidos		Regulación sobre ingresos		Límites a las contribuciones		Revelación de gastos		Topes de gasto	
	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí
África	12	12	9	15	21	3	16	8	20	4
(%)	50.0	100	37.5	62.5	87.5	12.5	66.7	33.3	83.3	16.7
América	15	16	11	20	24	7	18	13	25	6
(%)	48.4	51.6	35.5	64.5	77.4	22.6	58.1	41.9	80.7	19.4
Asia	12	4	10	6	15	1	10	6	14	2
(%)	75.0	25.0	62.5	37.5	93.8	6.3	62.5	37.5	87.5	12.5
Europa del Este	4	14	2	16	4	14	4	14	10	8
(%)	22.2	77.8	11.1	88.9	22.2	77.8	22.2	77.8	55.6	44.4
Europa	1	17	6	12	12	6	8	10	13	5
(%)	5.6	94.4	33.3	66.7	66.7	33.3	44.4	55.6	72.2	27.8
Medio Oriente	0	2	0	2	1	1	0	2	0	2
(%)	0.0	100.0	0.0	100.0	50.0	50.0	0.0	100.0	0.0	100.0
Total de países	44	65	38	71	77	32	56	53	82	27
(%)	40.4	59.6	34.9	65.1	70.6	29.4	51.4	48.6	75.2	24.8
	valor-p chi ² = 0		valor-p chi ² = 0.051		valor-p chi ² = 2		valor-p chi ² = 0.032		valor-p chi ² = 0.028	

Fuente: cálculos propios con base en Austin y Tjernström, IDEA, 2003; Marshall y Jagers, *Polity IV*, 2004; y Banco Mundial, 2003.



Cuadro 2
Regulación sobre finanzas electorales y nivel de ingreso, 2003

Región	Financiamiento público a partidos			Regulación sobre ingresos			Límites a las contribuciones			Revelación de gastos			Topes de gasto		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total	No	Sí	Total	No	Sí	Total	No	Sí	Total
Alto	8	22	30	10	20	30	10	10	30	12	18	30	20	10	30
(%)	26.7	73.3	100	33.3	66.7	100	66.7	33.3	100	40.0	60.0	100	66.7	33.3	100
Medio	23	32	55	21	34	55	39	16	55	30	25	55	40	15	55
(%)	41.8	58.2	100	38.2	61.8	100	70.9	29.1	100	54.6	45.5	100	72.7	27.3	100
Bajo	13	11	24	7	17	24	18	6	24	14	10	24	22	2	24
(%)	54.2	45.8	100	29.2	70.8	100	75.0	25.0	100	58.3	41.7	100	91.7	8.3	100
Total de países	44	65	109	38	71	109	77	32	109	56	53	109	82	27	109
(%)	40.4	59.6	100	34.9	65.1	100	70.6	29.4	100	51.4	48.6	100	75.2	24.8	100
		valor-p chi ² = 0.117			valor-p chi ² = 0.726			valor-p chi ² = 0.326			valor-p chi ² = 0.798			valor-p chi ² = 0.089	

Fuente: cálculos propios con base en Austin y Tjernström, IDEA, 2003; Marshall y Jagers, *Polity IV*, 2004; y Banco Mundial, 2003.



Cuadro 3
Regulación sobre finanzas electorales y calidad demográfica, 2003

Calidad demográfica	Financiamiento público a partidos		Regulación sobre ingresos		Límites a las contribuciones		Revelación de gastos		Topes de gasto		
	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	
Baja	12	13	6	19	17	8	16	9	19	6	25
(%)	48.0	52.0	24.0	76.0	68.0	32.0	64.0	36.0	76.0	24.0	100
Media	11	20	8	23	21	10	14	17	31	8	31
(%)	35.5	64.5	25.8	74.2	67.7	32.3	45.2	54.8	100	74.2	25.8
Alta	5	24	8	21	18	11	9	20	29	11	29
(%)	17.2	82.8	27.6	72.4	62.1	37.9	31.0	69.0	100	62.1	37.9
Total de países	28	57	22	63	56	29	39	46	85	60	25
(%)	32.9	67.1	25.9	74.1	65.9	34.1	45.9	54.1	100	70.6	29.4
	valor-p $\chi^2 = 0.053$		valor-p $\chi^2 = 0.956$		valor-p $\chi^2 = 0.867$		valor-p $\chi^2 = 0.053$		valor-p $\chi^2 = 0.458$		

Fuente: cálculos propios con base en Austin y Tjernström, IDEA, 2003; Marshall y Jagers, *Polity IV*, 2004; y Banco Mundial, 2003.



CONCLUSIONES

Este capítulo presenta una revisión de la literatura reciente sobre la relación entre dinero y competencia política desde una perspectiva positiva. Entre los trabajos sobre finanzas electorales se distinguen tres grandes temas o preocupaciones. En primer lugar, cuál es la relación entre el financiamiento a campañas, los grupos de interés, las plataformas de los partidos o candidatos y las políticas públicas implementadas *ex post*. En segundo lugar, cuál es el impacto o rendimiento del gasto de campaña en los resultados electorales de los políticos previamente elegidos y de sus opositores. En tercer lugar, cuál es la mejor forma de regular las finanzas electorales, sea mediante financiamiento público, regulación al financiamiento privado, o ambos.

Las disyuntivas centrales identificadas por la literatura son: i) en general, a mayor gasto de campaña, el electorado tendrá mayor información disponible sobre las plataformas o calidad de los partidos o candidatos; ii) por otro lado, la demanda de fondos puede producir plataformas o políticas públicas sesgadas a favor de los grupos de interés y contiendas poco equitativas; iii) a su vez, limitar las contribuciones y el gasto de campaña puede implicar restricciones sobre algunas formas de participación o expresión políticas de los donantes o bien de los candidatos; iv) si la regulación sobre finanzas electorales es demasiado laxa, la influencia relativa de los grupos de interés puede aumentar, pero si ésta es demasiado restrictiva, se corre el riesgo de sobreproteger a los partidos y políticos previamente elegidos frente a partidos o candidatos nuevos, pero relativamente poco conocidos. En países con un Estado de Derecho débil, una regulación demasiado restrictiva, pero poco vinculante, puede producir un mercado negro de fuentes alternativas de financiamiento.

Al analizar los regímenes de regulación sobre finanzas electorales en perspectiva comparada, se identifican claros patrones regionales. Sin embargo, más allá de cierto consenso en torno al financiamiento público a partidos, otros aspectos de la regulación electoral –como los topes de gasto o límites a los ingresos o contribuciones a los partidos– no muestran un patrón de correlación o asociación sistemática con democracias consolidadas o países desarrollados. El estudio sistemático de los orígenes y consecuencias de estos diferentes arreglos institucionales o regulatorios en la competencia política, la representación política, así como en los procesos de



consolidación democrática, es un campo sumamente fértil para la investigación teórica y empírica.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOWITZ, Alan, “Explaining Senate election outcomes”, *American Political Science Review*, núm. 82, 1988.
- , “Incumbency, campaign spending, and the decline of competition in U.S. House elections”, *Journal of Politics*, núm. 53, 1991.
- ANDERSON, Annelise (ed.), *Political Money: Deregulating American Politics—Selected Writings on Campaign Finance Reform*, Hoover Institution Press, 2000.
- ANSOLABEHERE, Stephen, John M. de Figueredo y James Snyder, “Why is There so Little Money in U.S. Politics?”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, núm. 1, 2003.
- AUSTEN-SMITH, David, “Interest Groups, Campaign Contributions and Probabilistic Voting”, *Public Choice*, núm. 54, 1987.
- BRONARS, Stephen G. y John R. Lott Jr., “Do Campaign Donations Alter How a Politician Votes? Or, Do Donors Support Candidates Who Value the Same Things That They Do?”, *Journal of Law and Economics*, vol. 40, núm. 2, 1997.
- COATE, Stephen, “Pareto Improving Campaign Finance Policy”, *American Economic Review*, vol. 94, núm. 3, 2004a.
- , “Political Competition with Campaign Contributions and Informative Advertising”, *Journal of the European Economic Association*, septiembre, vol. 2, núm. 5, 2004b.
- CORRADO, Anthony, Thomas E. Mann, Daniel R. Ortiz y Trevor Potter, *The New Campaign Finance Sourcebook*, Brookings Institution Press, 2005.
- GERBER, Alan, “Estimating the Effect of Campaign Spending on Senate Election Outcomes Using Instrumental Variables”, *American Political Science Review*, núm. 92, 1998.
- GREEN Donald, y Jonathan Krasno, “Salvation of the Spendthrift Incumbent: Reestimating the effects of campaign spending in House elections”, *American Journal of Political Science*, núm. 32, 1988.



- GROSSMAN, Gene M. y Elhanan Helpman, *Special Interest Politics*, Cambridge, The MIT Press, 2001.
- HINICH, Melvin J. y Michael C. Munger, *Analytical Politics*, Cambridge University Press, 1997.
- JACOBSON, Gary C., “The Effects of Campaign Spending on Congressional Elections”, *American Political Science Review*, núm. 72, 1978.
- KROSZNER, Randall S. y Thomas Stratmann, “Interest Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services’ Political Action Committees”, *American Economic Review*, núm. 88, 1998.
- , “Corporate Campaign Contributions, Repeat Giving, and the Rewards to Legislator Reputation”, *Journal of Law and Economics*, núm. 48, 2005.
- LEVITT, Steven, “Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U.S. House”, *Journal of Political Economy*, núm. 103, 1994.
- LOTT, John R., “The Effect of Nontransferable Property Rights on the Efficiency of Political Markets”, *Journal of Public Economics*, vol. 31. núm. 2, 1987.
- MALBIN, Michael J. (ed.), *The Election after Reform: Money, Politics and the Bipartisan Campaign Reform Act*, Rowman and Littlefield, 2005.
- y Thomas L. Gais, *The Day After Reform: sobering campaign finance lessons from the American states*, Rockefeller Institute Press, 1998.
- MARSHALL, Monty G. y Keith Jagers, *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2004*, Arlington, Center for Global Policy/School of Public Policy/George Mason University, 2004.
- MILYO, Jeffrey, “The electoral and financial effects of changes in committee power: GRH, TRA86, and money committees in the U.S. House”, *Journal of Law and Economics*, núm. 40, 1997a.
- y Timothy Groseclose, “The Electoral Effects of Incumbent Wealth”, *Journal of Law and Economics*, vol. 42, núm. 2, 1999.
- MUELLER, Dennis C. (ed.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge University Press, 1997.
- , Dennis C. y Thomas Stratmann, “Informative and Persuasive Campaigning”, *Public Choice*, vol. 81, núm. 1, 1994.



- NASSMACHER, Karl-Heinz, “Political Parties, Funding and Democracy”, en Austin Reginald y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
- POTTERS, Jan, R. Sloof y F. van Winden, “Campaign Expenditures, Contributions, and Direct Endorsements: The Strategic Use of Information and Money to Influence Voter Behavior”, *European Journal of Political Economy*, núm. 13, 1997.
- PRAT, Andrea, “Campaign Advertising and Voter Welfare”, *Review of Economic Studies*, vol. 69, núm. 4, 2002a.
- , “Campaign Spending with Office-Seeking Politicians, Rational Voters, and Multiple Lobbies”, *Journal of Economic Theory*, vol. 103, núm. 1, 2002b.
- REGINALD, Austin y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
- SCARROW, Susan E. “Political Finance in comparative perspective”, *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 2007.
- SMITH, Bradley A., *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*, Princeton University Press, 2001.
- SNYDER, James M., Jr, “Long-term Investing in Politicians: or, Give Early, Give Often”, *Journal of Law and Economics*, abril, núm. 35, 1992.
- STRATMANN, Thomas, “The Market for Congressional Votes: Is the Timing of Contributions Everything?”, *Journal of Law and Economics*, núm. 41, 1998.
- , “Can Special Interests Buy Congressional Votes: Evidence from Financial Services Legislation”, *Journal of Law and Economics*, núm. 45, 2002.
- , “Some Talk: Money in Politics”, *Public Choice*, núm. 124, 2005.
- STRATMANN, Thomas y Francisco J. Aparicio-Castillo, “Competition Policy for Elections: Do Campaign Contribution Limits Matter?”, *Public Choice*, vol. 127, núm. 2, 2006.
- THOMPSON, Joel A. y Gary F. Moncrief (eds.), *Campaign Finance in State Legislative Elections*, Congressional Quarterly Books, 1998.

VIII. Financiamiento público a partidos políticos

Francisco Javier Aparicio Castillo
Jacaranda M. Pérez Martínez

Dos aspectos esenciales de toda democracia son, por un lado, contar con condiciones propicias para la competencia electoral y, por otro, la existencia de un sistema plural de partidos. El financiamiento público a partidos políticos es una de las políticas más comúnmente implementadas en diversos regímenes para garantizar y fortalecer tales aspectos, así como para limitar actos de clientelismo o corrupción. En general, la justificación del financiamiento público a partidos tiene tres vertientes. Primero, equilibrar las condiciones de competencia entre el partido en el poder y los partidos de oposición. Segundo, disminuir la influencia de grupos de interés en el financiamiento de campañas y la toma de decisiones de los partidos y los políticos. Tercero, proveer una base mínima de recursos para que partidos nuevos o relativamente pequeños se organicen y sobrevivan en la contienda electoral.

No obstante, el financiamiento público a los partidos también tiene algunas desventajas. Primero, los partidos políticos se vuelven excesivamente dependientes del erario público. Segundo, disminuyen los incentivos para que los partidos se mantengan tan cerca del electorado como lo harían sin dicho financiamiento. Tercero, dependiendo de las reglas del juego, el financiamiento público premia o castiga a cierto tipo de partidos. Incluso con estos inconvenientes, la mayoría de los países democráticos ha adoptado algún tipo de financiamiento público, lo cual hace necesario comprender la lógica de estos regímenes de financiamiento, su evolución y consecuencias en el proceso político electoral.



Este capítulo tiene por objetivo proveer un marco teórico y conceptual sobre el financiamiento público a partidos, así como describir brevemente su estado actual en los ámbitos internacional y nacional. En la siguiente sección se define qué es un régimen de financiamiento y cuáles sus categorías más importantes. En la segunda sección se analiza la relación entre financiamiento público y competencia político-electoral, considerando las ventajas y desventajas de esta política. La tercera, presenta un análisis comparado del financiamiento público en distintas regiones del mundo; la cuarta, sugiere algunas líneas de investigación pendientes y, por último, el quinto apartado contiene algunas conclusiones y reflexiones finales.

RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO

El régimen de financiamiento a partidos políticos se define como “las reglas y regulaciones para el aspecto financiero de la competencia partidaria”.¹ Un régimen de este tipo normalmente define las fuentes legales de recursos, la tipología de los mismos, modalidades y condiciones de las actividades de financiamiento, prohibiciones de ciertas fuentes, límites al gasto de campañas y a las contribuciones, sanciones y fiscalización, entre otras.

Hay tres formas principales de financiamiento: privado, público y mixto. El financiamiento privado incluye los recursos en dinero o en especie que los partidos obtienen mediante las contribuciones de particulares, sean militantes, simpatizantes o sólo individuos afines al partido. El financiamiento público se refiere a todo tipo de subsidio que otorga el gobierno a los partidos políticos y se divide a su vez en directo, indirecto y mixto. El primero se refiere a la entrega de recursos monetarios o bonos a los partidos; el segundo otorga facilidades en cuanto a servicios, infraestructura, exenciones y acceso a los medios de comunicación, entre otros; el tercero, un régimen mixto, combina diferentes aspectos de los dos anteriores.²

¹ Karl-Heinz Nassmacher, “Political Parties, Funding and Democracy”, en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003, p. 13.

² Daniel Zovatto, “América Latina”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE, 2003.



Financiamiento público

El financiamiento público, entendido como el empleo del dinero público en beneficio de los partidos, tiene como objetivo “dotar de un mínimo de recursos a todas las organizaciones políticas, una especie de mínimo común denominador que mitigue los privilegios que se derivan de una financiación privada exclusiva”.³ Una relación positiva entre la posibilidad de participar –y ganar una elección– y los recursos con los que se cuenta para financiar la campaña hace relevante el financiamiento público.⁴

La mayoría de los países democráticos ha adoptado esta justificación del financiamiento público para instaurarlo en su régimen de financiamiento. De esta forma, los subsidios públicos se encuentran en la legislación electoral con mayor frecuencia que cualquier otro mecanismo regulatorio. Como lo muestra el cuadro 1, basado en una muestra de 111 países, 59% cuenta con financiamiento público directo y 71% con financiamiento público indirecto.

Cuadro 1

Reglas presentes en los regímenes de financiamiento en el ámbito internacional (2003) (porcentajes)	
Financiamiento público directo	59
Financiamiento público indirecto	71
Acceso a medios	65
Reporte de contribuciones	52
Límites a las contribuciones	29
Prohibición de ciertas fuentes de financiamiento	55
Topes al gasto de campañas	24
N = 111 países.	

Fuente: elaborada con datos de Austin, *op. cit.*

³ Humberto de la Calle, “Financiamiento político: público, privado y mixto”, en Steven Griner y Daniel Zovatto (eds.), *Normas y buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA/IIDEA, 2004, p. 27.

⁴ Karl-Heinz Nassmacher, “Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe: The Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany”, en Herbert Alexander (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.



El financiamiento público a partidos no se limita a hacer transferencias de las arcas públicas a los partidos, también incluye otro tipo de subvenciones indirectas, como el acceso a medios (65%). Además, las subvenciones indirectas comúnmente incluyen transporte gratuito para actividades partidarias, publicaciones, franquicias postales, campañas de promoción del voto, exención de impuestos para los bienes de los partidos o bien a los donantes, capacitación y uso de medios de comunicación, etc. Pinto-Duschinsky encontró que, de 104 países considerados como libres o parcialmente libres, 79% otorgaba acceso gratuito a medios, 59% subsidios públicos directos, 49% subsidios en especie y 18% incentivos fiscales.⁵ En conclusión, es evidente la importancia que el financiamiento público, ya sea directo o indirecto, ha ido cobrando en todos los estados democráticos.

Financiamiento público indirecto: acceso a medios

Si bien el financiamiento público directo puede ser el elemento clave (dependiendo de su cuantía) de un régimen, el acceso a medios es una fuente de financiamiento indirecto de no menor relevancia, gracias a los ahorros que éste implica para las actividades de campaña y promoción de los partidos. El crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes, que no siempre cuentan con información suficiente, obligan a los primeros a invertir grandes sumas en medios de comunicación. La televisión ha adquirido una importancia creciente en las campañas electorales debido a su cobertura casi universal, así como a los niveles de audiencia en distintos hogares, por lo que es uno de los medios más eficientes para transmitir mensajes de campaña a votantes que, de otro modo, no siempre están interesados en adquirir información política por otros medios.⁶ Por ello el apoyo indirecto más importante a los partidos es el acceso a medios de comunicación.

⁵ Michael Pinto-Duschinsky, "Financing Politics: A Global View", *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 4, 2002.

⁶ Daniel Zovatto, *op. cit.*, p. 44.



Financiamiento privado

El régimen de financiamiento más común es el mixto, que combina dinero público y privado como fuentes legales de recursos de los que los partidos pueden hacer uso. Por una parte, este sistema de financiamiento privado permite que tanto el candidato como el partido se mantengan cercanos y atentos a los votantes, conozcan sus demandas, necesidades y opiniones. En caso de ganar la elección, se agrega el incentivo de atender las peticiones del electorado porque no sólo se tratará de ganar sus votos, sino también de obtener sus contribuciones. Sin embargo, por otra parte, el dinero que se recibe puede provenir de grupos de interés, empresas, organizaciones o individuos con la suficiente capacidad para condicionar su contribución a la realización de favores políticos expresados en legislación, licitaciones, subsidios, etc. Asimismo, el sistema de financiamiento privado favorece a los partidos políticos en el poder o con más antigüedad, pues al contar con una reputación y cuadros partidarios definidos, tienen más facilidad para obtener contribuciones. A pesar de los argumentos comúnmente usados en contra de los subsidios privados, están presentes en todo régimen de un modo u otro. Ya sea con estrictas limitaciones en cuanto a su monto y procedencia, el dinero privado no deja de ser una fuente importante de recursos que influye de forma determinante en la competencia electoral e incluso en los resultados de las elecciones.⁷

Por otro lado, regulaciones muy estrictas pueden constituirse en barreras muy altas para la entrada al sistema de partidos, lo cual podría impactar de manera negativa la competencia electoral. Una forma de desvirtuarla es que los partidos existentes se provean de un subsidio a sí mismos, por un lado, y que restrinjan el acceso a la competencia a nuevos partidos, por otro.⁸ Los términos de elegibilidad para ser receptores legítimos de financiamiento público y privado para actividades político-electorales se convertirán, en buena medida, en obstáculos para los nuevos partidos que buscan el subsidio público.⁹ Aun en países donde las barreras son con-

⁷ Justin Fisher y Todd Eisenstadt, "Comparative Party Finance: What is to be done?", *Party Politics*, vol. 10, núm. 6, 2004.

⁸ Instituto Federal Electoral, *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas*, México, IFE, 2003.

⁹ Daniel Zovatto, *op. cit.*



sideradas altas, el financiamiento público ha mostrado tener un impacto positivo en la competencia y pluralidad del sistema de partidos. Claro ejemplo de ello es el aumento de partidos en años recientes en Israel, Colombia, Nicaragua, Italia y Canadá, por mencionar algunos.¹⁰

La competencia electoral y el financiamiento público

La competencia electoral es un aspecto esencial de la democracia. Ésta requiere que al menos dos candidatos o partidos compitan por obtener el voto del electorado, dentro de un marco legal claro que garantice elecciones limpias, justas y relativamente equitativas. Para que los ciudadanos decidan cómo y por quién quieren ser gobernados, es necesario que haya suficientes opciones entre las cuales elegir. Si los partidos son capaces de representar el interés y la ideología de amplios sectores de la población, entonces captarán más votos. En la medida en que los partidos presenten propuestas y plataformas cercanas a las preferencias de los votantes, ganarán los comicios.¹¹

Analicemos este fenómeno de manera teórica. Partiendo de un modelo simple, en el que dos partidos compiten en una sola dimensión frente a votantes perfectamente informados, es de esperarse que en su afán por maximizar votos los partidos o candidatos se inclinen hacia la plataforma preferida por el “votante mediano” —es decir, habrá convergencia de plataformas—. Suponiendo información perfecta por parte de los votantes, no hay necesidad de hacer grandes gastos de campaña ni de recabar fondos.

Sin embargo, cuando los votantes no cuentan con información perfecta y los candidatos necesitan recabar fondos para financiar sus campañas, es decir, condiciones más propias del mundo real, el resultado esperado es distinto. Ahora los partidos necesitan competir no sólo por votos, sino además por fondos de campaña. Y puesto que las preferencias de los donantes (grupos de interés, digamos) no necesariamente coinciden con las preferencias del votante mediano, la competencia por

¹⁰ En Israel 26 nuevos partidos han obtenido representación desde que el financiamiento público fue establecido en 1969 hasta 1996. En Italia, 25 partidos obtuvieron asientos desde su implementación en 1974.

¹¹ Dennis C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.



fondos de campaña se traduce en que las plataformas políticas no necesariamente convergerán en torno a las preferencias del votante mediano, sino quizá en torno a las de los donantes de fondos de campaña. En este contexto se encuentra una justificación para el financiamiento público a partidos: el subsidio público hace que las contribuciones privadas no sean tan importantes para los partidos, lo cual se traduce en una mayor independencia relativa entre éstos y los grupos de interés.

Según esta lógica, si el financiamiento es otorgado con base en el porcentaje de votos obtenidos, los partidos tendrán más incentivos para moderar sus plataformas y convergerán hacia el punto mediano.¹² Aquí el financiamiento público a partidos se hace fundamental: los subsidios públicos tratan de cubrir la brecha entre el dinero que obtienen de sus simpatizantes y los recursos que necesitan para difundir y hacer públicas sus plataformas.¹³

Más allá de financiar campañas, el financiamiento público a partidos tiene como objetivo paliar el déficit en las instituciones de representación política.¹⁴ El subsidio público permite nuevos partidos que no tienen los recursos propios suficientes para difundir sus propuestas y sobrevivir a las primeras elecciones, pero que son capaces de representar los intereses de ciudadanos que no se sienten identificados con los partidos establecidos. Por consiguiente, es deseable que el financiamiento público se distribuya con base en fórmulas que premien, por una parte, el desempeño electoral de los partidos y, por otra, que les permita a las nuevas fuerzas políticas participar con el mínimo indispensable para desplegar sus ofertas programáticas.¹⁵ Si, como dice Sartori, “más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados la que genera democracia”,¹⁶ el financiamiento no debe favorecer a los partidos grandes y establecidos, ni a los pequeños, tampoco al partido en el gobierno ni al de la oposición, ni a partidos ricos ni pobres.

La carencia de canales institucionales para las diferentes expresiones y preferencias políticas es el llamado “déficit de representación política”. La negación de oportunidades equitativas para competir como opciones políticas genera una situa-

¹² Ignacio Ortuño-Ortín y Christian Schultz, *Public Funding of Political Parties*, CESifo (CESifo Working Paper Series, núm. 368), Munich, 2000.

¹³ José Woldenberg, *op. cit.*

¹⁴ *Loc. cit.*

¹⁵ IFE, *op. cit.*

¹⁶ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1991, p. 260.



ción de oligopolio o control oligopólico del espacio político. Mediante la regulación del financiamiento a las fuerzas políticas es posible propiciar condiciones relativamente equilibradas en la competencia. Las regulaciones, de conformidad con los puntos de vista dominantes, se establecen con miras a disminuir la influencia de los intereses adinerados, estimular condiciones equitativas en la competencia y para conseguir que los méritos sean los que predominen en los procesos electorales.¹⁷

Un análisis de 43 países de Europa Occidental, de 1970 a 1980, muestra lo importante que es el dinero público para la supervivencia de los partidos pequeños. Al analizar el total de sus ingresos, 60.6% provenía de subsidios directos, muy por encima del promedio de los partidos medianos (49.8%) y los grandes (44.9%).¹⁸ También se observa que durante la década de 1990 la volatilidad en las votaciones de los partidos fue ligeramente más alta en países con financiamiento público directo que en países sin él, controlado por el sistema electoral. El estudio también revela que la volatilidad se incrementó después de que el financiamiento público se estableció. En ocho de diez casos (Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Israel, Italia, Noruega y Suecia), el número de partidos se incrementó después del establecimiento del financiamiento público directo. En Estados Unidos, la introducción de subsidios también ha repercutido en el número de candidatos y la competencia electoral.¹⁹ Este fenómeno ha sido estudiado en los estados de Maine y Arizona, donde se ha implantado el financiamiento público.²⁰ En estos casos es claro que la introducción de recursos permite a partidos pequeños sobrevivir y expandir la cantidad de votos que ganan.

Sin embargo, no basta con los subsidios públicos, también es importante saber qué porcentaje representan del total del financiamiento. Si la cantidad que reciben los partidos es muy pequeña, su efecto en la competencia puede ser muy débil. En el plano internacional, el monto que representa el subsidio de los ingresos totales de los partidos varía significativamente. En algunos países la proporción que el financiamiento público representa es muy baja, desde 2 y 3% en Reino Unido y Estados

¹⁷ IFE, *op. cit.*

¹⁸ Kevin Casas-Zamora, *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

¹⁹ Donald Gross y Robert Goidel, *The States of Campaign Finance Reform*, Ohio, Ohio University Press, 2003.

²⁰ Werner Mayer y A. Williams, *Do public financing programs enhance electoral competition?*, Madison, Department of Political Science-University of Wisconsin (Working Paper), 2004.



Unidos, respectivamente, hasta 68% en Austria. En Italia este monto representa 4%, en Canadá 6%, en Australia 13%, en Holanda 16%, en España 43%, en Japón 47%, en Alemania 54%, en Francia 56%, en Israel 56% y en Suecia 65%.²¹ Como lo revelan estos datos, no se ha estudiado empíricamente en qué circunstancias, o a partir de qué monto, el financiamiento público tiene un efecto significativo en la competencia electoral.²²

Posibles desventajas

El debate político y académico en torno al financiamiento público a partidos se centra en las consecuencias deseadas contra las observables del régimen de financiamiento. Por un lado se argumenta que el financiamiento público: 1) fortalece la autonomía de los políticos, previene corrupción y promueve la transparencia; 2) protege la igualdad política de oportunidad y competencia electoral; y 3) permite sobrevivir en un entorno en el cual se ha hecho más costoso difundir un mensaje y atraer los votos de sociedades más plurales. Por otro lado se dice que: 1) los subsidios no eliminan la corrupción, ya que las fuentes privadas e ilegales de financiamiento siguen existiendo; 2) para lo partidos es más fácil obtener dinero sin hacer un esfuerzo por movilizar a los votantes; y 3) el dinero público provoca que el sistema de partidos se cierre debido a que los legisladores tiene incentivos para cambiar las reglas a su favor, otorgándose más dinero y elevando las barreras a la entrada.²³

Si bien es cierto que cuando el gobierno otorga los recursos necesarios a los partidos, éstos se encuentran más sujetos a la rendición de cuentas, no se puede negar que la búsqueda de fuentes privadas continúa. Incluso, en una elección muy competitiva los partidos tienen incentivos para buscar tantos recursos como sea posible, debido a que de ello depende si triunfarán en la elección. En este sentido, los partidos tienen más incentivos para aceptar grandes contribuciones por parte de grupos de interés, e incluso de fuentes ilícitas.

²¹ Michael Pinto-Duschinsky, *op. cit.*

²² Michael Koss, "Political Consensus and Public Funding of Political Parties", 13th ECPR Summer School on European Parties and Party Systems, Amsterdam, 2004.

²³ Kevin Casas, *op. cit.*



Este argumento lo estudia Pinto-Duschinsky, quien después de realizar un análisis descriptivo de 143 países llega a la conclusión de que el dinero público no es un elemento disuasivo para los partidos, debido a que una vez que todos cuentan con la misma base de recursos, cada uno buscará por su parte otras fuentes de financiamiento.²⁴ Por otra parte, hace falta considerar el efecto conjunto de financiamiento público por un lado, y de topes a los gastos de campaña o límites a las contribuciones privadas, por otro. Es posible que la combinación de subsidios públicos y restricciones al dinero privado disminuya la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento.

Por otro lado, se ha encontrado evidencia de que el financiamiento público aleja a los candidatos del electorado durante las campañas. Francia y Herrnson realizaron un análisis empírico de cómo el establecimiento del financiamiento público tuvo un impacto en el tiempo que los candidatos dedicaban a obtener recursos privados. Su muestra es un grupo aleatorio de candidatos a legisladores locales entre 1998 y 2000 en Estados Unidos. Los datos descriptivos que obtienen revelan que los candidatos que aceptaron financiamiento público sólo dedicaron 8% de su tiempo a obtener contribuciones, a diferencia de los que los aceptaron parcialmente o no los aceptaron, que le dedicaron 26%. Esto se confirma mediante el análisis empírico, el cual muestra que el financiamiento público es relevante al explicar el menor tiempo que se dedica a buscar contribuciones del electorado.²⁵

Finalmente, el financiamiento también podría tener un efecto negativo en la contienda, al crear un sistema de partido “cartel”.²⁶ Los subsidios proveen de fuertes incentivos para que el partido en el gobierno acepte asignar financiamiento público a partidos en la oposición, para después coludirse con ellos y así garantizarse recursos y participación en el gobierno. Este sistema impide la competencia y “petrifica” el sistema de partidos. No obstante, hasta la fecha no se ha encontrado una relación significativa entre la petrificación de los partidos políticos y el establecimiento del financiamiento público. Esto quizá se deba a que el efecto del dinero público de favorecer y mantener un sistema partidista cerrado no es consecuente

²⁴ Michael Pinto-Duschinsky, *op. cit.*

²⁵ Peter Francia y Paul Herrnson, “The Impact of Public Financing Laws in Fundraising in State Legislative Elections”, *American Politics Research*, 2003, vol. 31, núm. 5, 2003.

²⁶ Jonathan Hopkin, “The Problem with Party Finance. Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics”, *Party Politics*, vol. 10, núm. 6, 2004.



en los distintos países o sistemas electorales,²⁷ por lo tanto, aún no se pueden hacer generalizaciones sobre esta materia.

En conclusión, el financiamiento público es una buena herramienta para evitar que la desigualdad de recursos entre partidos socave la competencia electoral y, por lo tanto, la democracia. Además, la transparencia y rendición de cuentas se facilita cuando el gobierno es el encargado de distribuir las provisiones de recursos. Sin embargo, los efectos negativos de esta política no deben pasarse por alto sin un examen cuidadoso. La dotación de dinero público no termina del todo con los problemas que surgen de la relación entre dinero y política. Por ello, antes de aceptar o rechazar su implementación, es necesario hacer un balance entre los efectos deseados y los verdaderos alcances de un sistema de financiamiento público.

EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS EN PERSPECTIVA COMPARADA

La segunda parte del siglo XX se caracterizó por un aumento en el número de países democráticos, lo cual trajo consigo el desarrollo de diferentes sistemas de partidos. Desde entonces, los partidos han sido considerados, por sí mismos y por otros actores, como entidades de “interés público”, ya que se encargan de canalizar las preferencias y demandas de los ciudadanos hacia el gobierno. No obstante, al ser muchas veces el único medio para acceder al poder, también se hace necesario regular su funcionamiento y, como ocurre en muchos casos, eventualmente financiarlo con recursos públicos.

Los primeros países en introducir alguna forma de financiamiento público a los partidos fueron Italia (1947) y Alemania (1949). Más tarde lo hicieron Grecia (1975), Portugal (1976) y España (1978). Francia fue pionera al establecer el principio de reembolso de determinados gastos de campaña a los candidatos. La asignación directa de recursos inició en Costa Rica en 1954, en Argentina en 1955 y en Puerto Rico en 1957. Alemania hizo lo mismo en 1959. Posteriormente, este sistema comenzó a establecerse en países nórdicos, como Suecia en 1965, Finlandia en 1967, Dinamarca en 1969 y Noruega en 1970. Finalmente, Italia, Canadá y Estados Unidos lo adoptaron en 1974, Austria y Japón en 1975, España en 1977

²⁷ Michael Johnston, *Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development*, Washington, National Democratic Institute, 2005.



y Francia en 1988.²⁸ En pocas democracias, como España y Portugal, los subsidios directos fueron establecidos desde el principio de la transición democrática. Lo contrario ocurrió en los países europeos centrales y orientales.²⁹ Su rompimiento con el régimen comunista provocó renuencia a financiar los partidos políticos con dinero público, como había ocurrido durante el régimen. En general, en América Latina ha existido una tendencia a favor de los subsidios públicos debido, entre otras cosas, a escándalos de corrupción.

En la actualidad los partidos políticos enfrentan nuevos desafíos. Entre los más importantes está el cómo mediar entre el gobierno y sociedades cada vez más plurales y heterogéneas, así como organizar y movilizar a los votantes en torno a la arena pública. Si bien motivar o movilizar al electorado para ganar votos es el sentido mismo de los partidos, el reto actual consiste en atraer a ciudadanos poco interesados en la política, con preferencias sumamente diversas y poca confianza en los políticos. Para lograrlo, el uso de los medios de comunicación ha sido de vital importancia. Gracias a éstos, los partidos dan a conocer sus plataformas y candidatos entre el electorado de manera eficiente. No obstante, otro reto se hace presente: el elevado costo de las campañas políticas en un mundo donde los ciudadanos están cada vez más expuestos a mayores y diversas fuentes de información. De esta manera, los partidos políticos necesitan cada vez más recursos para tener un impacto significativo en las preferencias del electorado.

Financiamiento público en diferentes regiones del mundo

En Europa Occidental frecuentemente se combinan los dos sistemas de financiamiento: público y privado. En Italia, España, Suecia y Alemania, los partidos obtienen alrededor de la mitad de sus ingresos de los subsidios gubernamentales. En la mayoría de los países de la región, las condiciones de elegibilidad se establecen por medio del porcentaje de votos. En otros sistemas, como el español y el italiano, se obtienen recursos públicos cuando se gana aunque sea un asiento en el Legislativo.

²⁸ José Woldenberg, "Relevancia y actualidad de la contienda político- electoral", en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *op. cit.*

²⁹ Karl-Heinz Nassmacher, *op. cit.*, 2003.



La dependencia que tienen los partidos pequeños de este recurso es muy clara en países como Francia, donde sobreviven en 90% gracias al subsidio. Existen otros casos en que los partidos en el poder, por las reglas establecidas, tienen derecho a la mayor parte de los recursos. En Alemania por ejemplo, los seis partidos en el poder se reparten 95% del total y dejan el resto a los partidos pequeños.³⁰

En Europa del Este el financiamiento público tuvo lugar poco después del inicio de la transición democrática. En principio, el financiamiento público tuvo como consecuencia la protección de los partidos comunistas, ya que éstos abusaban de los recursos públicos para su beneficio. Actualmente prevalece este problema, pero las reglas han ido evolucionando en favor de una distribución justa de los recursos. En Hungría, por ejemplo, 25% se reparte igualitariamente, y el restante 75% de acuerdo con los votos obtenidos; sin embargo, la cantidad que reciben no puede exceder el 50% del ingreso total del partido.

Los bajos ingresos de los países de la región también han influido en la cantidad de dinero disponible para cada partido, aunados al creciente costo de las campañas. Por ejemplo, en Rusia, en 1995, el financiamiento público representó 4.46% del total de gastos de los partidos. En 1999, en las elecciones para la Duma, cada partido obtuvo 0.06% del total que podían gastar.³¹ Quizá sea por esta falta de recursos que en los 17 países de la región el acceso gratuito a los medios de comunicación es un subsidio establecido.

En América Latina también prevalece el régimen de financiamiento mixto, con excepción de Venezuela. En general, no hay una tendencia que favorezca un tipo de financiamiento en particular. En los criterios de elegibilidad predomina la preferencia hacia la fuerza electoral (entendida como porcentaje de votos obtenidos) y un método híbrido (que asigna un porcentaje de los recursos de forma equitativa, y el resto de acuerdo con la fuerza electoral). La mayor parte de los países incluye el acceso a los medios como subsidio indirecto. Es importante señalar que esta región ha padecido de numerosos escándalos de corrupción ligados al narcotráfico (Bolivia, Venezuela, Colombia, Panamá), lo que llevó a aumentar el monto de los subsidios públicos.³²

³⁰ *Ídem.*

³¹ Marcin Walecki, "Money and Politics in Central and Eastern Europe", en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds.), *op. cit.*

³² Daniel Zovatto, "Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in LA", en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds.), *op. cit.*



En los países asiáticos las reglas electorales son relativamente nuevas. Entre los países que han adoptado el financiamiento público de los partidos se encuentran India, Bangladesh, Sri Lanka, Indonesia, Malasia, Tailandia, Corea del Sur, Taiwán y Japón.

En la tradición asiática los representantes están ligados al electorado por medio de obligaciones recíprocas, como si fueran parte de la familia. Esto ha propiciado relaciones clientelares entre la sociedad y los partidos. Por ejemplo, en Japón, los políticos y candidatos normalmente están ligados a facciones y grupos de empresarios, ya que ellos son los medios para obtener grandes cantidades de dinero para pagar sus campañas.

La forma de distribución del subsidio no presenta patrones uniformes en la región. En Japón, los partidos obtienen financiamiento si ganan cuatro o más asientos en el Diet. En Corea del Sur el subsidio es como un pago por cada voto obtenido, mientras que en Taiwán los subsidios fueron establecidos de acuerdo con el número de asientos ganados, después de haber sobrepasado un umbral. En general, en Asia el subsidio público se adoptó principalmente para tener un mejor control de los ingresos de los partidos, en lugar de favorecer la equidad.³³

En África la transición a la democracia es un proceso que no ha terminado, a pesar de la celebración de elecciones. Durante el periodo de 1985 a 1989 hubo elecciones competitivas en 10 países (de un total de 53). Entre 1990 y 1997, se llevaron a cabo elecciones de transición que señalaban el final de dictaduras militares o un régimen autoritario en 40 países. A principios de 2002, sólo ocho países no operaban en un sistema multipartidario. En lo que se refiere a financiamiento público, una vez en el poder, normalmente los partidos se oponen a que el gobierno provea recursos. Es común que el financiamiento indirecto sea usado por el partido en el poder para organizar sus campañas. A principios de 2002, sólo 14 países proveían de financiamiento directo. De éstos, sólo en cuatro la suma de recursos fue suficiente para hacer una diferencia significativa en la operación de los partidos de oposición (Sudáfrica, Marruecos, Seychelles y Zimbabwe).³⁴ En esta región es difícil determi-

³³ Peter Ferdinand, "Party Funding and Political Corruption in East Asia: The Case of Japan, South Korea and Taiwan", en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds.), *op. cit.*

³⁴ Yaw Saffu, "The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa", en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds.), *op. cit.*



nar la repercusión del financiamiento público a partidos, debido a que su presencia real es muy escasa, y en algunos casos es utilizado a favor de un partido, dañando la competencia en lugar de favorecerla.

En resumen, el financiamiento público se ha ido estableciendo gradualmente en todas las regiones del mundo. La segunda y tercera olas democráticas trajeron consigo la adopción y regulación de este sistema. No obstante, los efectos no esperados han variado según las características de cada región.

Algunas estadísticas internacionales

¿Qué tan frecuentemente es observado el financiamiento público a partidos en otros países o regiones? ¿Qué tan común es el financiamiento público directo o indirecto en diferentes tipos de democracias? Los siguientes cuadros contienen información resumida sobre el financiamiento público a partidos en una muestra de entre 85 a 109 países, clasificada por región (véase el cuadro 2) y por calidad democrática (véase el cuadro 3). Un primer elemento destacable es que si bien 59.6% de los países de la muestra ofrece algún tipo de financiamiento público a sus partidos, éste varía considerablemente entre una región y otra.

Estas características difieren claramente de una región a otra: el financiamiento público es prevaleciente en Europa Occidental (94.4%) y Europa del Este (77.8%), pero no lo es tanto en América (51.6%) o en Asia (25%). En Europa Occidental esto quizá tiene que ver con la antigüedad o consolidación de sus democracias, o bien con el tamaño del sector público como proporción de su PIB. En Europa del Este, tras la caída del régimen socialista, pronto quedó claro que sin financiamiento público la creación de un sistema de partidos sólido sería difícil. En América hay una ligera tendencia hacia el subsidio público, pero puede verse limitada por las restricciones en las finanzas públicas de los países latinoamericanos. Las causas precisas de estas diferencias regionales, sin embargo, no han sido estudiadas sistemáticamente más allá de ciertos estudios de caso o análisis cualitativos referidos antes.

Un segundo aspecto por explorar es la relación entre el régimen de financiamiento a partidos y la calidad de las democracias del mundo. Utilizando el índice de *Polity IV* para caracterizar democracias de alto, medio y bajo desarrollo, indagaremos si el financiamiento público varía sistemáticamente con el grado de consolidación



Cuadro 2

Financiamiento a partidos y acceso a medios por región (2003)

Región	Financiamiento público a partidos			Acceso a medios		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total
África	12	12	24	6	18	24
(%)	50.0	50.0	100	25.0	75.0	100
América	15	16	31	16	15	31
(%)	48.4	51.6	100	51.6	48.4	100
Asia	12	4	16	9	7	16
(%)	75.0	25.0	100	56.3	43.8	100
Europa del Este	4	14	18	1	17	18
(%)	22.2	77.8	100	5.6	94.4	100
Europa	1	17	18	6	12	18
(%)	5.6	94.4	100	33.3	66.7	100
Medio Oriente	0	2	2	0	2	2
(%)	0.0	100.0	100	0.0	100.0	100
Total de países	44	65	109	38	71	109
(%)	40.4	59.6	100	34.9	65.1	100
	Chi2 valor-p = 0.001			Chi2 valor-p = 0.007		

Fuente: cálculos propios con datos de Austin y Tjernström, IDEA, 2003; Marshall y Jaggers, *Polity IV*, 2004; y Banco Mundial, 2003.

de las democracias. El cuadro 3 revela que, en efecto, las democracias más sólidas favorecen el financiamiento público. Es posible explicar este fenómeno debido a que las democracias de baja calidad, normalmente son emergentes, o sin sistemas de partidos consolidados, o bien con recursos públicos limitados.

El acceso a medios es un factor importante que influye en la competencia electoral, ya que a través de ellos, los partidos llegan a más ciudadanos y dan a conocer sus propuestas. En las últimas dos columnas del cuadro 2 se observa nuevamente



Cuadro 3

Financiamiento a partidos, acceso a medios y calidad democrática (2003)

Calidad democrática	Financiamiento público a partidos			Acceso a medios		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total
Baja	12	13	25	7	18	25
(%)	48.0	52.0	100	28.0	72.0	100
Media	11	20	31	6	25	31
(%)	35.5	64.5	100	19.4	80.7	100
Alta	5	24	29	10	19	29
(%)	17.2	82.8	100	34.5	65.5	100
Total de países	28	57	85	23	62	85
(%)	32.9	67.1	100	27.1	72.9	100
	Chi2 valor-p = 0.053			Chi2 valor-p = 0.416		

Fuente: cálculos propios con datos de Austin y Tjernström, IDEA, 2003; Marshall y Jaggers, *Polity IV*, 2004; y Banco Mundial, 2003.

que los países europeos y africanos son más proclives a otorgar acceso a los medios como fuente indirecta, mientras que en América es menos frecuente la provisión de este servicio (48%). Por otro lado, en el cuadro 3 se observa que la mayoría de las democracias, sin importar su grado de consolidación o calidad, proveen de este instrumento a los partidos políticos. En todas las categorías, más de 65% de los países han establecido este subsidio indirecto.

En resumen, no se puede negar que existe una relación entre calidad democrática y financiamiento público directo. Si se asume que las democracias de mejor calidad son las más consolidadas, éstas son las que tienen más experiencia en lo que a competencia electoral y régimen de financiamiento se refiere. Por lo tanto, su marco regulatorio y los subsidios que otorgan cuentan con mecanismos más complejos para hacer su desempeño eficiente y funcional. Por otro lado, también se observa que las democracias emergentes o en proceso de consolidación han acep-



tado la importancia de este subsidio, y por ello lo han implementado cada vez más. Finalmente, el acceso a medios como financiamiento público indirecto es aplicado, por lo general, sin importar el grado de consolidación.

ALGUNAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURA

Por su diseño o enfoque, la mayor parte de los estudios sobre los efectos del régimen de financiamiento a partidos ha obtenido resultados poco concluyentes o generalizables. Se tiende a asumir *ex ante* que el financiamiento público a partidos favorece, en los hechos, la competencia electoral, fortalece al sistema de partidos y, efectivamente, los disuade de buscar fuentes alternativas de financiamiento. Pocos trabajos analizan los efectos del financiamiento público de manera sistemática y en una muestra suficientemente amplia para encontrar resultados más robustos y generalizables.

Entre las preguntas más apremiantes sobre este tema, y que son fundamentales para informar el debate público al respecto, tenemos: ¿cuál es el impacto del financiamiento público en la competitividad electoral de diferentes sistemas políticos? Más aún, ¿qué proporción de financiamiento público es necesario introducir para que tenga un efecto observable en los procesos electorales? Por otro lado, sabemos muy poco respecto del efecto del financiamiento público en el número efectivo de partidos en las legislaturas o elecciones presidenciales: ¿realmente se promueve la creación de partidos o el financiamiento público es una mera transferencia para los partidos existentes? Por último, es importante estudiar el efecto combinado de diferentes aspectos del régimen de financiamiento a partidos: ¿qué factor tiene un mayor resultado en la competencia electoral, el financiamiento público o la fiscalización de ingresos, los límites a las contribuciones o los topes de gasto de campaña?

Realizar estudios de esta naturaleza es de suma importancia, pues si el financiamiento público no cumple con sus objetivos, tal vez sea necesario reestructurar el sistema de manera que no resulte tan oneroso para los ciudadanos. Por el contrario, de comprobarse que el financiamiento público directo o indirecto sí garantiza mayor competencia, será más fácil hacer recomendaciones de política para democracias emergentes o en proceso de consolidación.



CONCLUSIONES

En este capítulo presentamos un marco teórico y conceptual sobre el financiamiento público a partidos con el fin de comprender su lógica, evolución y posibles consecuencias en el proceso político electoral. El financiamiento público a partidos ha evolucionado en los últimos 50 años, siempre con una tendencia creciente. Su inicio en Italia en 1947, marcó la pauta para que algunos países en Europa y América lo implantaran. En la actualidad, la mayoría de los países democráticos cuenta con algún tipo de financiamiento público, aunque su cuantía aún no muestra un patrón claro.

El financiamiento público a partidos predomina entre las políticas adoptadas dentro de los regímenes de financiamiento; el indirecto es más frecuente aún. En general, se han propuesto tres objetivos para justificar el financiamiento público a partidos: en primer lugar, equilibrar las condiciones de competencia entre el partido en el poder y los partidos de oposición; en segundo, disminuir la influencia de grupos de interés en el financiamiento de campañas y la toma de decisiones de los partidos y los políticos, es decir, limitar el *quid pro quo* entre partidos y donantes; en tercero, proveer una base mínima de recursos para que partidos nuevos o relativamente pequeños puedan competir y sobrevivir en la contienda electoral a pesar de los costos implícitos en toda organización política.

No obstante, el financiamiento público a los partidos también produce efectos no deseados. En primer lugar, los partidos pueden volverse excesivamente dependientes del erario público. En segundo, y vinculado con esto, los incentivos para que se mantengan cerca del electorado se ven relativamente disminuidos cuando hay financiamiento público excesivo. Tercero, dependiendo de los aspectos específicos del régimen, el financiamiento público puede premiar a partidos ya establecidos a costa de castigar a los nuevos o emergentes. Por último, sin una adecuada regulación, el financiamiento público no elimina por completo la búsqueda de fuentes alternativas de recursos. Debido al estado actual de los estudios sobre el financiamiento público a partidos y sus consecuencias, no es posible asumir que las bondades del financiamiento público a partidos se traducen, en la práctica, en beneficios palpables en la contienda político electoral, o bien en una representación política más efectiva de los ciudadanos.



BIBLIOGRAFÍA

- AUSTIN, Reginald y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
- CALLE, Humberto de la, “Financiamiento político: público, privado y mixto”, en Steven Griner y Daniel Zovatto (eds.), *Normas y buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA/IIDEA, 2004.
- CARRILLO, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE, 2003.
- CASAS-ZAMORA, Kevin, “*Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*”, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- FERDINAND, Peter, “Party Funding and Political Corruption in East Asia: The Case of Japan, South Korea and Taiwan”, en Austin Reginald y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
- FISHER, Justin y Todd Eisenstadt, “Comparative Party Finance: What is to be done?”, *Party Politics*, vol. 10, núm. 6, 2004.
- FRANCIA, Peter y Paul Herrnson, “The Impact of Public Financing Laws in Fundraising in State Legislative Elections”, *American Politics Research*, vol. 31, núm. 5, 2003.
- GRINER, Steven y Daniel Zovatto (eds.), *Normas y buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA/IIDEA, 2004.
- GROSS, Donald y Robert Goidel, *The States of Campaign Finance Reform*, Ohio, Ohio University Press, 2003.
- HOPKIN, Jonathan, “The Problem with Party Finance. Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics”, *Party Politics*, vol. 10, núm. 6, 2004.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas*, México, IFE, 2003.
- JOHNSTON, Michael, *Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development*, Washington, National Democratic Institute, 2005.
- KOSS, Michael, “Political Consensus and Public Funding of Political Parties”, 13th ECPR Summer School on European Parties and Party Systems, Amsterdam, 2004.



- MARSHALL, Monty G. y Keith Jagers, *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2004*, Arlington, Center for Global Policy/School of Public Policy/George Mason University, 2004.
- MAYER, K. T. Werner y A. Williams, *Do public financing programs enhance electoral competition?*, Madison, Department of Political Science-University of Wisconsin, (Working Paper), 2004.
- MUELLER, Dennis C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, 2003.
- NASSMACHER, Karl-Heinz, "Political Parties, Funding and Democracy", en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
- , "Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe: The Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany", en Herbert Alexander (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- ORTUÑO-ORTÍN, Ignacio y Christian Schultz, *Public Funding of Political Parties*, Munich, CESifo (CESifo Working Paper Series, núm. 368), 2000.
- PINTO-DUSCHINSKY, Michael, "Financing Politics: A Global View", *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 4, 2002.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1991.
- SAFFU, Yaw, "The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa", en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
- WALECKI, Marcin, "Money and Politics in Central and Eastern Europe", en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
- WOLDENBERG, José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE, 2003.



ZOVATTO, Daniel, “América Latina”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE, 2003.

———, “Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in LA”, en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.

IX. Formas de gobierno

Juan Poom Medina

DEFINICIÓN

En una parte importante de la literatura sobre teoría política encontramos aproximaciones a la definición del concepto “formas de gobierno” y queda separada teóricamente del concepto “formas de Estado”. En otro bloque de estudios se utilizan con cierta similitud ambos conceptos a causa de los presupuestos jurídico-políticos que tienen ambas definiciones. Sin embargo, es importante distinguir que el análisis sobre formas de gobierno es distinto al utilizado para estudiar formas de Estado, en el que tradicionalmente se atiende a la tipología clásica de Aristóteles, Maquiavelo y Montesquieu. Actualmente, incluso, es necesario separar el concepto *formas de gobierno* de otros análisis que buscan identificar diferencias en los denominados estados unitarios, federal y confederado.

Una de las visiones modernas es la propuesta de Gianfranco Pasquino, cuando señala que el análisis de las formas de gobierno “se refiere a la dinámica de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo y en particular a las modalidades de elección de los dos organismos, su título de legitimidad y el balance de sus prerrogativas”.¹ A la definición de este autor agregamos, como referencia de distinción en las clasificaciones de las formas de gobierno contemporáneas, que en los estados democráticos la forma de organización del poder constitucional que adopta un Estado, de acuerdo con la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, es uno de los elementos más importantes. En otros términos, en la tipología de las formas de gobierno se toma en cuenta la estructura de poder y las

¹ Gianfranco Pasquino, “Formas de gobierno”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política. Suplemento*, México, Siglo XXI, 1988, p. 164.



relaciones entre los diversos órganos a los que la Constitución asigna el ejercicio del poder.

Así, uno de los criterios que define con mayor certeza las formas de gobierno es la estructura político-funcional del Ejecutivo, a partir de la cual se determinan modelos de gobierno. En este caso, una clasificación contemporánea de las formas de gobierno puede concebirse a partir de la propuesta de Paolo Biscaretti que, en una ardua tarea de comparación de diversas constituciones en el mundo, señala que

El criterio de clasificación más oportuno en la época presente está constituido por la determinación del órgano competente para trazar la dirección política general, indicando por dirección política general la orientación específica, que se imprime, en primer lugar, a la actividad ejecutiva y de gobierno, y, en segundo término, también a la legislativa, no sólo en casos particulares, por conducto de la expedición de expresos actos normativos del Poder Ejecutivo, sino también en vía ordinaria, mediante la iniciativa legislativa o, al menos, la facultad de dirigir mensajes al Parlamento.²

Así, siguiendo al autor y con base en este criterio, se obtiene una tipología de las diversas formas de gobierno: a) constitucional pura, ya sea monárquica o republicana (esta última denominada también “presidencial”), en la cual es el jefe del Estado, rey o presidente de la República quien traza la dirección política general, sirviéndose de ministros que él designa, y que únicamente son responsables políticamente ante el propio jefe del Estado; b) constitucional parlamentaria, que también puede ser monárquica o republicana (aunque no tiene demasiada importancia esta distinción), y en la cual la referida competencia no corresponde al jefe del Estado, sino a los ministros, que resultan, por otra parte, políticamente responsables sólo frente al Parlamento, que es el llamado en última instancia a aprobar la dirección delineada por el gobierno; y c) constitucional directorial, que sólo es republicana en cuanto constituye una fórmula intermedia entre las precedentes.³

² Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, “Las formas de Estado” y las “formas de gobierno”, las Constituciones modernas y 1988-1990: un trienio de profundas transformaciones constitucionales en Occidente, en las URSS y en los estados socialistas del Este europeo. Actualización de la *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 2006, p. 155.

³ *Loc. cit.*



Hay otras clasificaciones de gobierno que consideran rasgos autoritarios y represivos, como las dictaduras o juntas militares, pero en este estudio no son consideradas.

En el siguiente apartado describo brevemente las tres formas de gobierno que se desprenden de la anterior clasificación, atendiendo sólo a las características centrales de cada forma de gobierno, debido a que existe una vasta literatura que ha trabajado el tema, como se refleja en la bibliografía de este ensayo. En todo caso, me interesa analizar más a profundidad el apartado tres sobre las líneas de investigación futuras.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Considerando los argumentos del apartado anterior, las formas de gobierno en los estados democráticos tienen como elemento distintivo la manera en que se organiza y estructura el acceso al poder público y se configuran las decisiones públicas que se aprueban y ejercen. En ese punto, la importancia de la relación que se establece entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y los procedimientos para elegir estos cuerpos políticos, incluyendo su vínculo con la sociedad, son temas cuyo origen está en la esencia conceptual de la *República*⁴ y la *voluntad popular*.

Esta acepción que toma en cuenta la relación Ejecutivo-Legislativo como criterio de distinción de las formas de gobierno es retomada por Norberto Bobbio al señalar que “cuando se han difundido progresivamente los gobiernos caracterizados por la distinción entre el poder del gobierno propiamente dicho y el Poder Legislativo, el único criterio adecuado de distinción se ha vuelto aquel que pone en evidencia la diferente relación entre los dos poderes, independiente del hecho de que el titular de uno o de los dos poderes sea un rey o un presidente de la república”.⁵

Este argumento, vigente hasta la fecha en los sistemas contemporáneos, se justifica por las observaciones que permiten identificar países donde los arreglos institucionales varían y responden a criterios o características de sistemas republicanos, o a los diferentes tipos de monarquías que prevalecen en el mundo. Por otra parte,

⁴ Montesquieu, en su libro *Del espíritu de las leyes*, señala que el gobierno republicano es aquel en que todo el pueblo, o sólo parte de él, ejerce la potestad soberana.

⁵ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 1989, p. 148.



algunas condiciones institucionales que predominan en la definición del concepto *democracia* también son importantes para entender la estructura y funcionalidad de las formas de gobierno, especialmente el presidencialismo, el parlamentarismo y lo que se denomina semipresidencialismo. Esos mecanismos institucionales son relevantes porque permiten diferenciarlas y comprenderlas de manera distinta a la manera en que funcionan otras formas de gobierno en que el jefe no es elegido de manera democrática.

Las formas de gobierno democráticas presentan al menos cuatro razones fundamentales que permiten diferenciarlas de otras que no cumplen con los criterios mínimos de la democracia, es el caso de *soberanía popular*, que los gobernantes adquieren en su autoridad de parte de aquellos a quienes gobiernan –el pueblo–; *mecanismo del voto*, como la “forma democrática de hacer las cosas”; *representación electoral*, como sistema en el que se elige a los líderes para representar al pueblo en la toma de decisiones políticas; y *equidad política*, en el que se encuentra el núcleo mismo de la idea democrática y que para algunos autores se satisface con la igualdad de derecho al voto, ya sea en lo que se refiere directamente a la legislación o simplemente a la elección de representantes.⁶

No hay que dejar de lado que a lo largo del tiempo han prevalecido –y en algunas regiones todavía se observan– formas de gobierno autoritarias o dictatoriales, en las que el poder descansa en la figura de un jefe o un grupo de militares. En algunos países africanos, como Mauritania y Sudán, o en países de Asia, como Pakistán y Myanmar, la organización del poder recae en juntas militares que configuran las decisiones. Años atrás, algunos países de la región de América Latina, como Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, fueron ejemplos de tipos de gobiernos que vivieron la embestida en las decisiones de las élites militares (autoritarias y represivas). Estos países tuvieron que esperar el baño de la llamada “tercera ola de democratización”, iniciada con la caída del gobierno de Marcello Caetano en Portugal en 1974, como un incentivo para lograr el proceso de transición accidentado y tortuoso hacia la democracia.⁷

⁶ Jay Richard, “Democracia”, en Robert Eccleshall *et al.*, *Ideologías políticas*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 159-162.

⁷ Guillermo O’Donnell, “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en *Contrapunto. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, 1997.



En el siguiente apartado se ofrece un panorama descriptivo de las formas de gobierno democrático contemporáneas. El intento es modesto y busca situar los elementos centrales más relevantes de cada forma como información general.

TRES FORMAS DE GOBIERNO: PARLAMENTARISMO,
PRESIDENCIALISMO Y SEMIPRESIDENCIALISMO⁸

El parlamentarismo

El parlamentarismo tiene sus orígenes en Inglaterra como gobierno de asamblea. Löewenstein resume que “el Parlamento Largo en Inglaterra (1640-1649) dominó y gobernó como único detentador del poder hasta que fue sometido por Cromwell y el ejército”.⁹ Sin embargo, algunos países aún mantienen estas características debido a la herencia y significado de la Asamblea Legislativa. Actualmente, como Giovanni Sartori indica, el parlamentarismo tiene como principio fundador que el Parlamento es soberano. Por lo tanto, no permiten una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento, y su principal característica es que el Poder Ejecutivo y Legislativo se comparte.¹⁰

El fondo de la descripción de Sartori refiere una relación recíproca entre el Parlamento y el gobierno que no permite una separación orgánica o rígida del poder.¹¹ Una característica central del gobierno parlamentario (GP) es elegir el gobierno desde el seno del Parlamento, y crear las condiciones de responsabilidad ante el mismo Parlamento. Javier Sanín afirma que hay otras características que distinguen a los GP. En primer lugar, “surgen de elecciones: el partido mayoritario en las urnas, o una coalición de partidos, al formar mayoría en el Parlamento, designa al primer ministro, o el jefe de Estado encarga al líder de la mayoría formar un

⁸ En la literatura especializada sobre el tema “formas de gobierno”, puede encontrarse información más detallada de las tres formas que en este trabajo se revisan. Aquí solamente delinearé las características principales de cada una, como paso transitorio hacia el otro apartado que refiere la pregunta sobre a dónde deben ir las investigaciones en este tema.

⁹ Kart Löewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel (Ciencia Política), 1983, pp. 97-98.

¹⁰ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1996, p. 116.

¹¹ Ricardo Espinoza, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 20), 1999, p. 15.



gobierno. Después del voto de confianza del Parlamento al gobierno, se desarrolla el gobierno, compuesto generalmente de miembros del mismo Parlamento, que son nombrados ministros y altos funcionarios.

”En segundo término, el parlamentarismo depende del sistema de partidos y del sistema electoral: ambos están orientados a lograr una bancada mayoritaria en el Parlamento que se elija, suficiente para formar un gobierno. Por eso, el sistema de partidos tiende a favorecer el bipartidismo, de tal manera que haya un partido triunfador que constituya gobierno y uno opositor que haga el contrapeso, sea alternativa y busque acceder al poder. En los sistemas multipartidistas, la mayoría se logra por medio de coaliciones de partidos, en las cuales usualmente hay uno o dos partidos fuertes que encabezan las coaliciones y logran hacer gobiernos estables y duraderos”.¹²

En otros términos, el argumento de Sanín señala que un elemento diferencial importante entre los diversos tipos de gobierno parlamentario se encuentra en la naturaleza del sistema de partidos principalmente, porque donde sólo existen dos partidos, o donde un partido obtiene la mayoría absoluta de los escaños, el parlamentarismo probablemente manifieste mayor estabilidad y fuerza que en los lugares en los que el gobierno se estructure a partir de coaliciones entre distintos partidos.

Un resumen de las características generales del gobierno parlamentario podemos sintetizarlo retomando a Ricardo Espinoza. Este autor afirma que las características institucionales esenciales del sistema parlamentario son: división del Ejecutivo entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno, responsabilidad del gobierno frente al Parlamento y derecho de disolución de la Cámara Baja.¹³

Sin embargo, para un observador agudo y conciso como Sartori, en el análisis es necesario hacer algo que algunos estudios omiten o sacrifican en aras de la generalización: identificar los distintos tipos de gobiernos parlamentarios. Para Sartori la respuesta al acertijo de si el funcionamiento de los sistemas parlamentarios es en realidad tan diferente, está en que se vinculan mediante clases muy distintas de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, de las que surgen, a su vez, resultados. A continuación describo las características de dos variedades de gobiernos parlamentarios.

¹² Javier Sanín, *Diccionario electoral*, España, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, t. I, 2000, pp. 606-607.

¹³ Ricardo Espinoza, *op. cit.*, pp. 18-19.



Gobierno parlamentario de primer ministro o gabinete (tipo inglés)

El sistema inglés supone el gobierno de un solo partido y presupone un sistema de distritos electorales de un solo representante, que da como resultado un sistema bipartidista. El tipo de gobierno inglés depende de tres condiciones importantes:

- a) Elecciones pluralistas,
- b) Un sistema bipartidista, y
- c) Una fuerte disciplina partidista.

La primera condición es importante para mantener el gobierno, si tomamos en cuenta las leyes sobre los efectos de los sistemas electorales, principalmente la que refiere el efecto reductor del número de partidos. En cuanto al gobierno, Ian Budge apunta que:

Lo único definitivo que podemos decir acerca del modelo inglés es que todos los miembros del gobierno tienen que proceder de una de las dos Cámaras del Parlamento y que en la práctica la amplia mayoría de ellos son diputados. En cierto modo, el gobierno incluye a cuantos ocupan una posición por debajo de la corona, hasta los secretarios privados parlamentarios no remunerados que hacen el trabajo rutinario en el Parlamento para los ministros.¹⁴

El gobierno puede disolver el Parlamento por distintas causas: a) porque el Parlamento le retire su confianza, es decir, porque pierde la mayoría del apoyo con que contaba al ser constituido; b) porque el gobierno pida al jefe de Estado que disuelva al Parlamento en el momento en que éste no le otorgue su confianza al gobierno o decrete, si tiene esta atribución, la disolución del Parlamento, o para convocar a nuevas elecciones con la esperanza de obtener una nueva mayoría que apoye el gobierno.¹⁵

¹⁴ Ian Budge, "Gran Bretaña e Irlanda. Variantes de régimen de partido dominante", en *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, Barcelona, Ariel (Ciencia Política), 1995, p. 51.

¹⁵ Javier Sanín, *op. cit.*, p. 606.



Gobierno por asamblea (tipo francés, tercera y cuarta república)

Según Sartori, el prototipo del gobierno por asamblea ha sido la Tercera República francesa (la República de diputados). Actualmente, algunas experiencias poscomunistas son del tipo asamblea. La discusión e incluso inconformidad de Sartori ha sido que los aduladores del parlamentarismo poco han dicho sobre las imperfecciones de ese sistema, y exageradamente recomiendan a los inconformes, por ejemplo los sistemas presidenciales, volver los ojos hacia el parlamentarismo como la opción salvadora de todos los males. Por ello Sartori recurre deliberadamente a plantear la hipótesis de que en lugar del parlamentarismo “la mayoría de las democracias latinoamericanas (si abandonaran sus formas presidenciales) caerían directamente en el asambleísmo”.¹⁶

El esquema de la asamblea tiene las siguientes características:

- a) El gabinete no dirige la legislatura.
- b) El poder no está unificado, sino disperso y atomizado.
- c) La responsabilidad casi desaparece del todo.
- d) Hay poca o ninguna disciplina partidista.
- e) Los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida y decisivamente.
- f) Las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos y nunca tendrán seguridad de contar con el apoyo legislativo.
- g) Los gobiernos nunca pueden actuar y hablar con una voz única y clara.¹⁷

El presidencialismo

Un elemento de análisis en el presidencialismo es la concentración en un único cargo de los poderes de jefe de Estado y jefe de gobierno; además, se basa en el principio de separación de poderes. Otros rasgos importantes que lo identifican como forma de gobierno republicana es que el presidente es electo popularmente, directa o indirectamente, por un periodo fijo; no puede ser destituido por el Congreso y

¹⁶ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 128.

¹⁷ *Loc. cit.*



aquél no puede disolver a éste; el presidente tiene el control total del Ejecutivo y dirige el gobierno; el gobierno es unipersonal y el gabinete sólo aconseja al presidente; los ministros sólo son responsables ante el presidente.

El prototipo del modelo presidencialista es Estados Unidos. Un país originalmente creado por inmigrantes ingleses que produjeron un modelo de gobierno basado en una Constitución que establece un Congreso integrado por votación popular y un gobernante distinto a la personalidad o figura del rey.

Sartori llama la atención al señalar que los sistemas presidenciales no son definidos adecuadamente, y a veces se les confunde con sistemas que aparentan ser formas de gobierno presidencial. Para este autor hay dos criterios importantes para distinguir los sistemas presidenciales, y con base en ellos analiza su funcionalidad. El primer criterio definitorio, según Sartori, es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un periodo determinado. El segundo es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario.¹⁸

Pareciera que ambos criterios son suficientes para determinar la distinción de esta forma de gobierno respecto al parlamentarismo, por ejemplo; sin embargo, al criterio de Lijphart de “un Ejecutivo de una persona” ha sido una aportación relevante al debate, aunque Sartori discute la idea de que un presidente es jefe de Estado y jefe de gobierno, y antepone la idea de que “la línea de autoridad es clara del presidente hacia abajo”, dando así un tercer criterio: cuando el presidente dirige el Ejecutivo. Así, una forma de gobierno presidencial es, si el presidente: a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.¹⁹

No quiero ser incisivo respecto de las características del sistema presidencial, porque esos detalles los encontraremos en la bibliografía que se cita en este documento, lo importante es tomar en cuenta que actualmente la agenda del presidencialismo sigue considerando la hipótesis que Juan Linz puso en discusión en la década de 1980, con la cual abrió una exacerbada discusión sobre el mal funcionamiento del presiden-

¹⁸ *Ibid.*, pp. 97-98.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 98-99.



cialismo. Los argumentos críticos se han centrado en las observaciones a la operatividad o funcionalidad de esta forma de gobierno en los países latinoamericanos.

Sobre este problema, Sartori afirma que, en el caso latinoamericano debe reconocerse que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas con el estancamiento económico, la amplia brecha de desigualdad y las herencias socio-culturales. De allí que la política sea uno, o el único instrumento que se tiene para enfrentar los problemas, pensando que de la “buena política” pueden resultar “buenas cosas”. Para este autor, la inestabilidad del presidencialismo latinoamericano no sólo fue el intento de replicar el prototipo de Estados Unidos, otro problema es que muchos presidencialismos latinos se fundan en sistemas partidistas equivocados y que los presidentes latinoamericanos son todopoderosos.

Otra opinión sobre el presidencialismo latinoamericano, incluso si se quiere ver como una propuesta a favor de esta forma de gobierno, son los argumentos de Mainwaring y Shugart: “la mayoría de los presidentes latinoamericanos enfrentan fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña. Han tenido todo el poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil obtener apoyo para ejecutarlas”.²⁰

Con base en esa idea, Mainwaring y Shugart sostienen que esta forma de gobierno, en casos específicos, ha contribuido de forma significativa a los problemas de gobernabilidad y estabilidad democráticas. Estos autores muestran evidencias, mediante un riguroso protocolo de investigación científica que discute las corrientes principales que critican el presidencialismo y examinan las variaciones entre diferentes sistemas presidencialistas, de las implicaciones de estas variaciones para la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y sus consecuencias para la estabilidad y gobernabilidad.²¹ En resumen, destacan que no hay una forma de gobierno que pueda ser considerada universalmente mejor.

Ante las preguntas sobre la vigencia del presidencialismo y frente a los bloques de discusión sobre ventajas y desventajas, la agenda de investigación propone seguir repensando el presidencialismo como una forma de gobierno vigente que

²⁰ Scott Mainwaring y Matthew S. Shugar, “Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)”, en *Foro Internacional*, núm. 4, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1993.

²¹ Matthew Shugart y Scott Mainwaring, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.



requiere ser criticado, revisado y analizado para buscar propuestas sobre si debe o no conservar sus características originales, si es un sistema de gobierno menos favorable a la transición y consolidación democrática, si es necesario pensar en nuevas reglas que modifiquen el diseño institucional para buscar mayor eficiencia, y pensar en las modalidades del presidencialismo acordes con la democratización.²²

El semipresidencialismo o gobierno mixto

La última forma de gobierno que considera la clasificación propuesta tiene un grado mayor de dificultad que el parlamentarismo y el presidencialismo. Debido a la forma mixta que establece sus características, no es sencillo definir esta forma de gobierno. Sin embargo, siguiendo los criterios de Sartori, se estipula que es semipresidencial si se aplican los siguientes criterios:

- a) El jefe de Estado (presidente) es elegido por el voto popular –directa o indirectamente– para un periodo determinado en el cargo.
- b) El jefe de Estado comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual, cuyos tres criterios definitorios son: primero, el presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno; segundo, de la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento, están sujetos al voto de confianza o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria; y tercero, la estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder, así como predomios de poder variable dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el potencial de autonomía de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.²³

²² Javier Hurtado, “Sistemas de gobierno y democracia, México, IFE (Cuadernos de Divulgación), 1999, p. 27.

²³ Giovanni Sartori, *op. cit.*, pp. 148-149.



La sistematización de Javier Hurtado también es un aporte para entender descriptivamente esta forma de gobierno. Hurtado aclara que el presidente es jefe de Estado; la Jefatura de Gobierno es dual o bicéfala; la Jefatura de Estado es por elección popular, y la de gobierno se instituye a propuesta del presidente, pero con aprobación de la Asamblea; el presidente no puede ser destituido y el primer ministro puede ser removido por el presidente o la Asamblea; el presidente dirige el Ejecutivo compartiéndolo con el primer ministro, y de la misma forma, el gabinete comparte responsabilidades con el primer ministro; la Asamblea sostiene o destituye gabinetes contra la voluntad del presidente; y se basa en el principio de compartición de poderes.²⁴

Hasta aquí se han abordado algunas ideas principales sobre las formas de gobierno que resultan de la discusión contemporánea. No hay conclusiones por la razón de que los contenidos de la clasificación continúan siendo agenda de investigación. Por ese motivo, el siguiente apartado intenta responder a la pregunta sobre la relevancia del tema y hacia dónde deben ir las investigaciones futuras sobre el tema.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURAS

Desde la época en que las discusiones de los autores clásicos suscitaron las propuestas originales sobre el tema, hasta las observaciones contemporáneas, las formas de gobierno continúan siendo tema relevante y es importante analizarlas y comprenderlas. Actualmente, el asunto no pierde vigencia por la sencilla razón de que muchos de los observadores, para entender la forma en que se estructura la política de determinado país, buscan la forma de gobierno que circunscribe al país en estudio.

Asimismo, una necesidad primordial es poner en discusión el aparente agotamiento de algunas formas de gobierno en ciertos países. Por ejemplo, la forma de gobierno presidencial es una agenda de investigación que requiere pensarse analíticamente con la finalidad de buscar respuestas a las múltiples hipótesis de investigación que se han generado en la literatura en los últimos veinte años. Me parece pertinente detenerme en este apartado para comentar la relevancia de la forma de gobierno presidencial y las propuestas que se esbozan sobre su futuro porque, como

²⁴ Javier Hurtado, *op. cit.*, p. 24.



se dijo líneas atrás, la literatura ha estructurado hipótesis sobre su agotamiento en algunos países de América Latina, incluido México.

En este marco, ¿hacia dónde deben ir las investigaciones futuras en la forma de gobierno presidencial? Joseph Colomer describe las distintas propuestas de reforma constitucional para los regímenes presidencialistas que se han presentado en los últimos años.

a) La postura de algunos autores que defienden la mejor adaptación de los regímenes políticos latinoamericanos a su supuesto modelo original de frenos y contrapesos entre instituciones.

b) La introducción de reformas institucionales, especialmente en el sistema electoral, que pudieran producir habitualmente un “gobierno unificado”, es decir, una mayoría congresual del partido del presidente que permitiera una toma de decisiones más efectiva.

c) La propuesta alternativa [con la que más se identifica Colomer] que se suele conocer como “parlamentarización del presidencialismo”. Esta propuesta pretende acercar el funcionamiento real de los regímenes con elecciones separadas para la Presidencia y el Congreso y división formal de poderes al funcionamiento real del modelo parlamentario típicamente europeo. El objetivo fundamental para facilitar la gobernabilidad es la producción de una mayoría política claramente definida que fundamente la cooperación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.²⁵

Estas alternativas reflejan la necesidad de adecuar la realidad de una región como América Latina, que debido a los malestares ocasionados por la falta de eficiencia en los resultados políticos y a la baja calidad de políticas públicas, requiere buscar nuevos caminos que propicien gobiernos con mejor visión y alternativas de desarrollo. Dieter Nohlen ha señalado también que en la discusión presidencialismo frente a parlamentarismo hay que estudiar los pros y los contras. Por un lado, cuando la imagen del Parlamento es mala, peor que la del presidente en turno; por otro, cuando la imagen de los partidos políticos es mala, peor que la del personal ejecutivo, difícilmente puede imaginarse que el Parlamento conduzca a una mayor

²⁵ Josep M. Colomer, “Parlamentarizar el presidencialismo”, *Nexos*, núm. 359, noviembre de 2007, pp. 41-46.



consolidación de la democracia. La recomendación, dice Nohlen, no consiste, pues, en un modelo de sistema político, sino en el método de debatir, diseñar y consensuar reformas con viabilidad política y que, por supuesto, no pongan en peligro lo ya logrado, la frágil permanencia de la democracia en América Latina.²⁶ Sin embargo, en mi opinión la alternativa de parlamentarizar el presidencialismo es una vía alterna crucial que puede dar resultados en países como México.

NOTA FINAL

Este trabajo es un ejercicio modesto cuyo objetivo principal es centrar y resumir la definición, características y líneas de discusión actuales (pensando en América Latina) sobre formas de gobierno. Vale la aclaración de que es un tema ampliamente trabajado por la literatura, y a veces es mejor debatir sus principales características que buscar descubrir nuevos factores que expliquen la realidad política de los países. Específicamente, el tema de formas de gobierno es recurrente y tiene un contexto histórico de mucha lucidez y un bloque de estudios contemporáneos de gran genialidad en las propuestas.

Lo que es importante rescatar como notas finales son las razones que explican por qué algunos países requieren avanzar en el diseño de sus formas de gobierno. El principal motivo es que las formas de gobierno repercuten en mejoras para el bienestar y, principalmente, la gobernabilidad y la estabilidad. En particular, la región de América Latina tiene todavía mucho qué aprender de la forma de gobierno parlamentarista que existe en Europa. Sin embargo, es importante reconocer que el sistema presidencial es un legado de gobierno que, a pesar de los malos augurios, con algunos mecanismos institucionales de reforma podría convertirse en una forma de gobierno más eficiente.

BIBLIOGRAFÍA

BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 2006. [En especial la actualización y lo referente a las formas de Estado y

²⁶ Dieter Nohlen, "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques", en Dieter Nohlen *et al.*, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1998, p. 25.



- las formas de gobierno, las Constituciones modernas y 1988-1990: un trienio de profundas transformaciones constitucionales en Occidente, en las URSS y en los Estados socialistas del Este europeo.]
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 1989.
- *et al.*, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1988.
- BUDGE, Ian, “Gran Bretaña e Irlanda. Variantes de régimen de partido dominante”, en *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, Barcelona, Ariel (Ciencia Política), 1995.
- COLOMER, Josep M., “Parlamentarizar el presidencialismo”, *Nexos*, núm. 358, octubre de 2007.
- ESPINOZA, Ricardo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 20), 1999.
- GIANFRANCO, Pasquino, “Formas de gobierno”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política. Suplemento*, México, Siglo XXI, 1988.
- HURTADO, Javier, *Sistemas de gobierno y democracia*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación), 1999.
- JAY, Richard, “Democracia”, en Robert Eccleshall *et al.*, *Ideologías políticas*, Madrid, Tecnos, 1999.
- LÖEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel (Ciencia Política), 1983.
- NOHLEN, Dieter *et al.*, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1998.
- O’DONELL, Guillermo, “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en *Contrapunto. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, 1997.
- SANÍN FONNEGRA, Javier, *Diccionario electoral*, t. I, España, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1996.
- SHUGART, Matthew y Scott Mainwaring, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

X. La democratización de los partidos políticos

José Luis Ramírez Huanosto

INTRODUCCIÓN

Uno de los elementos que ha cambiado paradigmas en las eras políticas del México moderno es la unión de la ciudadanía para la lucha y defensa de sus intereses. Esta alianza –si se puede denominar así– se traduce como una “fuerza social”, la cual alcanzaría fines insospechados o fines denominados “de difícil realización”.

Para los sistemas jurídicos contemporáneos o modernos, un partido político es una organización con cierto tipo de complejidad y, muchas veces, de difícil entendimiento en su actuar dentro de la esfera política de la sociedad. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala que, “los partidos políticos, como entidades de interés público, tienen la obligación de promover la participación del pueblo en la vida democrática, deben contribuir a la integración de la representación nacional y, como organización de ciudadanos, deben hacer posible que el ciudadano pueda acceder al ejercicio del poder público del Estado.¹ Entonces, si un partido o una organización política promocionan la democracia del Estado, debe ser punto medular en su existencia buscar la protección de principios e ideas que postulen la protección de la militancia mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. De ahí que sus procesos internos de selección de dirigencias y candidaturas sean cada vez más competidos.²

¹ Segundo párrafo de la fracción I del Artículo 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

² Conforme a cuadros estadísticos presentados en la página de internet de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se han recibido del 1 de noviembre de 1996 al 3 de octubre de 2007 un total de 17 139 Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Cabe hacer la mención de que *no todos los juicios resueltos* se refieren a conflictos interpartidistas.



La protección de los derechos de los militantes partidistas es tutelada en la parte final de la fracción I, del Artículo 41 constitucional, y considera que solamente los ciudadanos pueden ejercer la afiliación libre e individual a un partido político, por lo que es deber constitucional de las entidades políticas observar este principio en su vida interna.³

¿Qué sucede si los entes políticos no cumplen con los requisitos mínimos democráticos internamente? La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* incluye como fundamento de la democracia principios rectores que norman las actividades de ciudadanos, autoridades electorales y entidades políticas.⁴

Así, un partido político es una entidad basada en el interés público, por lo que debe asumir la obligación de aplicar los principios democráticos y constitucionales en su organización, puntualizando que si los actos de sus órganos y de sus dirigentes no se amparan en la ley mediante la sumisión irrestricta a sus estatutos o reglamentos internos, o si no se respetan los derechos fundamentales de sus miembros, la democracia interna partidista se vuelve una figura decorativa.⁵

Los partidos políticos tienen el deber constitucional de adecuar sus normas y estatutos internos al establecimiento de instancias impugnativas para la resolución de conflictos que se susciten entre militantes y sus órganos.⁶ Si la Carta fundamental mexicana eleva la calidad de los partidos políticos a rango constitucional, y además les otorga la característica de entidades de interés público, se debe a que la Constitución les impone como fin imperativo la realización de actividades indispensables para hacer realidad, mantener y mejorar la democracia de su vida interna partidista.

³ En sesión pública del 12 de septiembre de 2007, los magistrados que integran la Sala Superior del TEPJF aprobaron por unanimidad de votos la tesis relevante VII-2007 que dice al rubro: “suspensión de derechos políticos partidistas. Para que sea legal su aplicación como medida cautelar, debe ser proporcional al presunto hecho cometido”. De esta manera, la suspensión de derechos políticos en una asociación de ciudadanos debe ser proporcional, útil, idónea y necesaria en razón de la presunta conducta reprochable, además de que debe aplicarse ante un valor jurídico que requiere protección provisional y urgente, que se puede ver afectado gravemente, de manera que haga difícil o imposible su restitución cuando se dicte la resolución definitiva.

⁴ El Artículo 41, fracción III constitucional, en la última parte de su primer párrafo, puntualiza que la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios fundamentales de la materia; por lo que es una obligación que los actores políticos asuman su responsabilidad al aplicar estos preceptos a su normatividad interna.

⁵ Héctor Fix Fierro, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (col. Cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral, núm. 8), 2005.

⁶ *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.



La protección dentro de un partido u organización política de los ciudadanos –a los que los estatutos de las fuerzas políticas denomina afiliados, asociados, militantes o partidarios– repercute en su formación, permanencia, acceso a cargos partidistas y de elección popular. Una entidad política debe propugnar por la defensa de intereses comunes y buscar la igualdad de la militancia conforme a sus principios ideológicos y sus programas de acción y de gobierno.

No ha sido fácil la democratización de los partidos políticos en el sistema político mexicano. Basta recordar algunos pasajes de procesos electorales de sexenios anteriores –locales y federales–, en los que se encubrían cotos de poder y la militancia era utilizada únicamente como fuerza de choque. El presente ensayo es una reflexión sobre la democratización de los partidos políticos y la protección jurisdiccional de su militancia.

En este contexto adquiere relevancia el juicio SUP-JDC-021/2000, del 30 de enero de 2001, en el que la Sala Superior del TEPJF resolvió el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, promovido por Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez en contra de la resolución del 30 de marzo de 2000, dictado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) sobre sendas denuncias presentadas por los ciudadanos mencionados, en su calidad de militantes y en contra del Partido del Trabajo (PT). Como antecedente, cabe mencionar que desde el 27 de agosto de 1999, la Comisión Ejecutiva Nacional del PT había dictado la expulsión definitiva de Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez como miembros de ese partido, en razón de haber incurrido en violaciones flagrantes a diversos artículos de sus estatutos: faltas que se acreditaron como causales para aplicarles la sanción de “expulsión definitiva”, en términos de la propia normatividad partidista. En las consideraciones de su fallo, la Sala Superior estimó sustancialmente fundado el agravio de los quejosos contra la determinación del Consejo General del Instituto, en cuanto a la pretendida improcedencia de las quejas en relación con las pretensiones de que se declara insubsistente el dictamen de expulsión y que se les restituyera en el uso y goce de sus derechos político-electorales violados.⁷

⁷ Así, el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano se ha convertido en el medio idóneo para salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros y militantes de un partido político.



En este sentido, el trabajo se desarrolla de la siguiente manera: primero se hace una referencia al JDC-021/2000, cuya importancia radicó en el cambio de criterio de la Sala Superior del TEPJF respecto a la protección judicial de los derechos de la militancia partidista. En el segundo punto se comentan los requisitos mínimos para la aplicación del principio de igualdad dentro de un ente político y dirigido hacia su militancia partidista. El tercero es una conceptualización de los partidos políticos como entes de interés público, y terminamos con una breve reflexión sobre los derechos de la militancia partidista y con los puntos importantes que un partido político debe proteger con motivo de la igualdad de su militancia.

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL JDC 021/2000

El 27 de agosto de 1999, la Comisión Ejecutiva Nacional del PT emitió un dictamen en el que resolvió expulsar definitivamente de sus filas a Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez como miembros de ese partido político. El dictamen fue realizado de la siguiente manera:

Considerando

- a) Que desde meses atrás, esta instancia nacional tuvo conocimiento respecto de la conducta irregular del C. Jesús López Constantino, sobre todo de las posiciones sostenidas en el Congreso Estatal en su carácter de diputado del Partido del Trabajo, que contravenían los lineamientos políticos generales del partido.
- b) Asimismo, con anterioridad conocimos de la actitud asumida por el mencionado diputado, quien en reiteradas ocasiones hizo uso de los medios de comunicación para dirimir las contradicciones internas, contraviniendo las disposiciones estatutarias.
- c) Que el C. Miguel Ángel Zúñiga Gómez ha mantenido una actitud permanente de divisionismo y de suplantación de las comisiones ejecutivas de los municipios de San Fernando y Ocosingo, en el Estado de Chiapas.
- d) Que debidamente documentada la irregularidad de sus conductas políticas, en la reunión de la Comisión Ejecutiva Nacional de fecha cuatro de agosto se les hizo una amonestación, reconviniéndolos a reflexionar y rectificar su



conducta; por el contrario, reconfirmaron su actitud atentatoria a los estatutos y a la unidad del partido.

Por todo lo expuesto, La Comisión Ejecutiva Nacional del Partido del Trabajo, emite el siguiente:

Dictamen

- 1) Habiendo revisado todo el sustento documental de las faltas estatutarias imputadas y después de escuchar la defensa, se concluye que los CC. Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez, incurrieron en violaciones flagrantes a los Artículos 10, 14, 16, 129 y 130, entre otros, de nuestros estatutos en vigor.
- 2) Que existen suficientes causales para que se les aplique la sanción de “expulsión definitiva” del Partido del Trabajo a los CC. Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez, en los términos que establecen los Artículos 111, 113, 114, 117, 118 y 131 de los estatutos del partido.

El 11 de octubre de 1999, Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez presentaron una denuncia ante el Consejo General del IFE en contra del PT, la cual conformó los expedientes JQE/QJLC/CG/017/99 y JQE/QMAZG/CG/018/99. En dichas quejas, los denunciantes solicitaron a la autoridad administrativa cuatro cuestiones fundamentales: 1) que se declarara insubsistente el dictamen mediante el cual se determinó su expulsión como miembros del PT, emitido por su Comisión Ejecutiva Nacional; 2) que se repusiera el procedimiento a partir de la violación cometida; 3) que se les restituyera en el uso y goce de sus derechos político electorales violados; y, 4) que se sancionara al Partido del Trabajo.⁸

En la resolución dictada por el Consejo General del IFE, se sostuvo entre otras cosas que:

⁸ Los ciudadanos denunciantes y expulsados del PT solicitaron al Consejo General del IFE que sancionaran al PT, puesto que se había incurrido en irregularidades al expulsarlos definitivamente como miembros de ese instituto político, en razón de que no se observó el procedimiento señalado por los Artículos 79, inciso g), y 113 de los estatutos del propio partido, los cuales mencionaban que la Comisión Estatal de Garantías y Controversias era el órgano partidista facultado para establecer las responsabilidades a que se hacían acreedores los militantes, afiliados y simpatizantes, por incumplimiento de las obligaciones establecidas en los estatutos, y que si se trataba de la sanción de expulsión definitiva, ésta debería ser ratificada por el Consejo Político Nacional y la Comisión Ejecutiva Nacional; a pesar de lo cual, esta última fue la que emitió el dictamen de expulsión motivo de las denuncias.



- Los órganos colegiados del IFE sólo tenían competencia para iniciar el procedimiento administrativo previsto por el Artículo 270 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), en el caso de que se cometiera alguna de las irregularidades previstas en el párrafo 2, del Artículo 269 del citado ordenamiento legal y que, en dicho procedimiento, los referidos órganos electorales estaban *facultados únicamente* para imponer sanciones previstas por el párrafo 1 del artículo 269 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.
- Que las pretensiones de los denunciantes Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez, consistentes en que se declarara ilegal el dictamen de expulsión y que se les restituyera en el uso y goce de sus derechos político-electorales presuntamente violados, *eran improcedentes*. El Consejo General del IFE, en su resolución mencionó que *la competencia de los órganos electorales* no podía extenderse a declarar la ilegalidad del dictamen de expulsión y, mucho menos, a restituir a los denunciantes en el uso y goce de sus derechos político-electorales presuntamente violados.⁹

El Consejo General del IFE decidió que eran improcedentes las quejas en cuanto a la reposición del procedimiento y a la restitución en el uso y goce de los derechos político-electorales de los denunciantes. En la resolución se destacó que eran improcedentes las siguientes pretensiones: a) la declaración de que quedaba insubsistente el dictamen de expulsión, b) la reposición del procedimiento de expulsión, y c) la restitución en el uso y goce de los derechos político-electorales presuntamente violados.¹⁰

Una vez que el Consejo General del IFE examinó el procedimiento que el PT siguió para expulsar a sus militantes Jesús López Constantino y Miguel Ángel

⁹ La autoridad responsable expuso que conforme a los estatutos del PT, vigentes en la fecha en que se emitió el dictamen de expulsión materia de queja, el procedimiento para la imposición de sanciones era el siguiente: 1) las sanciones debían ser acordadas por la instancia en que se militaba y ratificadas por la instancia inmediata superior –Artículo 113–; 2) era facultad de la Comisión Estatal de Garantías y Controversias establecer las responsabilidades a que se hacían acreedores los militantes por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en los estatutos –Artículo 79, inciso g)–; y 3) en caso de separación temporal o expulsión definitiva del partido, la sanción debía ser ratificada por el Consejo Político Nacional y la Comisión Ejecutiva Nacional –Artículo 113.

¹⁰ Según concepto de la autoridad responsable, lo que procedía legalmente era verificar si se cumplieron las formalidades del procedimiento establecido por los estatutos del Partido del Trabajo.



Zúñiga Gómez, concluyó que, como *afirmaron los denunciantes*, si existió una violación a normas del procedimiento, como la violación al Artículo 113 de los estatutos del PT, conforme al cual la sanción de expulsión debía ser acordada por la instancia en que se milita y ratificada por el Consejo Político Nacional y la Comisión Ejecutiva Nacional. El Consejo General del IFE explicó en su resolución que el procedimiento lo instauró la Comisión Ejecutiva Nacional y esto motivó la inobservancia de otras normas procedimentales, relativas a las instancias del Partido del Trabajo que debieron conocer sucesivamente el procedimiento, como el entonces Artículo 79, inciso g) de sus estatutos, según el cual la Comisión Estatal de Garantías y Controversias era la facultada para establecer las responsabilidades a que se hacían acreedores los militantes, afiliados o simpatizantes por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los estatutos.

Aquí se puede sacar una primera conclusión. El PT expulsó a Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga *sin haber observado* el procedimiento señalado en los estatutos de dicho instituto político. El Consejo General del IFE sostuvo que el citado partido incumplió con su obligación de ajustar su conducta a los principios del Estado democrático y no respetó los derechos de los ciudadanos, en tanto que uno de esos derechos es el genérico de asociación, así como el específico de afiliación. Éste, en sentido amplio, implica la potestad de pertenecer a un partido político con todos los derechos inherentes a tal pertenencia.¹¹

El Consejo General del IFE estimó que los denunciantes fueron expulsados definitivamente como miembros del PT sin observar el procedimiento previsto en los estatutos de éste para la imposición de esa sanción, esto es, no se respetó el derecho genérico de asociación y el específico de afiliación de los denunciantes; *pero en este asunto*, el Consejo General no declaró la nulidad del dictamen de expulsión del 27 de agosto de 1999, emitido por la Comisión Ejecutiva Nacional del PT, para devol-

¹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 35: “Son prerrogativas del ciudadano: I. Votar en elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”. Por su parte el Artículo 41 de la propia Carta Fundamental establece que: “La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: I [...] Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”. El Artículo 5, párrafo primero, del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* dispone: “Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente”.



ver las cosas al estado en que se encontraban hasta antes de dicho acto y restituir a los denunciantes sus derechos como militantes.

El 12 de abril de 2000, Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga interpusieron un recurso de apelación ante el IFE en contra de la resolución en el expediente JGE/QJLC/CG/017/99 y su acumulado JGE/QJLC/CG/018/99, donde se declararon improcedentes las quejas presentadas en lo relativo a la reposición del procedimiento y a la restitución en el uso y goce de sus derechos político-electorales de ciudadanos; se declararon *parcialmente fundadas* las quejas presentadas por lo que hacía a las violaciones estatutarias y se sancionó con multa de 150 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal. Dicho asunto se remitió a la Sala Superior del TEPJF el 19 de abril del año 2000 formándose el expediente SUP-JDC-021/2000 y turnándose a la ponencia del magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata para los efectos precisados en el Artículo 19 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

La Sala Superior del TEPJF, en uso de sus facultades, el 30 de enero de 2001 resolvió de la siguiente manera:

Se manifestó en la sentencia, que para el logro de los fines establecidos en el Artículo 41, párrafo segundo, base I, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consistentes en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, los partidos políticos nacionales quedan sujetos a las obligaciones que establece la *Ley Electoral Federal* y, concretamente, tienen el deber jurídico de respetar los derechos de los ciudadanos, según lo previsto por los Artículos 22, párrafo 3, y 38, párrafo 1, inciso a), del Cofipe; en tanto que al realizar la función estatal de organizar las elecciones federales, para satisfacer la necesidad colectiva de renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, al IFE le corresponde aplicar, en el ámbito de su competencia, la disposición del Artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Cofipe, para obtener la finalidad que persigue, de manera integral y directa, de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y, por su parte, el Consejo General de dicho organismo público tiene la responsabilidad de vigilar que los partidos políticos cumplan con lo establecido en la citada disposición legal y,



de manera específica, tiene la atribución de velar por que dichas entidades de interés público cumplan con la obligación que les impone la mencionada norma legal, en conformidad con lo dispuesto por los Artículos 1, 3, párrafo 1, 68, párrafo 1, 69, párrafo 1, inciso d), 73, párrafo 1, y 82, párrafo 1, inciso h), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el presente caso, a pesar de lo señalado en las disposiciones legales a que se ha hecho mérito, el Consejo General del IFE consideró en su resolución que no estaba dentro de su competencia declarar la ilegalidad del dictamen de expulsión que motivó las denuncias y, mucho menos, restituir a los denunciados en el uso y goce de su derecho político-electoral violado.

Contrariamente a lo que la autoridad responsable sostuvo, la Sala Superior del TEPJF estimó que el Consejo General del IFE, órgano superior de dirección, según lo establecido por las disposiciones legales mencionadas en la Carta Fundamental y en el Cofipe, sí tenía competencia para declarar la ilegalidad del dictamen de expulsión y, por ende, para restituir a los denunciados en el uso y goce de su derecho genérico de asociación y específico de afiliación conculcado, como medio adecuado para la consecución de la precitada finalidad que persigue el Instituto Federal Electoral, así como para que su órgano superior de dirección cumpla con su obligación de vigilar la observancia del Artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Cofipe y ejerza su atribución de velar por que los partidos políticos cumplan con la obligación que dicha norma les impone, sin que con ello pueda considerarse que se interviene en la vida interna de los partidos políticos, en tanto que de esa manera no se les impone una forma de pensamiento o de acción definido, sino el cumplimiento de una norma en materia electoral.

La Sala Superior del TEPJF explicó que, al no considerarlo de esa manera, el Consejo General del IFE –autoridad responsable en este asunto– infringió el principio de legalidad electoral, previsto en el Artículo 41, fracción IV, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

En la Sentencia también se señaló que el Cofipe no contiene normas que fijen el procedimiento, distinto al sancionatorio señalado por el Artículo 270 del referido orde-



namiento legal, a que había de ajustarse el Consejo General del IFE para aplicar, en el ámbito de su competencia, lo dispuesto por el Artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Cofipe, para que ese organismo público logre su propósito de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales. El Código tampoco señala el medio para que dicho órgano superior de dirección cumpla con su responsabilidad de vigilar la observancia de esa disposición electoral y ejerza su atribución de velar por que los partidos políticos cumplan con la obligación que les impone la citada norma legal.

La Sala Superior determinó que esa circunstancia no debería constituir obstáculo para que el Consejo General del IFE conociera y resolviera lo conducente en cuanto a las pretensiones que consistían en: 1) que se declarara insubsistente el dictamen de expulsión; 2) que se repusiera el procedimiento a partir de la violación cometida; y, 3) que se restituyera a los denunciantes en el uso y goce del derecho político-electoral conculcado. A pesar de la falta de un procedimiento para tal efecto, la autoridad responsable quedó constreñida a emitir un pronunciamiento sobre lo pedido.

La Sala Superior del TEPJF dijo, en el cuerpo de su Sentencia, que debía tenerse presente, por parte del Instituto Federal Electoral, que los actos realizados en aplicación de las normas pueden crear, modificar o extinguir determinadas situaciones de derecho. Dicho de otro modo, la afectación de esferas jurídicas de partidos políticos o de ciudadanos debe respetar la garantía de audiencia.¹²

Las disposiciones electorales de naturaleza sustantiva imponían al Consejo General del IFE la adopción de un procedimiento adecuado para dar efectividad concreta a las normas de los Artículos 3, párrafo 1; 38, párrafo 1, inciso a); 69, párrafo 1, inciso d); 73, párrafo 1; y 82, párrafo 1, inciso h), del Cofipe aplicándolos al caso concreto y sometido a su consideración, toda vez que en conformidad con lo dispuesto por el Artículo 82, párrafo 1, inciso z), del invocado ordenamiento legal,

¹² En este sentido, la Sentencia de la Sala Superior del TEPJF explicó la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la página 62 del tomo VI, materia común, del apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, la cual dice: “audiencia, garantía de. Debe respetarse aunque la ley en que se funde la resolución no prevea el procedimiento para tal efecto. La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla el mandato imperativo del Artículo 14 constitucional que protege dicha garantía a favor de todos los gobernantes, sin excepción”.



para hacer efectivas las atribuciones que dicho precepto le confiere y las demás que señala el propio Código Electoral, el referido órgano superior de dirección efectivamente contaba con competencia para dictar los acuerdos necesarios.

No ha sido fácil para la Sala Superior del TEPJF resolver problemas entre la militancia y los entes políticos, pero con la resolución del SUP-JDC-021-2000, los derechos de los militantes partidistas han quedado garantizados a través de la interposición del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, donde su procedencia se da no sólo cuando directamente se hacen valer presuntas violaciones a los derechos político-electorales, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentran estrechamente vinculados con el ejercicio de tales derechos, como la igualdad de la militancia. Punto importante a desarrollar en el siguiente capítulo de este trabajo.

LA IGUALDAD DE LA MILITANCIA

El *principio de igualdad* es la representación de toda sociedad bien organizada en un Estado constitucional, además, dicho principio impone a los estados democráticos el deber de tratar a los individuos de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos.¹³

Del principio de igualdad se derivan cuatro mandatos: 1) mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en situaciones idénticas, 2) mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común, 3) mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias –trato igual a pesar de la diferencia–, y 4) mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes –trato diferente a pesar de la similitud.¹⁴

¹³ Carlos Bernal Pulido, *El derecho de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995, pp. 257 y 258.

¹⁴ *Ibid.*, p. 257. Lo que el doctor Bernal Pulido trata de explicar en estos cuatro mandatos es que la igualdad, constitucionalmente, debe respaldar a cualquier individuo, independientemente de su calidad ante la sociedad, ya sea porque se encuentran en un mismo estatus personas totalmente diferentes, personas similares y personas con grandes diferencias. En este aspecto, dentro de una organización política esto es lo que debe prevalecer para que un partido político sea totalmente democrático, debe buscar el progreso y la igualdad de sus afiliados.



Estos cuatro mandatos tienen un fin común: el derecho a la igualdad. Como tal, atribuye al individuo –sujeto activo– el derecho a exigir al Estado o a los particulares –el sujeto pasivo– el cumplimiento de los mandatos que se derivan del principio de igualdad.¹⁵

Por eso, uno de los temas torales dentro de las organizaciones políticas es la protección de los derechos de los militantes respecto a su igualdad frente a grupos o sectores que de alguna manera discriminan la legitimidad del derecho de igualdad de la militancia.

Se destacan en cuanto a la protección de la igualdad de los derechos de los afiliados a un partido político los siguientes criterios:

- 1) *Democracia interna*. El 23 de agosto de 2002, la Sala Superior del TEPJF resolvió el juicio para la protección a los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-718/2002, derivando de esto la tesis de *jurisprudencia* S3ELJ03/2005, en la cual se especifican los requisitos mínimos que deben contener los estatutos de un partido u organización política para considerarlos democráticos.¹⁶

Los dos primeros mandatos no suelen originar problemas de interpretación, por el contrario los mandatos tercero y cuarto son los más controvertidos en razón de que exigen definir si las similitudes de las situaciones de los individuos afectados deben prevalecer sobre las diferencias y justificar un trato igual, o si ocurre lo contrario, las diferencias superan las similitudes y exigen un trato diferenciado.

¹⁵ *Ibid.*, p. 258. Lo primero se refiere a la eficacia vinculante de los mandatos de la igualdad en la aplicación administrativa y jurisdiccional de la ley y de las relaciones entre particulares. Lo segundo es el carácter que define la igualdad como derecho fundamental, es decir, su eficacia vinculante frente al legislador.

¹⁶ Estos criterios son: 1) *asamblea u órgano equivalente, como principal centro de decisión del partido*: la cual debe conformarse, para la toma de decisiones, con todos los afiliados –de ser posible– o si no, con el mayor número de representantes o delegados; 2) *la protección de los derechos fundamentales de los afiliados*: que garanticen entre sus miembros el mayor grado de participación posible, como el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libre acceso, libertad de acceso y salida a un partido político; 3) *establecimiento de procedimientos disciplinarios*: como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades, así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia de órganos sancionadores, a los que se asegure independencia e imparcialidad; 4) *la existencia de procedimientos de elección en los que se garantice la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos*: esto es, la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5) *adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido*: a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia; y, 6) *mecanismos de control de los órganos directivos*: como la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos, y establecimiento de periodos cortos de mandato.



- 2) *Interpretación de disposiciones estatutarias.* Los estatutos de los partidos políticos, respecto al control de constitucionalidad y legalidad, deben armonizar el derecho de asociación de los ciudadanos y la libertad de autoorganización de los partidos políticos.¹⁷
- 3) *Prescripción de la potestad sancionatoria.* Este criterio concluye que cuando la normatividad interna de un partido político *no prevé plazo alguno para la extinción de la potestad sancionadora*, esta laguna normativa debe subsanarse con los principios básicos del ordenamiento jurídico.¹⁸
- 4) *Libertad de expresión.* Este criterio considera que la libertad de expresión en el ámbito político, en general, y en el campo político electoral, en particular, contribuye a la consolidación de un debate público libre y bien informado. Por ello, la libertad de expresión merece la protección constitucional, aún más cuando tiene lugar en entidades de interés público, como los partidos políticos.¹⁹
- 5) *Derecho de acceso a la información pública en materia electoral.* Aquí se señala el derecho de los ciudadanos a solicitar a los partidos políticos información relevante en cuestión de lineamientos internos, como la retribución económica a un dirigente por el cargo desempeñado.²⁰

Estos criterios pueden dar lugar a diferentes interpretaciones del principio de igualdad, lo que ha mostrado la necesidad de solucionar esas “posibles” diferencias mediante la jurisprudencia electoral. La titularidad del derecho fundamental al debido proceso ha sido un aspecto del desarrollo jurisprudencial en relación con los derechos de la militancia partidista.²¹

¹⁷ Al respecto puede consultarse la tesis S3EL088/2005 en las páginas 559 y 560 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁸ Juicio SUP-JDC-155/2005. De este modo debe tomarse en cuenta el plazo establecido en la legislación penal federal para los delitos de menor entidad –cuya pena consiste en multa, y en los cuales la acción penal y la sanción prescriben en un año– por ser esta clase de ilícitos los que guardan mayor semejanza con las infracciones de orden partidista.

¹⁹ Juicio SUP-JDC-393/2005. El ciudadano Armando Ovando Gallegos fue expulsado del Partido Acción Nacional por unas declaraciones realizadas a la prensa, y el 24 de agosto de 2005 la Sala Superior del TEPJF resolvió que dicha sanción era ilegal, ya que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* protege la libertad de expresión.

²⁰ Tesis relevante S3EL 039/2005. La tesis se encuentra publicada en las páginas 485 y 486 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, publicada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²¹ Wikipedia, La enciclopedia libre, <http://es.wikipedia.org>. Concepto *debido proceso*: “El debido proceso es un principio jurídico procesal o sustantivo, según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, ten-



El principio jurídico del *debido proceso* es un derecho fundamental con el que cuentan los integrantes de las organizaciones políticas, por lo que el sistema de medios de impugnación en materia electoral protege al militante partidista en: 1) la titularidad de su derecho, ya que esto implica una protección indirecta, pero efectiva, a los derechos de aquellos ciudadanos que conforman un partido político; y 2) en ningún caso esos derechos –de los cuales el militante es el titular– pasan a formar parte de la organización política de la que es integrante.²²

Así, el derecho de igualdad es “un derecho de singular protección; los militantes, los afiliados, los integrantes, o como se le quiera denominar al ciudadano miembro de una organización política, tienen todo el respaldo de la ley para apoyar su gusto a pertenecer a tal o cual entidad”.²³

Ahora bien, si nos preguntamos ¿qué es entonces un partido político?, el tema adquiere particular interés, ya que se entiende que es aquella agrupación de ciudadanos que lucha por un fin común, pero con el paso de los años y la evolución del derecho electoral en México esta figura jurídica se transformó en una organización que, tal vez, se pueda denominar como de “segunda generación”. A continuación se mencionan algunos de los conceptos más relevantes de esta figura política.

¿QUÉ SON LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

Para el Estado, los partidos políticos deben ser los medios más importantes de expresión de las inquietudes y anhelos de la opinión de la sociedad y, por lo tanto, la vía de comunicación entre gobierno y gobernados; no se podría concebir en este momento una democracia sin ellos o con la existencia de uno solo.²⁴

dientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, y a permitirle tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez. El término procede del derecho anglosajón, en el cual se usa la expresión *due process of law* –traducible aproximadamente como “debido proceso legal”–. Este principio procura tanto el bien de las personas, como de la sociedad en su conjunto: 1) las personas tienen interés en defender adecuadamente sus pretensiones dentro del proceso; y 2) la sociedad tiene interés en que el proceso sea llevado de la manera más adecuada posible, para satisfacer las pretensiones de justicia que permitan mantener el orden social”.

²² Se comenta también que los derechos fundamentales de los militantes partidistas son autónomos, ya que sus derechos no se basan en la protección de algún estatuto partidista, sino en la protección de sus garantías constitucionales.

²³ Carlos Bernal Pulido, *op. cit.*, pp. 257 y 258.

²⁴ Como lo serían partidos de carácter oficial u oficialista que monopolizan el poder y el manejo del Estado, o cuando se ha prescindido de ellos totalmente y el régimen democrático desaparece para convertirse en un régimen totalitario. Por esa razón, la pluralidad de partidos políticos es una de las condiciones básicas de la democracia liberal.



Esta situación da lugar, sin embargo, a un conjunto de definiciones sobre los partidos políticos; en este sentido, todos los conceptos deben coincidir en dos aspectos:²⁵ 1) que son medios de expresión de la opinión pública,²⁶ y 2) que buscan el manejo del poder público del Estado para lograr determinados objetivos.²⁷

Los partidos políticos modernos han evolucionado a lo largo de la historia; las sociedades han estado divididas en grupos de poder o en corrientes de pensamiento.²⁸

Maurice Duverger afirma que los partidos modernos datan apenas de mediados del siglo XIX, aunque empezaron a perfilarse en el siglo XVII, en Inglaterra, durante el proceso de formación del Parlamento, con la aparición en el seno de las cámaras de los partidos *torie* y *whig*, con ideologías que estaban muy definidas: el primero, defensor de las prerrogativas de la corona, y el segundo, defensor de los fueros del Parlamento. Más tarde, en la etapa inicial de la Revolución francesa, en

²⁵ Vladimiro Naranjo Meza, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, 9a. ed., Bogotá, Temis, 2003, p. 469. Comenta Naranjo Meza que existen diversas definiciones de lo que se entiende por partido político. Así, por ejemplo, señala que para Edmund Burke: “un partido es un grupo de hombres unidos a fin de promover, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, sobre la base de algún principio particular en el que todos ellos coincidan”; para Lenin: “un partido político, en general, y el partido de la vanguardia en particular, no tendría derecho a la existencia, no sería más que un pobre cero a la izquierda, si renunciara al poder, teniendo posibilidad de conseguirlo”; para Burdeau: “un partido político es toda agrupación de individuos que, pretendiendo los mismos objetivos, se esfuerzan por alcanzarlos, intentando, a la vez, conseguir la adhesión del mayor número posible de ciudadanos y conquistar el poder, o por lo menos influir en sus decisiones”; para Giovanni Sartori: “los partidos son conductos de expresión; son un instrumento para representar al pueblo al expresar sus exigencias. Los partidos no se desarrollan para comunicar al pueblo los deseos de las autoridades, sino para comunicar a las autoridades los deseos del pueblo”. En el *Diccionario de ciencias Jurídicas, políticas y sociales*, los partidos políticos se definen como: “las agrupaciones de personas que, con distinto ideario unas de otras, sostienen opiniones políticas que pretenden hacer prevalecer a efectos de la orientación y de la gobernación del Estado”; Hans Kelsen al respecto dice: “es patente que el individuo aislado carece por completo de existencia política positiva por no poder ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, y que, por consiguiente, la democracia sólo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos, de tal manera que entre el individuo y el Estado se interpongan aquellas colectividades que agrupan en forma de partidos políticos las voluntades coincidentes de los individuos. Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere de un Estado de partidos”.

²⁶ Efectivamente, un partido político existe porque es una representación de la sociedad, no puede existir una entidad política sin su elemento más importante, que son –llámese de esta manera– sus integrantes o militantes.

²⁷ En este caso, uno de los objetivos fundamentales de un partido político es lograr el bienestar de la sociedad, o de sus agremiados, y no que sea para beneficio de un grupo de élite o determinado sector de la sociedad.

²⁸ Vladimiro Naranjo Meza, *op. cit.*, p. 470. “En Grecia y Roma hubo ‘partidos’ aristocráticos o conservadores y ‘partidos’ democráticos o populares, de la misma manera que en las repúblicas italianas del Renacimiento había clanes que se agrupaban alrededor de un condotiero, y que a raíz de las luchas entre la supremacía pontificia y la de los príncipes temporales hubo bandos de uno u otro lado, como los güelfos y los gibelinos. Estos no eran partidos propiamente dichos, de acuerdo con el moderno concepto de la palabra, pues, entre otras cosas, les faltaban elementos esenciales que estos tienen: vocación de permanencia y de continuidad, además de un programa ideológico formalizado.”



el seno de la Asamblea Constituyente de 1789, los *clubs*, originalmente de carácter regional o provincial, se transformaron en partidos –aunque no adoptaron este nombre–, destacándose entre ellos los de los *girondinos* –liberales, partidarios de la monarquía limitada–, los *jacobinos* y los *cordeleros* –radicales de extrema izquierda–, grupos de diputados que se reunían en un lugar determinado –jacobinos y cordeleros en los antiguos conventos de esas órdenes– porque tenían ideas comunes y propósitos idénticos, por lo cual formaban una asociación de tipo ideológico.²⁹

De esta manera, el origen de las entidades políticas modernas se ubica en el seno de los parlamentos y de las contiendas derivadas del principio de la representación. Los primeros partidos, tanto en Inglaterra, Estados Unidos, como en Francia y los demás países donde surgieron, entre finales del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX, no eran partidos de masas sino de élites y, salvo casos excepcionales, de carácter liberal burgués.³⁰

Pasando un poco por la historia de estos entes políticos, dentro del régimen nombrado como “democracia liberal” existe pluralidad de partidos políticos que da lugar a la modalidad de *bipartidismo*, lo cual significó que sólo dos grandes partidos se presentaran como alternativa real de poder –por ejemplo Estados Unidos– o de *multipartidismo*, esto es, la existencia de más de dos partidos con posibilidades reales de convertirse en alternativa de poder.³¹

Así, el bipartidismo es evidente en aquellos sistemas políticos en los que su sociedad se ha acostumbrado a elegir a sus representantes de dos grandes grupos, sin que terceros partidos logren tener presencia ante la opinión pública hasta el punto de obtener resultados electorales importantes.³²

²⁹ *Ibid.*, p. 471. “En los Estados Unidos los partidos surgen del proceso de independencia, es decir, nacen con la república. En efecto, allí los partidos *republicano* y *federalista* se formaron de las rivalidades planteadas en el seno de la Convención de Filadelfia, entre Thomas Jefferson y Alexander Hamilton; los primeros abogaban por los derechos de los estados miembros de la federación, en tanto que los segundos preconizaban el fortalecimiento de los Poderes de la Unión. Años después los federalistas se transformaron en el partido *demócrata*, que apareció en 1828 apoyando la candidatura de Andrew Jackson a la presidencia.”

³⁰ *Ídem.*, p. 471.

³¹ En México existen el Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Convergencia (PC), Partido Nueva Alianza (PNA) y el Partido Alternativa Social Demócrata Campesina (PASDC).

³² La reñida elección presidencial de Estados Unidos de finales del año 2000 evidenció incongruencias y deficiencias del sistema electoral norteamericano. El sistema de elección indirecta –competida entre el Partido Demócrata y el Partido Republicano– para designar al presidente, realizada a través de un Colegio Electoral, provocó confusión entre la ciudadanía que creyó que cuando acudía a las urnas elegía a su presidente, cuando en realidad estaba designando un porcentaje, de conformidad con el estado donde radicaba.



Tal vez no exista una auténtica democracia en los países donde hay un solo partido político o un partido monopolístico, puesto que este tipo de sistema se encuentra ante un régimen de partido único, que sólo reconoce como legal al partido del gobierno o al partido que respalda el gobierno.³³

Si se desea clasificar los diversos tipos de partidos políticos, se puede atender a diversas clasificaciones, como por ejemplo desde su organización, su doctrina, su ubicación geográfica, su postura religiosa o su ideología:

- a) *Partidos de formación abierta, de formación corporativa y de formación cerrada.* Son de formación abierta aquellos partidos cuyos miembros se adhieren por su simple calidad de ciudadanos, sin que tengan que pertenecer a determinada organización intermedia, y sin que se les exija formación ideológica previa ni otros requisitos especiales para su inscripción como miembros. Los de formación corporativa exigen que sus adherentes pertenezcan previamente a determinadas agrupaciones sociales, como sindicatos, asociaciones o iglesias, y los de formación cerrada son aquellos que requieren de sus militantes una preparación previa de formación ideológica y llenar ciertos requisitos, como normas de conducta, contribución económica y afiliación, por ejemplo.
- b) *Partidos declarativos y partidos orgánicos.* En los primeros existe una declaración de principios, por lo general muy vaga, a la cual sus militantes se pueden adherir de manera expresa o tácita. Los partidos orgánicos son los que proclaman un programa completo, tanto de aspiraciones doctrinarias o ideológicas, como de obligaciones para sus militantes.
- c) *Partidos de masas y partidos de cuadros.* Los partidos de masas tienen como objetivo llegar al mayor número posible de adherentes a través de una intensa y permanente campaña de divulgación ideológica, imponiendo, además, una estricta disciplina intelectual y una lealtad a toda prueba a los principios doctrinarios y a las jerarquías oficiales. Los partidos de cuadros le dan mayor importancia a la élite dirigente; se interesan más por la calidad de sus miembros que por la cantidad.

³³ En Hungría se llamaba Partido Socialista de los Trabajadores Húngaros; en Mongolia, Partido Revolucionario del Pueblo Mongol; en Polonia, Partido Obrero Unificado Polaco; en la República Democrática Alemana (RDA), Partido Unidad Socialista de Alemania; en Corea del Norte, Partido Coreano de los Trabajadores; en Yugoslavia, Liga de los Comunistas Yugoslavos.



- d) *Partidos nacionales, partidos nacionalistas y partidos internacionalistas*. Los primeros son aquellos cuyos programas y objetivos se circunscriben al marco de un Estado, de una comunidad nacional. Los partidos nacionalistas son los partidos cuyo objetivo primordial es la defensa de un régimen autónomo nacional frente a la amenaza eventual o efectiva de alguna potencia imperialista. Los partidos internacionalistas son aquellos que no circunscriben su acción política al marco de un Estado, sino que buscan implantar su ideología en todo el mundo.
- e) *Partidos ortodoxos, partidos heterodoxos y partidos ateos*. Esta clasificación se hace desde el punto de vista religioso, los primeros son aquellos cuyo programa está oficial y abiertamente comprometido con un determinado credo religioso. Los segundos son los que se limitan a proclamar la libertad de cultos, sin exigir de sus adherentes ninguna profesión de fe específica; caben también dentro de esta categoría los partidos ateos, que son aquellos que rechazan abiertamente toda profesión de fe religiosa.
- f) *Partidos democráticos y partidos totalitarios*. Un partido es democrático cuando está en proceso de formación o mientras está colocado en oposición a un gobierno, pero una vez conquistado el poder puede tornarse en partido totalitario, desconociendo los principios de la democracia y, lo más frecuente, constituyéndose en partido único. Por lo demás, los partidos totalitarios se ubican ideológicamente en los extremos: izquierda y derecha.³⁴

Derivado de la lectura de las anteriores clasificaciones, los estados han buscado afanosamente el encuadre jurídico de los partidos políticos en las constituciones, debido sobre todo a la fuerza que cobró la idea de vigorizar la constitucionalización de los sistemas jurídicos en busca de una mayor racionalización del poder, esto es, el intento de someter al derecho el entorno de la moderna vida social.

³⁴ Vladimiro Naranjo Meza, *op. cit.*, pp. 480 y 481. Además de las anteriores clasificaciones, existen también otra clase de partidos, como los de carácter regional o local, que hay en algunos países europeos –España por ejemplo– o en algunos estados de Estados Unidos, o los partidos religiosos que sustentan su ideología en determinada creencia espiritual, como en Líbano –cristianos maronitas y musulmanes sunnitas–, y los ha habido en algunos otros países, o los partidos ecologistas, de más reciente creación, que son llamados partidos verdes, actúan en defensa de la naturaleza y el ambiente en varios países europeos, en algunos de los cuales, como en Alemania Federal, han obtenido escaños parlamentarios.



En esta tesitura la institucionalización legal de los partidos tiene importantes objetivos, como a) racionalizar la lucha partidista al fijar pautas legales dentro de las cuales ésta debe enmarcarse; b) garantizar la financiación de los partidos por las vías legales, para evitar que éstos apelen a procedimientos poco ortodoxos o a fuentes turbias para obtener financiamiento, lo cual conduce a prácticas corruptas y a convertir a los dirigentes políticos y a los representantes del partido en el gobierno y en los cuerpos colegiados, en agentes de determinados intereses individuales o gremiales; c) facilitar el control y vigilancia que el Estado debe ejercer sobre el origen y manejo de los fondos económicos de los partidos; d) exigir requisitos mínimos para la formación y supervivencia de los partidos, como son: que tengan un número mínimo racional de adherentes y de electores comprobados; unos estatutos por los cuales se rijan su organización interna; un programa conocido que incluya su plataforma ideológica, de suerte que la opinión pública pueda evaluarlos; unos distintivos que permitan reconocerlo; unos directivos debidamente identificados, de manera que sean legalmente responsables de los actos del partido; unos procedimientos claros de renovación de cuadros directivos; e) impedir la actuación de partidos o agrupaciones políticas fantasmas que, sin tener auténtico respaldo popular ni propósitos ideológicos o programáticos definidos, exploten económica y moralmente a los incautos que se adhieren a ellos; f) fortalecer la democracia, al darle a los partidos carácter de instituciones serias y responsables, comprometidas a respetar las constituciones y las leyes del Estado.

LOS DERECHOS DE LOS MILITANTES PARTIDISTAS

El Estado de Derecho radica en la sujeción de los ciudadanos, de los poderes públicos, así como de las entidades privadas a la Constitución y a la legislación. En ese sentido, se destaca la opinión del jurista español José Ignacio Navarro Méndez que señala: “la noción de ‘democracia interna’ pasa a integrarse como una rama más al tronco común de la teoría de la democracia, aunque esta vez en relación con unas organizaciones de relevancia constitucional, como son los partidos políticos”.³⁵

³⁵ José Ignacio Navarro Méndez, *Partidos políticos y democracia interna*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 56.



Así, el sistema jurídico establece un sistema de libertades públicas al limitar la organización y atribución de las competencias específicas del Estado, todo ello incluso en la suspensión de los derechos fundamentales, cuando esto obedece a coartar ataques al orden público, al interés social o a los derechos de terceros.

Una pregunta que se necesita responder atiende a aquella determinación de las circunstancias que permiten exigir a los partidos políticos que se organicen de manera democrática, al igual que se le exige al Estado: ¿por qué debe la democracia ser criterio de estructuración de los partidos políticos?

La contestación a este cuestionamiento va en el sentido de que los partidos políticos se encuentran inmersos en el funcionamiento del Estado, condicionando, de forma directa o indirecta, la mayoría de las decisiones públicas.

De esto surgen varias propuestas que se derivan de la idea fundamental de la protección jurídica que el Estado debe otorgar a los partidos políticos:

- 1) La legislación electoral debe ser prospectiva, abierta y clara;
- 2) Las disposiciones electorales deben ser relativamente estables;
- 3) El establecimiento de disposiciones jurídicas particulares (órdenes jurídicos particulares) debe ser guiado por disposiciones jurídicas abiertas, estables, claras y generales;
- 4) La independencia del Poder Judicial tiene que ser garantizada; y
- 5) La justicia electoral debe ser accesible.

Entonces, el pueblo como único y originario titular de la soberanía nacional, la pluralidad política y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para acceder a los cargos públicos o de representación popular, respalda, a través de elecciones sustentadas en instrumentos que garanticen la libertad y en un ámbito de respeto a los derechos políticos, la credibilidad de los comicios.

A continuación se menciona un grupo de elementos indispensables del Estado social y democrático de Derecho:³⁶

³⁶ Leonel Castillo González, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, TEPJF, 1999, p. 33.



- 1) La existencia de una norma suprema, emanada de un poder constituyente, como representante de la soberanía del pueblo, en la que se consignen los derechos fundamentales;³⁷
- 2) La determinación, en la Ley Fundamental, de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo;³⁸
- 3) La igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos, a través de elecciones democráticas, libres y auténticas; y³⁹
- 4) Un sistema integral, completo y eficaz de justicia constitucional, al que se encuentren vinculados los ciudadanos y los poderes públicos, que contribuya al aseguramiento de la libertad, la paz y el equilibrio social dentro del Estado, ejerciendo control, incluso, sobre la normatividad ordinaria de cualquier clase.⁴⁰

Entonces, se puede afirmar que los militantes de una organización política cuentan con protección constitucional a sus derechos fundamentales que, de manera general, son: 1) libertad de expresión en relación con manifestaciones de opinión, esto es, exteriorizar ideas y afinidades políticas; 2) libertad de reunión y asociación de cuadros y corrientes dentro de la organización política; 3) acceso a los cargos por los cuales compite una organización política; 4) acceso a formar parte de los cargos establecidos dentro del partido; 5) derecho de igualdad; y 6) respeto a sus derechos estatutarios como militante de un partido político.

³⁷ Que en este caso lo es la Ley Fundamental mexicana.

³⁸ Artículo 39 constitucional: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

³⁹ Artículo 41, fracción I, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”.

⁴⁰ Artículo 41, fracción IV constitucional: “Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del Artículo 99 de esta Constitución. En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”.



CONSIDERACIONES GENERALES

La protección jurisdiccional debe contener los siguientes elementos mínimos para considerar que una asociación, agrupación o partido político sea democrático:⁴¹

- 1) Asamblea de afiliados como autoridad máxima y de toma de decisiones, con todas las exigencias legales que ello implica: a) quórum de ley para sesionar; b) periodicidad de las sesiones; c) requisitos de fondo y de forma en la convocatoria a sesión; y d) la figura de la sesión extraordinaria.⁴²
- 2) Derecho de los miembros a votar y ser votados para la elección de órganos internos, con igualdad.⁴³
- 3) Establecimiento de mecanismos de control de los órganos directivos por parte de los afiliados.⁴⁴
- 4) Previsión de las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan las disposiciones estatutarias, así como establecer en sus estatutos medios y procedimientos de defensa.

Con estos breves comentarios y una reflexión que se toma del jurista José Ignacio Navarro Méndez, en su obra *Partidos políticos y democracia interna*, se finaliza este artículo: “la igualdad del voto difícilmente podría tenerse por democrático un partido cuyos cargos electos se provean a través de sistemas que admitan votos privilegiados o que marginen de las elecciones a determinadas partes del cuerpo electoral potencial –afiliados–. De lo que se trata es de conseguir que las decisiones a tomar dentro de los partidos respondan lo más fielmente posible a la voluntad del conjunto de la masa social. Sólo así se podría hacer realidad la máxima del gobierno de todos”.⁴⁵

⁴¹ Leonel Castillo González, *op. cit.*, pp. 134-136.

⁴² No deben estar en manos de una sola persona las decisiones que correspondan a una Asamblea General, ya que comúnmente –aun en agrupaciones de tipo privado– es éste el órgano rector de la vida institucional de la organización política.

⁴³ Debe existir igualdad dentro de una organización política, esto es, tener el derecho como militante de participar en la conformación de órganos internos y de decisión.

⁴⁴ 1) Fijación de periodos de duración en el cargo; 2) Previsión estatutaria de las causas de incompatibilidad entre los cargos dentro del partido y de los de carácter público; y 3) la posibilidad de que los afiliados revoquen el nombramiento conferido a los dirigentes del partido.

⁴⁵ Ignacio Navarro Méndez, *op. cit.*, p. 46.



El Estado mexicano debe vigilar que la actuación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales se apegue a los principios constitucionales de igualdad en sus decisiones; por lo tanto, los actores políticos deben entender que también ellos son parte de la consolidación democrática de México al incorporar en su toma de decisiones esas reglas que buscan la integridad e identidad de los militantes partidistas.

BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL PULIDO, Carlos, *El derecho de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, TEPJF, 1999.
- Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, TEPJF.
- Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, TEPJF, 2002.
- FIX FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (col. Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de Justicia Electoral, núm. 8), 2005.
- NARANJO MEZA, Vladimiro, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, 9a. ed., Bogotá, Temis, 2003.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

XI. Mayoría relativa

Alfredo Islas Colín

A continuación se exponen los tipos de sistema electoral de mayoría a la luz de la doctrina, y el sistema electoral de mayoría en México, para señalar, por una parte, las modificaciones que ha sufrido desde la creación del Estado mexicano hasta la fecha y, por otra parte, las iniciativas de modificación de este sistema, en el que dominan las que proponen aumentar el número de legisladores electos por el sistema de mayoría hasta el grado de proponer, otros, la exclusión del sistema de representación proporcional. Al final, en un estudio comparado se explica el modo de escrutinio de mayoría en diversos países democráticos y se destacan los elementos comunes y los divergentes. Además, se anexa un cuadro con el sistema electoral de cada país democrático.

TIPOS DE SISTEMA ELECTORAL DE MAYORÍA

El sistema de elección de mayoría absoluta

Es el sistema por medio del cual un partido, coalición o candidato independiente obtiene una curul, si consigue más votos que el total de sus oponentes:

$$A VP > (B VP + D VP + \dots N VP)$$

El sistema de elección de mayoría relativa

Es el sistema por medio del cual un partido, coalición o candidato independiente obtiene una curul cuando uno de éstos consigue más votos que su competidor



inmediato más fuerte, sin haber obtenido necesariamente más votos que el total de sus adversarios:

$$A VP > B VP$$

$$A VP > C VP$$

$$A VP > D VP$$

SISTEMA ELECTORAL DE MAYORÍA EN MÉXICO

El número de legisladores

Las iniciativas de reforma en materia electoral de la LIX y LVIII Legislaturas de la Cámara de Diputados, y de las Legislaturas LVIII y LIX de la Cámara de Senadores son alrededor de 50, lo que muestra no sólo un interés muy grande por la materia electoral, sino también una pluralidad de propuestas sobre el modo de escrutinio. Diversas iniciativas de reforma constitucional proponen la reducción del número tanto de diputados como de senadores en el Congreso de la Unión, y lo primero que debemos conocer para evaluarlas es:

- a) El desarrollo histórico del crecimiento de los legisladores
- b) Las iniciativas relativas a la modificación del número de legisladores
- c) Modificación del sistema electoral: mayoría o representación proporcional
- d) La integración de parlamentos en el derecho comparado.

Actualmente la Cámara de Diputados está conformada por 500 diputados, de los cuales 300 son electos mediante el modo de escrutinio de mayoría, y los restantes 200, por el sistema de representación proporcional.

Desarrollo histórico

1. Mediante el modo de escrutinio uninominal (MSM) se distribuyen 300 diputados en las 300 circunscripciones.¹

¹ El número de diputados fue en aumento constante de la siguiente manera: entre los años 1946-1949 eran 147 diputados; en 1952, aumentaron a 162; entre 1961-1970, 178; en 1973, 194; en 1976, 196; y a partir de 1979, el número es de 300 diputados.



En el MSM, un número determinado de curules es atribuido a cada estado, cuyo número se establece en función de su población.

Dos métodos diferentes de repartición y determinación del número de diputados entre los estados se han utilizado sucesivamente:² el método de Cociente (1917-1976)³ y el método de Vinton (a partir de 1979).⁴

- a) El método de Cociente (1917-1976). Se aplicó en México entre 1917 y 1976, y se fijó el número de habitantes que cada diputado debería representar por estado. Además, se atribuyó un diputado suplementario a los estados en que el número de habitantes no llega al valor del cociente o de las fracciones.⁵
- b) El método de Vinton (a partir de 1979). En este método de repartición de diputados coexisten una regla general y una regla específica: la regla general precisa que los diputados deben ser electos a partir de bases demográficas. La delimitación de circunscripciones se efectúa respetando el principio de igual representación de población en cada circunscripción, necesariamente proporcional a la población de cada Estado;⁶ las curules restantes son atribuidas según el método de “el más alto restante”, hasta su terminación. Esta regla general resulta del Artículo 53 de la Constitución.

² Para un estudio detallado de diversos métodos utilizados para la atribución proporcional, véase la obra de Balinski y Young, *Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man. One Vote*, 1982.

³ El método de Cociente fue utilizado en Estados Unidos entre 1790 y 1850. Claire-Emmanuelle Longuet, *Le Congrès des Etats-Unis*, núm. 8, 1989.

⁴ El método de Vinton fue aplicado en Estados Unidos entre 1850 y 1900. Estuvo en vigor en Canadá (*Lois Constitutionnelle* de 1885), y actualmente en Suiza (Artículo 72 de la Constitución), en Bélgica (Artículo 49) y en Italia (Artículo 56), pero en estos dos últimos países no se utilizó la regla del mínimo de representación por territorio. Véase Claire-Emmanuelle Longuet, *Le Congrès des Etats-Unis*, núm. 8; Henri Brun y Guy Tremblay, *Droit Constitutionnel (Canadien)*, pp. 265-266; Stéphane Rials, *Textes Constitutionnels Étrangers*: 81; Henri Oberdorff, *Les Constitutions de l'Europe des deux*, núm. 64, p. 235.

⁵ Cuadro 2. La Constitución mexicana se reformó cinco veces para modificar el cociente.

Año de modificación de la Constitución	Cociente (habitantes)	Fracción del cociente
1928	100 000	50 000
1942	150 000	75 000
1951	170 000	
1960	200 000	
1972	250 000	125 000

⁶ Esto es, el número de habitantes por circunscripción y no el número de electores.



2. Mediante el escrutinio plurinominal (MSP) la distribución pretende ser proporcional. Respecto a la determinación de circunscripciones, coexiste una regla general y tres reglas específicas.

Según la regla general, 200 diputados son electos a partir de listas (40 diputados por circunscripción).⁷ En este caso, el país se divide en cinco circunscripciones (regiones), distintas de aquéllas determinadas para el MSM, pero que reagrupan diversos estados, respetando el límite de éstos. Tres reglas específicas se aplican: la regla del “mínimo de representación de partidos políticos”; la regla del “máximo de representación proporcional”; y la regla de “determinación de circunscripciones por la ley”.

La primera prevé la participación de los partidos políticos en la atribución de curules, con la condición de que presenten 200 candidatos, uno en cada distrito uninominal, y de que obtengan cuando menos 2% de sufragios en toda la nación.

La segunda estipula la prohibición para un partido político de tener más de 300 diputados.

La tercera es una regla propia del MSP (no aplicable al MSM): la Constitución estableció que la determinación del territorio de estas circunscripciones se hará según las modalidades fijadas por la ley (Artículo 53, párrafo 2 de la Constitución).

Parece evidente que a partir de las dos primeras reglas específicas de recorte del territorio en circunscripciones para la elección por medio del MSP, los votos de los electores no tienen el mismo peso, pues depende de si son en favor de un partido grande o uno pequeño. El principio de igualdad del derecho del sufragio debe suponer limitaciones, ya que razones de orden imperativo lo exigen. En particular la regla del mínimo de representación de 2% tiene por objetivo evitar “la multiplicación de parti-

⁷ Cuadro 3. Número de circunscripciones electorales y de curules por años fijados para cada elección según el MSP

Años	Número de circunscripciones	Número de curules por circunscripción	Total de curules
1979	3	30 en la 1a. 30 en la 2a. 40 en la 3a.	100
1982	4	25 en cada una	100
1985	5	25 en cada una	100
A partir de 1988	5	40 en cada una	200



dos” y el establecimiento de un partido único, para permitir el mantenimiento de una acción política eficaz y estable de la Cámara de Diputados, siendo éste un principio de base del modo de escrutinio uninominal.

Es necesario señalar ventajas e inconvenientes de la delimitación de circunscripciones “plurinominales” en la Constitución mexicana y en la ley electoral.

Las iniciativas relativas a la modificación del número de legisladores

Cámara de Senadores		Cámara de Diputados		
Núm. de senadores	Senadores electos por el sistema de RP	Núm. de diputados	Diputados electos MR	Diputados electos por RP
Reducir de 128 a 96 (PAN) ^a		500 a 350	MR 210 (60%)	RP 140 (40%) (PAN) ^b
Reducir de 128 a 96	Mediante la supresión de los senadores electos mediante RP (PRI) ^c			
Reducir de 128 a 96 3 por cada estado	Suprimir los senadores electos por RP	500 a 300		Suprimir los diputados electos por RP (PRI) ^d
128 senadores y suprimir los de lista	Sólo los de lista (PRD)	500 MR	250 (50%)	RP 250 (50%) (PRD) ^e
			540	6ta. Circp. voto en el extranjero (PRD) ^f
		500 a 300	MR 150 (50%)	RP 150 (50%) (PVEM) ^g
Reducción de sobre representación máxima de 8 a 5 puntos (PAN)				

MR: Mayoría relativa; RP: Representación proporcional.

^a Diputados, PAN, iniciativa presentada por el diputado Juan Ramón Soto Reséndiz del grupo parlamentario del PAN, en la sesión del jueves 10 de abril de 2003.

^b *Ídem.*

^c Diputados, PRI, presentada por el diputado Efrén Leyva Acevedo del grupo parlamentario del PRI, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 6 de agosto de 2003.

^d Diputados, PRI, iniciativa presentada por el diputado José Soto Martínez del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 18 de octubre de 2001.

^e Diputados, PRD, iniciativa presentada por el diputado Uuc-Kib Espadas Ancona del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del viernes 14 de diciembre de 2001.

^f Diputados, PRD, iniciativa presentada por el diputado Gregorio Urías Germán del grupo Parlamentario del PRD, en la sesión del jueves 4 de octubre de 2001.

^g Diputados, PVEM, iniciativa presentada por el diputado Francisco Agundis Arias del grupo parlamentario del PVEM, en la sesión del martes 10 de diciembre de 2002.

^f Diputados, PRD, iniciativa presentada por el diputado Gregorio Urías Germán del grupo Parlamentario del PRD, en la sesión del jueves 4 de octubre de 2001.

^g Diputados, PVEM, iniciativa presentada por el diputado Francisco Agundis Arias del grupo parlamentario del PVEM, en la sesión del martes 10 de diciembre de 2002.



La modificación del sistema electoral:
mayoría o representación proporcional

Las iniciativas del PRI y del PAN proponen la eliminación del sistema de representación proporcional de la Cámara Alta; el PAN, reducir el número de diputados en la Cámara Baja, lo que resulta extraño, pues la tendencia en el mundo es lograr un equilibrio entre votos y curules, principio que es mejor respetado con el sistema de representación proporcional. Así, vemos que la tendencia indica que son pocos los países, como México, tienen sistemas mayoritarios simples.⁸ Y aún menos aquellos con sistemas de mayoría absoluta (dos países).⁹ Así es, en el primer caso, una curul es acordada al partido (o candidato) que obtiene el mayor número de votos; en el segundo, la curul es acordada al partido (o candidato) con más de 50% de votos. Por el contrario, como lo señaló Nohlen en 1985, en el artículo “Panorama des Proportionnelles”,¹⁰ la mayor parte de los países industrializados de Europa Occidental había instituido el escrutinio proporcional (16 países de 24).¹¹ Nosotros aumentaremos al estudio de Nohlen tres países: Irlanda, Israel y Japón. Entonces, 17 países de 23 han instituido el escrutinio proporcional.¹²

Un estudio comparado sobre el modo de escrutinio proporcional permite afirmar las constataciones siguientes:

- a) En materia de *candidaturas* lo que domina son las listas, pero sobre todo las listas cerradas¹³ a orden variable,¹⁴ lo que tiene como fin dar al elector mejores posibilidades de escoger candidatos según su preferencia. Por el contrario, en México las listas son *bloqueadas*.¹⁵

⁸ Alemania (sistema mixto), Canadá, Estados-Unidos, Gran Bretaña, India y Japón (sistema mixto).

⁹ Australia y Francia.

¹⁰ En la revista *Pouvoirs*, 1985, núm. 32, pp. 31-42.

¹¹ *Ibid.*, pp. 38-39.

¹² Países con sistema de voto proporcional integral: Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Israel y Holanda. Países con sistema proporcional imperfecto: Alemania, Finlandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Australia, Portugal, Suecia, Suiza, España y Grecia.

¹³ Austria, Bélgica, Grecia, Italia, Noruega, Holanda y Suecia.

¹⁴ Bélgica, Grecia, Italia, Noruega, Holanda y Suecia.

¹⁵ Como en Australia, España, Israel, Japón y Portugal.



- b) En materia de *escrutinio*, en la mayoría de estos países el elector dispone nada más de un solo voto, esto incluye los casos de circunscripciones de mandatos múltiples. Tal es el caso de México.
- c) En materia de *extensión de las circunscripciones*: las que dominan en los países que estudiamos son de dimensión mediana a grande, pero ninguna circunscripción de estos países tiene la dimensión de las de México, lo que provoca distorsión de la representación.
- d) El *número de curules* es variable en cada circunscripción electoral en todos los países que tienen un sistema electoral proporcional. Por el contrario, en México este número es determinado: 40 curules por circunscripción electoral, lo que provoca la desigualdad de los votos.
- e) En materia de *cómputo de votos*, el método más utilizado es el del *divisor D'Hondt*,¹⁶ pero cuando el método de Cuotas aplica, el de Hagenbach-Bischoff es el más empleado.¹⁷ En México, los métodos de cómputo de votos no estaban fijados en una ley electoral hasta que fue promulgada la de 1987.¹⁸ Fue la Comisión Federal Electoral la que los estableció en cada elección.¹⁹ Así escogió, en el curso de tres elecciones, el método de Hagenbach-Bischoff (1979, 1982, 1985). La Ley Electoral mexicana de 1987 conservó este método, pero en la de 1990 se introdujo una combinación de métodos de cómputo de votos: de Hare-Andrea y de Hagenbach-Bischoff.
- f) El método de *explotación de votos restantes*, el más utilizado, corresponde al “más fuerte media”. El método de “más fuerte restante” actualmente no se emplea en ningún país industrializado de Europa Occidental,²⁰ pero es utilizado en México.²¹

¹⁶ Alemania, España, Finlandia, Israel, Japón y Portugal.

¹⁷ Método aplicado sucesivamente en Italia, Luxemburgo, Suiza y Austria. En este último se efectúan dos cómputos de votos: en el primero, las curules son atribuidas a los sufragios válidos, según el método de Hagenbach-Bischoff, pero en el segundo, según el método D'Hondt.

¹⁸ *Código Federal Electoral* (Artículos 206-213), *Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 1988.

¹⁹ En Bulgaria, la Ley electoral delega también la facultad de fijar el método de cómputo de votos a la Comisión Electoral Central (Artículo 77 de la *Ley Electoral de la Asamblea Constituyente*, de la 9ª Asamblea Nacional, 3 de marzo de 1990).

²⁰ El método de “más fuertes restos” se impuso en las siguientes leyes: en Francia, en la *Ley de orientación de enseñanza superior*, en 1968; en la *Ley electoral* de 1951, para las elecciones en la región parisina; en Holanda en 1918-1922; en Israel en 1963.

²¹ Rumania atribuye los mandatos de senadores a nivel de circunscripciones: aplicación sucesiva de métodos de coeficiente, después del método de “más fuertes restos” (Artículo 72 del Decreto-Ley relativo a las elecciones presidenciales y legislativas de Rumania, 18 de marzo de 1990).



La integración de parlamentos en derecho comparado

No es aceptable el argumento de que el número de legisladores en la Cámara de Diputados de México es tan elevado que no se puede realizar el trabajo legislativo, cuando en Estados Unidos el número de representantes en la Cámara Baja es de 435; en Alemania, de 498; en la India, 544; en Francia, 577 en la Asamblea Nacional; en Gran Bretaña, 630 en la Cámara de Comunes; y en China, de 2 978. Si observamos los estudios realizados por la Unión Interparlamentaria con sede en Ginebra, constataremos los siguientes resultados: el sistema electoral que domina en los países democráticos es el de representación proporcional; el número de parlamentarios se mide principalmente en proporción al número de habitantes, y el caso de México, con 100 millones de habitantes, está en la media entre 500 y 700 habitantes; el número de legisladores se resuelve en dichos parlamentos con una secretaría general con un número de asesores suficiente, con estabilidad laboral proporcionada por un sistema civil de carrera y una buena organización en comisiones, con especial interés en temas trascendentales, como el modelo estadounidense, el francés, el español o el inglés. Por lo anterior consideramos que no deben desviarse los problemas y que valdría la pena preguntarse: ¿no es más bien un problema de organización parlamentaria?

ESTUDIO COMPARADO DEL MODO DE ESCRUTINIO DE MAYORÍA

Ahora se pretende mostrar, primeramente, las tendencias de los sistemas electorales en 23 países denominados democráticos, en Europa Occidental, América del Norte, Próximo y Lejano Oriente y Australia. En segundo lugar, averiguar en qué medida el sistema electoral mexicano sigue estas tendencias.

Características de escrutinio mayoritario

Las características propias del modo de escrutinio mayoritario²² son las siguientes:

²² Alemania (sistema mixto), Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, India y Japón (sistema mixto).



- a) En la mayoría de los países, como en México, se tienen sistemas mayoritarios simples.²³ Solamente en dos son de mayoría absoluta.²⁴ En el primer caso, una curul es acordada al partido (o candidato) que obtiene el mayor número de votos; en el segundo, la curul es acordada al partido (o candidato) que obtiene más de 50% de votos (cf. cuadro 1, columna 2, 6 y 7).
- b) Todos los países comparados aquí, y también México, tienen un sistema de candidatura uninominal (salvo Japón)²⁵ (cf. cuadro 1, columna 3).

Características comunes al modo de escrutinio mayoritario y proporcional

- a) El método de atribución de curules a las circunscripciones electorales que domina es el del Cociente (en 10 países de 18).²⁶ Por el contrario, en México (como en otros siete países)²⁷ se aplica actualmente el método de Vinton. En Estados Unidos se utiliza el método “Equal Proportions” (cf. cuadro 1, columna 5).
- b) La aplicación de estos diferentes métodos en la mayoría de los países, como en México, se efectúan con base en el número de habitantes (12 países).²⁸ En otros, lo hacen con base en el número de electores (seis países)²⁹ (cf. cuadro 1, columna 5).

²³ Alemania (sistema mixto), Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña, India y Japón (sistema mixto).

²⁴ Australia y Francia.

²⁵ En las circunscripciones electorales dos o más curules deben ser distribuidas, pero el elector vota por un solo candidato. Son declarados electos los dos o más candidatos que obtuvieron más sufragios. Cotteret, y Emeri, 1983, p. 74.

²⁶ Australia, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, India, Irlanda y Portugal.

²⁷ Alemania, Bélgica, Canadá, España, Italia, Luxemburgo y Suiza.

²⁸ Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, India, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Suiza.

²⁹ Australia, Austria, Dinamarca, Gran Bretaña, Grecia y Portugal.



Cuadro 1
Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental, América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia

País (1)	Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio (2)	Escrutinio categorico u ordinal (3)	Número de escaños por circunscripción (4)	Método de atribución de escaños a las circunscripciones (5)	Umbral electoral (6)	Método de recuento de votos (7)
Alemania	Sistema mixto a) Escrutinio mayoritario simple y uninominal, a una vuelta. b) Escrutinio proporcional, de listas bloqueadas.	a) y b) categorico. Cada elector tiene dos votos. La boleta está dividida en dos partes.	a) Uninominal. (248 circunscripciones a mandato único). b) Variable, 248 mandatos de listas.	Método de Vinton (establecida con base en el número de habitantes, Artículo 3 de la Ley Electoral).	b) En la repartición de los escaños entre las listas, un partido que ha recogido menos de 5% de los sufragios no obtiene ninguno de los escaños.	b) Método de tipo de la “mediana más fuerte”, D'Hondt, después de la atribución de los escaños a los candidatos elegidos en las circunscripciones.
Australia	Sistema mayoritario. Escrutinio mayoritario absoluto y uninominal.	Escrutinio ordinal. Voto preferencial único transferible.	Uninominal (148 escaños).	Método de Cociente (establecido con base en el número de electores).	El escaño es concedido al partido que obtiene mayoría absoluta de votos.	
Austria	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional, de listas cerradas	Escrutinio ordinal, de tipo preferencial.	Variable (183 mandatos repartidos entre los Länder, según su población).	Método de Cociente, (establecido con base en el número de habitantes y de electores).	No está determinado.	En el primer recuento los escaños están distribuidos según el método de cuotas de Hagenbach-Bischoff; en el segundo, según el método de tipo de “la mediana más fuerte” (D'Hondt).

(Continúa)



Cuadro 1
 Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental,
 América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (continuación)

(1) País	(2) Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio	(3) Escrutinio categorico u ordinal	(4) Número de escaños por circunscripción	(5) Método de atribución de escaños a las circunscripciones	(6) Umbral electoral	(7) Método de recuento de votos
Bélgica	Sistema proporcional (Artículo 48 de la Constitución). Escrutinio proporcional de listas cerradas a orden variable.	Escrutinio categorico.	Variable (212 escaños distribuidos entre los distritos, según el número de habitantes).	Método de Vinton (con base en el número de habitantes (Artículo 49 de la Constitución) Atribución de los escaños entre las 9 provincias, luego en el seno de cada provincia entre 30 distritos electorales).	No está determinado.	Método de cuotas. "El total de los votos válidos favorables a una lista, sea que contienen un voto de lista, sea que contienen un voto nominativo, constituye la cifra electoral de la lista..." (Artículo 156 del Código Electoral).
Canadá	Sistema mayoritario. Escrutinio mayoritario simple y uninominal.	Escrutinio categorico.	Uninominal (295 escaños atribuidos entre 10 provincias, según su población).	Método de Vinton (con base en el número de habitantes). Aplicación, además, de las "cláusulas territoriales" y "senatoriales (Ley Constitucional de 1985).	El escaño es concedido al partido o candidato que obtiene el número más alto de votos.	

(Continúa)



Cuadro 1
 Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental, América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (continuación)

(1) País	(2) Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio	(3) Escrutinio categorico u ordinal	(4) Número de escaños por circunscripción	(5) Método de atribución de escaños a las circunscripciones	(6) Umbral electoral	(7) Método de recuento de votos
Dinamarca	Escrutinio mayoritario simple uninominal. Sistema proporcional. Escrutinio proporcional de listas diferentes o candidaturas individuales.	Escrutinio categorico. El elector puede votar sea a favor de un candidato, sea a favor de un partido. Puede operar un voto preferencial al interior de la lista de un partido politico.	Variable (179 escaños repartidos entre 23 distritos electorales, 3 zonas electorales y 103 "distritos electorales").	Método de Cociente, establecidos con base en el número de habitantes. Unas reglas toman en cuenta el número de electores y la densidad de población.	Ese umbral fue fijado sea a 2% de votos, sea a 60 000 de los sufragios.	Método del tipo de "la mediana más fuerte de Sainte Lagué "modificado" (método aplicado para elegir a 135 diputados en 23 "distritos electorales"). 40 escaños están repartidos en cada una de las 3 zonas, entre los partidos que cumplen con algunas condiciones.
España	Escrutinio proporcional de listas bloqueadas.	Escrutinio categorico.	350 escaños.	Método de Vinton.	3% de los sufragios por circunscripción electoral.	Método de "la mediana más fuerte" (D'Hondt).

(Continúa)



Cuadro 1
 Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental,
 América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (continuación)

(1) País	(2) Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio	(3) Escrutinio categorico u ordinal	(4) Número de escaños por circunscripción	(5) Método de atribución de escaños a las circunscripciones	(6) Umbral electoral	(7) Método de recuento de votos
Estados Unidos	Sistema mayoritario. Escrutinio mayoritario simple, uninominal.	Escrutinio categorico.	Uninominal (435 escaños).	Método Equal Proportions.	El escaño es concedido al partido que obtiene más alto número de votos.	
Finlandia	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional de listas libres.	Escrutinio categorico.	Variable (200 escaños repartidos proporcionalmente a la población de las 15 circunscripciones).	Método de Cociente (establecido con base en el número de habitantes).	No está determinado.	Método de "la mediana más fuerte" (D'Hondt).
Francia	Sistema mayoritario. Escrutinio mayoritario relativo en la 1ª vuelta, y absoluto en la 2ª vuelta.	Escrutinio categorico.	Uninominal (577 escaños).	Método de Cociente, establecido con base en el número de habitantes territoriales.	El escaño es concedido al partido que obtiene mayoría absoluta en primera vuelta.	
Gran Bretaña	Sistema mayoritario. Escrutinio mayoritario simple.	Escrutinio categorico.	Uninominal (630 escaños).	Método de Cociente (establecido con base en el número de electores).	El escaño es concedido al partido que obtiene más alto número de votos.	

(Continúa)



Cuadro 1
Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental, América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (continuación)

País (1)	Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio (2)	Escrutinio categórico u ordinal (3)	Número de escaños por circunscripción (4)	Método de atribución de escaños a las circunscripciones (5)	Umbral electoral (6)	Método de recuento de votos (7)
Grecia	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional de listas cerradas a orden variable.	Escrutinio categórico.	Variable (300 escaños repartidos en 288 entre 56 circunscripciones, el 12 sobre el conjunto del territorio nacional).	Método de Cociente (establecido con base en el número de electores).	Los partidos que han obtenido 17% de los votos, 25% si había coalición de 2 partidos o 30% para una alianza de 3 partidos.	Método de Cuotas (los escaños atribuidos en 3 repeticiones sucesivas: local, regional y nacional).
India	Sistema mayoritario. Escrutinio mayoritario simple y uninominal.	Escrutinio categórico.	Uninominal (544 escaños).	Método de Cociente (establecido con base en el número de habitantes, Artículo 81 al B. de la Constitución, Act. 1956).	El escaño está concedido al partido que obtiene más alto número de votos.	
Irlanda	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional de voto único transferible	Escrutinio ordinal, voto único transferible. (En cada circunscripción la boleta indica la lista de todos los candidatos. El elector marca su orden de preferencia).	Variable (166 escaños repartidos entre 41 circunscripciones y 3 escaños mínimo por circunscripción).	Método de Cociente, establecido con base en el número de habitantes y aplicación de "cláusulas territoriales" (Artículo 16 de la Constitución).	No está determinado.	Método de Cociente de Dropp. Los excedentes de votos del cociente están atribuidos a los demás candidatos, empezando con el excedente más elevado.

(Continúa)



Cuadro 1
 Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental,
 América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (continuación)

(1) País	(2) Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio	(3) Escrutinio categórico u ordinal	(4) Número de escaños por circunscripción	(5) Método de atribución de escaños a las circunscripciones	(6) Umbral electoral	(7) Método de recuento de votos
Israel	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional de listas bloqueadas.	Escrutinio categórico.	120 escaños repartidos en una sola circunscripción.	No hay ningún método de atribución de los escaños porque existe una sola circunscripción nacional.	1% de los sufragios.	Método de tipo de la "media más fuerte" (D'Hondt).
Italia	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional: listas cerradas a orden variable.	Escrutinio categórico.	Variable (630 escaños distribuidos entre 32 circunscripciones).	Método de Vinton (con base en el número de habitantes), "cláusulas territoriales" están aplicadas (Artículo 56 de la Constitución). La regla "del resto el más fuerte" es aplicada.	Para la 2ª atribución de los escaños, los partidos deben haber obtenido, por lo menos, un escaño en una circunscripción y por lo menos, 300 000 votos en el país.	Método de Cuotas (Hagenbach-Bischoff <i>al cociente rectificado</i>). Los escaños no repartidos según ese método, lo están por un Colegio Nacional con base en los votos no atribuidos.

(Continúa)



Cuadro 1
 Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental,
 América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (continuación)

(1) País	(2) Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio	(3) Escrutinio categorico u ordinal	(4) Número de escaños por circunscripción	(5) Método de atribución de escaños a las circunscripciones	(6) Umbral electoral	(7) Método de recuento de votos
Japón	Sistema mixto a dominante mayoritario Escrutinio mayoritario simple. El elector vota por un solo candidato. Escrutinio proporcional a listas bloqueadas.	Escrutinio categorico.	Variable (512 escaños distribuidos entre 124 circunscripciones).	No reportados en los documentos consultados.		Método de tipo de "la mediana más fuerte" (D'Hondt).
Luxemburgo	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional de "listas libres" con mezcla y voto preferencial.	Escrutinio categorico, y ordinal en el cuadro de 4 circunscripciones (voto preferencial).	Variable (60 escaños distribuidos entre 4 circunscripciones).	Método de Vinton (establecido con base en el número de habitantes).	No está determinado.	Sea el método del tipo del "cociente electoral el más pequeño" (Artículo 51 al 5 de la Constitución), sea en el método de Hagenbach-Bischoff.

(Continúa)



Cuadro 1
Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental, América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (continuación)

(1) País	(2) Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio	(3) Escrutinio categorico u ordinal	(4) Número de escaños por circunscripción	(5) Método de atribución de escaños a las circunscripciones	(6) Umbral electoral	(7) Método de recuento de votos
Noruega	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional: listas cerradas a orden variable.	Escrutinio categorico.	Variable (155 escaños repartidos entre 19 circunscripciones).	Ningún método. La Constitución fija los límites y el número de diputados por circunscripción. "Cada provincia y sus ciudades constituyen una circunscripción electoral..." (Artículo 58 de la Constitución).	No está determinado.	Método del tipo de "la mediana más fuerte" (Sainte-Lagué, modificado).
Países Bajos	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional de listas cerradas a orden variable.	Escrutinio categorico.	150 escaños para el conjunto del país, el cual constituye una sola circunscripción.	Ningún método, porque existe una sola circunscripción nacional.	0.67% de los sufragios.	Método de Cuotas. Después los escaños restantes se reparten en la "mediana más fuerte", el número de escaños restantes es superior al 19; si es inferior al 19, se aplica la regla del "resto más fuerte".

(Continúa)



Cuadro 1
 Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental,
 América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (final)

País (1)	Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio (2)	Escrutinio categorico u ordinal (3)	Número de escaños por circunscripción (4)	Método de atribución de escaños a las circunscripciones (5)	Umbral electoral (6)	Método de recuento de votos (7)
Portugal	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional con listas bloqueadas.	Escrutinio categorico.	Variable (entre por lo menos 230 y por lo más 235 escaños repartidos sobre 22 circunscripciones).	Método de Cociente (establecido con base en el número de electores, Artículo 152 de la Constitución).	La Constitución fija el umbral electoral (Artículo 155).	Método de tipo de "la mediana más fuerte" (D'Hondt). (Artículo 155 de la Constitución).
Suecia	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional con listas libres.	Escrutinio categorico.	Variable (350 escaños distribuidos sobre 28 circunscripciones). Y otros 40 escaños "de compensación".	No reportado en los documentos consultados.	4% de los sufragios sobre el plano nacional o 12% en una circunscripción electoral.	Método de tipo de "la mediana más fuerte" (Sainte-Lagué modificada). Los escaños de "compensación" están atribuidos a escala nacional
Suiza	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional con listas libres.	Escrutinio categorico.	Variable (200 escaños distribuidos en 25 cantones).	Método de Vinton, establecido con base en el número de habitantes (Artículo 72 de la Constitución). Y para la repartición de los "restos" el método del "resto el más fuerte" (Artículo 17 de la Ley Federal sobre los derechos políticos).	No está determinado, según la <i>Ley Federal de los Derechos Políticos</i> y la decisión del Tribunal Federal del 14 de mayo de 1985 en la causa "R".	Método de cuotas (Hagenbach-Bischoff).



BIBLIOGRAFÍA

- ALMOD, Gabriel, *The Politics of the Developing Areas*, EUA, Princeton Center of the International Studies, 1979.
- , *Comparative politics Today a World View*, EUA, General Editor, 1988, 595 p.
- ALS, George, *Le Luxembourg. Profil historique, géographique et économique*, SIP, 1980.
- ARAZI, Arye, *Le Système Electoral Israélien*, núm. 15, Ginebra, Dalloz, 1963.
- ATTALI, J., *Analyse économique de la vie politique*, Paris, PUF, 1972.
- , *Les modèles politiques*, Paris, PUF, 1974.
- AUBERT, Jean François, *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, 2 t., Neuchâtel, Jurisprudence Générale Dalloz/Editions Ides et Calendes, 1967.
- , *Petit Histoire Constitutionnel de la Suisse*, Berna, Francke (Monographies d'histoire suisse publiées par la Société générale suisse d'histoire, 9), 1975.
- , *Petit Histoire Constitutionnel de la Suisse*, Laussana, Payato, 1990.
- AVRIL, Pierre, *Essai sur les partis*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1986.
- BALINSKI, Michel y Peyton Young, *Fair Representation. Meeting the Ideal of On Man, One Vote*, Londres, Yale University, 1982.
- BANKG, Arthur y Thomas C. Muller, *Political Handbook of the World*, EUA, 1987.
- BLONDEL, Jean, "Party Systems and Pattern of Government in Western Democracies", *Revue Canadienne de Science Politique*, núm. 183, 1968.
- , *An Introduction to comparative Gouvernement*, Londres, Wildwood House, 1969.
- , *Political Parties. Genuine Case for Discontent?*, Londres, Wildwood House, 1996.
- BRUN, Henri y Guy Tremblay, *Droit Constitutionnel (Canadien)*, 2a. ed., Canada, Les Editions Yvon Blais, 1997.
- BURDEAU, George, *Traité de Science Politique: La dynamique Politique*, 2a. ed., t. III, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.
- BUTLER, D.E., *The Electoral system in Britain 1818-1951*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- CADART, Jacques, *Les Modes de scrutin des Dix-huit Pays Libres de l'Europe Occidentale: Leurs Résultats et leurs Effets Comparés. Élections Nationales et Européennes*, Paris, PUF, 1983.



- _____, “Régime électoral et Régime Parlementaire en Grande-Bretagne”, *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, núm. 5, Paris, 1948.
- CAMPION, G.C.B., *An Introduction to the procedure of the House of Commons*, 3a. ed., Londres, Macmillan, 1958.
- CATSIAPIS, Jean, “Les dix ans de la Constitution Grecque du 9 juin 1975”, *Revue de Droit Public*, Paris, 1987.
- CHALVIDAN, Pierre Henri y Hervé Trnka, *Les régimes politiques de l'Europe des Douze*, Paris, Eyrolles (col. Droit & Sciences Humaines), 1990.
- CHARLOT, Jean, “Du parti dominant”, *Projet*, núm. 48, septiemb-roctubre, Paris, 1970.
- _____, *Les partis politiques*, 2a. ed., Paris, Armand Colin, 1972.
- _____, “Les Groupes politiques dans leur environnement”, en *Traité de science politique*, t. III, Paris, PUF, 1985.
- _____, “Partis politiques pour une nouvelle synthèse Théorique”, *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, en Ives Meny y George Lavau, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2000.
- CHARLOT, Monica, *Le pouvoir politique en Grande Bretagne*, 2a. ed., Paris, PUF (col. Thémis), 2001.
- COTTERET, J. M. y Claude Emeri, *Les Systèmes électoraux*, 4a. ed., Paris, PUF (col. Que sais-je?), 1988.
- D'ARCY, F., *La représentation*, Economica, Paris, 1985.
- DEMICHEL, André y Francine, *Droit Electoral*, Dalloz, Paris, 1973.
- DOUBLET, Yves-Marie, *Le Financement de la Vie Politique*, Paris, PUF (col. Que sais-je?), 1990.
- _____, *Le Financement des Partis Politiques en République Fédérale d'Allemagne*, Paris, Economica (col. Instituciones Políticas y Administrativas de Alemania Federal), 1991.
- DUHAMEL, Olivier e Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992.
- DURAND, Claire-Françoise, *Le Gerrymandering aux Etat-Unis Découpage des Circonscriptions Electorales et Démocratie Représentative*, tesis de doctorado, Paris, Universidad de Paris II, 1978.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1957.
- _____, *Introduction à la Politique*, Paris, Gallimard (col. Folio), 1964.
- _____, *Sociologie Politique*, 3a. ed., Paris, PUF (Thémis), 1968.



- , “L’Influence des systèmes électoraux sur la vie politique”, núm. 16, *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, Paris, Hachette, 1975.
- , *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin (col. Points, série Politique, 114), 1976.
- , *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel: Les grands systèmes politiques*, t. I., 16a. ed., Paris, PUF (Thémis), 1988.
- , “Les Partis Politiques et le Développement de la Démocratie”, *Presencia de Maurice Duverger en México*, México, Porrúa.
- FAVRE, P., *La Décision de Majorité*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976.
- , “La mort d l’électeur”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 26, núm. 5, octobre, 1976.
- FUSILIER, Raymond, *Les Monarchies Parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)*, Paris, Ouvrière, 1960.
- GARANT, Patrice, “La Charte Constitutionnelle de 1982 et la démocratie électorale canadienne”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 5, Paris, 1991.
- GARRONE, Pierre, “Le Suffrage universel et égal en Suisse”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 10, Paris, 1992.
- GEORGEL, Jacques, Geoffrey Hand y Christoph Sasse, *Les régimes électoraux dans la communauté européenne*, Paris, La Documentation Française, 1979.
- JALOWICZ, J.A., *Droit Anglais*, 2^a ed., Paris, Dalloz, 1992.
- JOUE, Edmond, “Modes de Scrutin et Systèmes électoraux”, *Revue Documents d’études, droit constitutionnel et institutions politiques*, La Documentation Française, núm. 1, Paris, 1986.
- KAPLAN-GEST, Patricia, *Droit anglais, Institutions politiques et judiciaires*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993.
- KOMMERS DONALD, P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham y Londres, Duke University Press, 1989.
- LA PALOMBARA, Joseph y Mirón Winer, *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.
- LAMBERT, Jacques y Alain Gandolfi, *Les Système politique d l’Amérique Latine*, Paris, PUF (col. Thémis), 1987.



- LASSALE, Jean-Pierre, *Les Partis Politiques aux Etats-Unis*, Paris, PUF (col. Que sais-je?, 2350), 1987.
- LAUVAUX, Philippe, *Le parlementarisme*, Paris, PUF (col. Que sais-je?), 1987.
- , *Les Grandes Démocraties Contemporaines*, Paris, PUF (col. Droit Fondamental), 1990.
- LAVROFF, Dimitri George, *Les Partis Politiques en Afrique Noire*, 2a. ed., Paris, PUF (col. Que sais-je?, 138), 1978.
- MASCLET, Jean-Claude, *Le Droit des Elections Politique*, Paris, PUF (col. Que sais-je?, 2643), 1992.
- OFFERLE, Michael, *Les partis politiques*, 2a. ed. corr., Paris, PUF (col. Que sais-je?, 2376), 1991.
- OSTROGORSKI, Moisei, *La démocratie et les partis politiques*, vol. 2, Paris, Seuil (col. Points, Section politique, 100), 1979.
- OWEN, Bernard y Halina Opolska, “Les Lois électorales”, en *La ré-invention démocratique. Les premières élections en Europe de l’Est*, Paris, Association Française de Science Politique, 1991.
- , “Les effets des systèmes électoraux”, en *La ré-invention démocratique. Les premières élections en Europe de l’Est*, Paris, Association Française de Science Politique, 2002.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard, “Les impasses de la Ve bis”, *Projet*, núm. 48, Paris, 1970.
- , “La politique rétro”, *Revue l’Express*, Paris, 17 diciembre de 1977.
- , *L’Etat Spectacle: essai sur et contre le star system en politique*, Paris, Flammarion, 1973.
- , *Sociologie Politique: Eléments de Science Politique*, 4a. ed., Paris, Montchretien, 1988.

Legislación y jurisprudencia de diversos países

- OBERDORFF, Henri, *Les Constitutions de l’Europe des deuze*, Paris, La Documentation Française (col. Retour aux textes), 1992.
- DUVERGER, Maurice, *Constitutions et Documents Politiques*, 12a. ed., Paris, PUF (col. Thémis), 1989.



RIALS, Stéphane, *Textes Constitutionnels Etrangers*, 3a. ed., Paris, PUF (col. Que sais-je?, 2060), 1988.

Alemania

AKALIN, Oguz, “Loi électorale Fédérale”, *Documentation sur la Politique et la Société en République Fédérale d’Allemagne*, Colonia, Inter Naciones, 1986.

WOHRMANN, Gotthard, “Loi sur la Cour Constitutionnelle Fédérale”, *Documentation sur la Politique et la Société dans la République Fédérale d’Allemagne*, Colonia, Inter Naciones, 1982.

KEIN Walter y Oguz Akalin, “Loi électorale Fédérale”, *Documentation sur la Politique et la Société dans la République Fédérale d’Allemagne*, Colonia, Inter Naciones, 1980.

Austria

“Loi fédérale sur les élections au Conseil National, núm. 391”, 27 de noviembre de 1970, en *Congreso de los Diputados, elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III.

Bélgica

SERVAIS, Jean y Mechellynk, “Code électorale (19 août 1928 et 28 avril 1929)”, *Les Codes Belges. Matières Administratives et de Droit Public*, Bruselas, 1975.

Bulgaria

FRISON-ROCHE, F., *La Loi électorale de l’Assemblée Constituante de Bulgarie, adoptée par la 9^{me} Assemblée nationale le 3 mars 1990*, Paris, Centre D’Etudes Comparatives des Elections, 1990,

Canadá

Le directeur général des élections du Québec et le directeur général du financement des partis politiques, *Referendum. Recueil des Lois sur les élections*, Direction Générale des Publications du Ministère des Communications du Québec, 1981.

Le directeur général des élections du Québec, *Recueil des Lois sur les élections*, Direction Générale des Publications du Ministère des Communications du Québec, 1983.



Francia

GERARD, Patrick, “Contentieux électoral”, *Juris-Classeurs*, Administratif, Fascicule 760, Paris, 1991.

Conseil d’Etat, *Jurisprudence du Conseil d’Etat et du Tribunal des conflits*, cuadros decenales 1975-1984, t. IV, Paris, Sirey, 1987.

DALLOZ, *Code électoral*, 5a. ed., Paris, Sirey, 1989.

FAVOREU Louis y Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 5a. ed., Paris, Sirey, 1989.

España

AJA, Eliseo (ed.), “Reglamento provisional del Congreso de los diputados de 17 de octubre de 1977”, *Boletín Oficial de Canarias*, 22 de octubre; *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas, 1990.

———, “Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional”, *BOE*, núm. 239, 5 de octubre de 1979), *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas, 1990.

———, “Ley orgánica 3 du 2 juillet 1987 sobre la financiación de los partidos políticos”, *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas, 1990.

Gran Bretaña

BUTLER D.E., *The Electoral System in Britain 1918-1951*, Londres, Oxford University Press/Amen House, 1953.

JAMES, John S., *Stroud’s Judicial Dictionary of Words and Phrases*, 4a. ed., vol. 2, Londres, 1971.

———, “Ley sobre representación del pueblo de 1949”, en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III, 1984.

Grecia

Secrétaire General à la Presse et à l’Information, *Le système Electoral en vigueur*, Atenas, 1974.

———, “Les élections du 18 octobre 1981”, en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III.



Hungría

One the Election of the Members of Parliament, Act núm. XXXIV of 1989, 1989.

India

MEHTAS, M., *A commentary on Indian constitutional law*, second revised and updated edition with *Constitution of India 1949* and *Constitution amendment Acts (195-1990)*: Deep & Deep, Nueva Delhi, 1990.

Japón

Constitution du Japon, Paris, 1969.

Règlement de la Chambre des Représentants, Paris, 1969.

“Public offices Election Law” (loi núm. 100, 15 abril 1950), en *Law Bulletin Series*, Tokio, Eibun-Honorai-Sha, 1958.

Luxemburgo

“Loi electoral du 31 juillet 1924”, en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III, 1924.

“Règlement de la Chambre de Députés (25 octubre 1965)”, en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen electoral), núm. 30, t. III, 1965.

México

República Mexicana, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Educación, México.

Noruega

“Constitution de la Norvège”, *La Documentation Française*, núm. 3349, Paris, 1966.

Polonia

OPOLASKAS, Halina y Bernard Owen, *La Loi électorale Polonaise (7 avril 1989)*, presentación, análisis y traducción, Paris, Centre D'Études Comparatives des Elections, 1990.



Portugal

“Lei eleitoral para a Assembleia da Republica, núm. 14/79” (16 mai 1979), en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III, 1979.

Rumania

FRISON-ROCHE, F., *Décret-loi concernant les Elections Présidentielles et législatives de Roumanie*, *Journal officiel du 18 mars 1990*, Paris, Centre D'Études Comparatives des Elections, 1990.

Suecia

“Constitution de la Suède”, *La Documentation Française*, Paris, núm. 3256, 1966.

Suiza

“Loi Fédérale sur les droits politiques” (17 décembre 1976), en *Recueil des Lois Fédérales*, Ginebra, 1978.

“Ordonnance sur les droits politiques” (24 mai 1978), en *Recueil des Lois Fédérales*, Ginebra, 1978.

Checoslovaquia

The Federal Assembly of the Czechoslovak Socialist Republic passed the following law, (22 febrero de 1990), Praga, 1990.

URSS

OPOLSKAS, Halina y Bernard Owen, *La Loi électorale de L'URSS (1 diciembre 1988)*, presentación, análisis y traducción, Paris, Centre D'Études Comparatives des Elections, 1990.

XII. Mercadotecnia política

Norma Olivia Salguero Osuna

ORIGEN, DESARROLLO Y DEFINICIÓN DEL CONCEPTO MERCADOTECNIA POLÍTICA

Para efectos de este ensayo, es preciso distinguir entre mercadotecnia o *marketing* político y mercadotecnia o *marketing* electoral.¹

El concepto *mercadotecnia* o *marketing electoral* es un término restringido, pues la campaña electoral tiene una duración concreta en el tiempo y está determinada por la ley; en esta etapa se llevan a cabo determinadas actuaciones encaminadas a obtener ciertos objetivos electorales. El *marketing* político, en cambio, es un concepto más amplio que incluye al anterior, no se limita a un periodo fijado por la ley ni está condicionado necesariamente a la inmediatez de una elección.

Philippe J. Maarek, establece que la mercadotecnia política, constituye, en síntesis: “Un método global de la comunicación política dentro del cual la publicidad política, que hasta la segunda Guerra Mundial solía denominarse propaganda, constituye una forma de información política unidireccional mediante pago”.²

Una vez asentado lo anterior, pasemos al estudio sobre el origen y desarrollo del concepto mercadotecnia política. Como primer antecedente de la persuasión política, podemos citar a los sofistas griegos, en el siglo V a.C., que utilizaban teorías y obras que mostraban la importancia de las técnicas de la elocuencia y la persuasión, conocida también como retórica.

Los miembros más representativos fueron Gorgias, Protágoras, Prodicus, Hippias, Antífona, Trasímaco e Isócrates, quienes consideraban sus conocimientos como

¹ A lo largo de este trabajo las denominaciones “mercadotecnia política” y “marketing político” se utilizarán de forma indistinta.

² Philippe J. Maarek, “Marketing político y comunicación”, Barcelona, Paidós, 1997, p. 44.



una profesión y recibían una remuneración por ello. Sus enseñanzas tenían un fin práctico y no únicamente intelectual, por lo que se les conoce también como pragmáticos.

Las ideas de los sofistas fueron retomadas por Platón y Aristóteles; para el primero la persuasión estaba dirigida hacia un mundo ideal, mientras que para Aristóteles se enfocaba al ámbito filosófico y sostenía que era un medio necesario para comunicar la verdad, no para encontrarla, además presentó las técnicas de persuasión como medios útiles para obtener un fin.

Aristóteles reconoce dos elementos: el *pathos* (la emoción) y el *ethos* (el carácter del emisor), por lo que reconoce que el elemento emocional desempeña un papel esencial en la comunicación eficaz. En su obra *La política* sugiere que el poder final debe descansar en “la multitud”, y convierte la retórica en un instrumento político universal. “Aristóteles defendió tanto la obligación de ser persuasivo –porque los objetos a debatir en una democracia no pueden ser demostrados de forma absoluta–, como la obligación de conocer cómo funciona la persuasión, porque, según él entendió, era el conocimiento de la retórica lo que ayudaría a los ciudadanos a reconocer y distinguir los argumentos justos de los injustos.”³

Por otra parte, diversos autores coinciden al sostener que el concepto moderno o contemporáneo de mercadotecnia o *marketing* político surgió definitivamente en Estados Unidos y se encuentra ligado a la historia de la comunicación política, debido a que los sistemas de comunicación de masas se desarrollaron de manera muy rápida en ese país, además de ser el primero en experimentar con las técnicas de comunicación política moderna.

El concepto *marketing* se aplica por primera vez a las campañas electorales en los años cincuenta, aunque hay quienes sugieren que hacer una campaña electoral siempre ha tenido algo de *marketing* y que es la “sofisticación” añadida en estos últimos años (la profesionalización del asesor de comunicación, la proliferación de encuestas cada vez más complejas, etc.) lo que ha impulsado la consideración del *marketing* electoral como campo independiente”.⁴

³ Lourdes Martín Salgado, *Marketing político, arte y ciencia de la persuasión en la democracia*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2002, p. 35.

⁴ *Ibid.*, p. 45.



Existen cinco factores que inciden en el desarrollo del *marketing* político en Estados Unidos. En primer lugar está el crecimiento paralelo de los medios y las tecnologías de la comunicación, porque hacer campaña ha significado desde la década de 1950 una actividad desarrollada principalmente a través de la televisión. A diferencia de los países europeos, en los que la publicidad política por este medio está muy restringida o prohibida, los candidatos estadounidenses siempre han tenido la posibilidad de emitir por televisión tanta publicidad como sus recursos se los permitan. Además, se han incorporado de forma inmediata todos los nuevos medios de comunicación que se han inventado o desarrollado, como cable, video, internet, etcétera.

El segundo factor es el sistema electoral mismo, es decir, la elección democrática directa de la mayoría de los cargos públicos. El electorado tiene que elegir cada cuatro años al presidente, y cada dos y tres años, respectivamente, a los miembros del Congreso y del Senado; además, en cada estado se elige al gobernador, dos cámaras legislativas y otros cargos locales y a varios miembros de la judicatura, lo que ha hecho que la consultoría política se consolide como un negocio autosuficiente y exitoso.

En tercer lugar está el sistema electoral de las primarias, que fomenta las campañas a gran escala desde las fases más tempranas de la contienda electoral, lo que ha estimulado la necesidad de los políticos de darse a conocer mediante técnicas y estrategias de comunicación más complejas para hacer una presentación completa del candidato.

El cuarto factor que fomenta el *marketing* político es la naturaleza de los partidos estadounidenses, pues en cada uno de los 50 estados se permite que regulen a los partidos políticos. Dichos entes políticos se han desarrollado como organizaciones descentralizadas, con escasa o variable ideología y un número mínimo de afiliados. Esto trae como consecuencia que el número de simpatizantes con que cuenta un partido político sea muy variable, por lo que los candidatos deben ajustar constantemente su estrategia nacional de comunicación al estado en que estén haciendo campaña.

El quinto y último elemento que provoca que se tenga que hacer más campaña es el debilitamiento de la lealtad de un partido, pues más de un tercio de la población afirma que no tiene una inclinación política concreta, por lo que el *marketing*



actúa como consecuencia, ya que amplía sus posibilidades a medida que las elecciones se vuelven más competitivas y menos predecibles por criterios partidistas.

Ahora bien, debido a la asociación original del *marketing* con el concepto de empresa y la promoción de productos y servicios, se suele identificar al *marketing* político con la mera aplicación de la teoría y las técnicas del comercial a la política; sin embargo, son áreas independientes, con diferencias notables, como veremos a continuación.

DIFERENCIAS ENTRE MERCADOTECNIA POLÍTICA Y COMERCIAL

Haciendo una analogía entre mercadotecnia política y comercial, se ha identificado que las campañas sirven para vender al candidato, pues en sus inicios el *marketing* político estuvo más ligado al comercial, ya que durante 1952 y 1968 las campañas electorales las llevaron a cabo agencias de publicidad sin una especialización política.

La mercadotecnia comercial y la política presentan semejanzas. Ambas son formas de persuasión y necesitan conocer bien “el producto” que van a presentar al “mercado” o “auditorio”, así como a sus adversarios o competidores, sus puntos débiles, sus puntos fuertes y sus estrategias. Además, hay que conocer al público al que va dirigido, pues las empresas o partidos políticos compiten por el apoyo de un público para un producto o candidato, y así captar una parte significativa del mercado o voto. Por otra parte, deben formular una ventaja comparativa respecto a su competencia, o adversarios en su caso, y utilizan las encuestas de opinión como herramientas que describen al “mercado” y la publicidad como medio visible para transmitir el mensaje.

Dar a conocer un producto y un candidato o un programa político son planteamientos distintos, toda vez que el papel que desempeñan los medios informativos es muy diferente, ya que los productos comerciales no están sujetos al mismo escrutinio que confrontan los candidatos y sus estrategias.

Cuando se trata de productos comerciales –ya sea un aspirador, una casa en construcción, o un coche– el objetivo consiste en persuadir al potencial consumidor de que debe comprar un producto que le será útil, y también determinar previamente, en



la medida de lo posible, algunas características del producto, a partir de las supuestas necesidades del individuo (unas necesidades que han de identificarse objetivamente, mediante una investigación previa; o que habrán sido creadas con anterioridad mediante diversos instrumentos de promoción). Nos encontramos aquí con un ejemplo clásico, que ha sido bien descrito por los sociólogos: el *marketing* incrementa el valor de un producto, y se añade a su valor de uso potencial; lo cual incitará al consumidor a efectuar la compra, al aumentar la satisfacción que va a proporcionarle.⁵

Los partidos o candidatos tienen límites más acotados y deben sujetarse a los tiempos predeterminados para las precampañas y campañas, así como a los recursos financieros con que cuentan.

En el caso del *marketing* político, al contrario, se trata de definir los objetivos y los programas políticos e influir en el comportamiento del ciudadano, sobre todo al acercarse las elecciones. Los términos de la ecuación de antes quedan falseados por el simple hecho de que para los votantes el valor práctico de los políticos es casi nulo. En muchos casos, el ciudadano puede esperar no directos y concretos beneficios a corto plazo de los resultados de las elecciones. Cuando se emplea el *marketing* político, se debe tener bien presente que no se trata de efectuar simplemente una trasposición del *marketing* comercial, ya que este último tiene un claro y preciso objetivo: la compra y uso de los productos de consumo.⁶

En conclusión, la diferencia esencial entre mercadotecnia política y comercial radica en la naturaleza de la competición o elección, pues la decisión del público es diversa al elegir un producto comercial o un candidato, así como la intención que subyace en cada una de ellas, mientras que en la primera se trata de ganar para aplicar una ideología política o programa de gobierno, en la segunda está implícito el margen económico que se obtendrá con su venta o colocación.

⁵ Philippe J. Maarek, *op. cit.*, pp. 42-43.

⁶ *Ibid.*, p. 43.



EFFECTOS DE LA PERSUASIÓN ELECTORAL EN LOS VOTANTES

La persuasión en las campañas electorales requiere prestar atención especial al electorado, es decir, a los votantes potenciales, al auditorio al que se va a intentar persuadir.

Comunicar el programa político implica una estrategia y mensajes distintos según el auditorio al que va dirigido; el objetivo central consiste en conseguir los votos suficientes para que su candidato gane.

Lo que se persigue no es conseguir influir en las actitudes, sino activar el voto. El persuasor electoral busca reforzar a los convencidos y persuadir a los independientes o indecisos.

El efecto principal de las campañas refuerza las convicciones de los votantes convencidos, mientras que los indecisos son el blanco principal de la persuasión. No se trata de cambiar una convicción, sino de crearla. Algunos votantes necesitan información que les ayude a tomar una decisión final.

El objetivo final del *marketing* político es influir en la conducta. De nada sirve que un candidato convenza a un votante de que él es la mejor opción, si no logra traducir esa actitud en conducta, es decir, si no logra persuadirlo para que de hecho vote. No es necesario coincidir con el votante en cada tema para conseguir su voto. El mayor esfuerzo de persuasión está orientado a la acción. De ahí que la mayoría de los mensajes tengan un estilo final exhortatorio.⁷

Hay diversas teorías acerca de la participación política de las personas, pero todas coinciden, a grandes rasgos, en tres factores distintivos:

- Los recursos: lo que cada individuo aporta al proceso democrático, lo que sabe o posee, así como su tiempo.
- La movilización: se refiere a los intereses que las personas tienen respecto a su papel en el sistema, que pudo haber sido provocado por los medios de comunicación, por los partidos o por otros grupos sociales.

⁷ Lourdes Martín Salgado, *op. cit.*, p. 126.



- La motivación instrumental: alude al deseo de influir en el curso de políticas concretas o a la percepción del individuo de que su voto puede afectar en forma definitiva, y es lo que se llama *voto útil*.

Además de lo anterior, hay un factor, comprobado, que desactiva el voto político: las campañas negativas, pues desalientan la participación del electorado, ya que los votantes desapruaban los ataques y la publicidad negativa.

EL COMPORTAMIENTO DEL ELECTOR

Diversas teorías intentan explicar la conducta de los votantes y la manera en que toman sus decisiones. Las más relevantes son:

- 1) Investigación de la Universidad de Columbia. Sostiene que el acto de votar es social, es una experiencia de grupo resultado de combinar diversos factores sociales, como clase, religión, profesión, entorno urbano o rural, etcétera.

Por primera vez se utilizaron los sondeos al dar seguimiento a las campañas electorales de 1940 a 1950, para analizar la repercusión política de los medios de comunicación y su influencia en el voto. Se concluyó que era escasa, y que sólo actuaban como reforzadores, no como formadores de opinión. Estos estudios son anteriores a la introducción de la televisión como medio de comunicación en las campañas electorales.

- 2) Investigación de la Universidad de Michigan. Utilizaron una perspectiva individualista del voto al incorporar ciertos conceptos, como actitud, percepción, valores y creencias de los individuos, como factores determinantes del voto. La lealtad a un partido se interpretó como una conexión psicológica que actúa como filtro en la percepción de la información y, en consecuencia, influye en las percepciones y juicios de los votantes.

También concluyeron que los medios de comunicación no tenían una influencia particularmente significativa en los votantes ni en las campañas y su poder de persuasión.

- 3) El votante racional. El voto es analizado como una toma de decisión. Se considera que la conducta del votante no está determinada por su pertenencia a grupos sociales o por sus actitudes previas. Los factores que influyen en la



toma de decisiones son otros, como la posibilidad de elegir, la información, la incertidumbre y el modo en que los votantes relacionan su voto con el de los demás y con las actividades que efectúa el gobierno.

OTROS FACTORES DE PERSUASIÓN

La búsqueda de aprobación y las diversas motivaciones son factores que un persuasor siempre debe tener en cuenta para elaborar su mensaje y estrategia, ya que los individuos no están aislados, mantienen relaciones diversas en el entorno social al que pertenecen y el control de grupo sobre la conducta social se encuentra bien documentado y hay consenso en cuanto a las siguientes premisas:

- 1) Las personas mayormente vinculadas a un grupo son las que menos se dejan influir por mensajes que provienen de otras fuentes o chocan con las creencias, valores, actitudes y conductas que derivan de la pertenencia al grupo.
- 2) Las normas grupales tienen una influencia sobre la manera de percibir e interpretar la información por parte de sus miembros.

También la familia y las amistades se utilizan para explicar cómo adquieren las personas sus preferencias partidistas. Se habla del “voto hereditario”, es decir, la socialización familiar contribuye a la identificación con un partido político; la influencia de amigos es otro factor, pues la tendencia general es que las personas se amolden a las creencias políticas de sus compañeros para ser aceptados como iguales.

Otro factor de persuasión es la identificación o pertenencia a un partido político, pues afecta de manera esencial la selección, interpretación y uso de los mensajes que reciben durante la campaña; una vez que el votante se identifica, tiende a pensar que ese partido político representa sus intereses.

Los grupos de referencia, el origen étnico, la religión y la identificación de clase también sirven para adelantar el comportamiento del electorado, y son relevantes para la persuasión porque constituyen el elemento mediante el cual se unen las opiniones individuales y permite combatir los mensajes divergentes.

Además de considerar los factores anteriores, para lograr una buena estrategia de *marketing* y persuasión electoral es importante evitar ciertos obstáculos, como:



- 1) La atención. Es imprescindible para que un mensaje sea eficaz. El auditorio debe retenerlo y captarlo, la atención es selectiva, pues hay muchos más mensajes de los que se pueden aceptar, por eso las técnicas implican estímulos externos e internos. Los externos son: intensidad (sonidos fuertes, colores), prominencia (tamaño, variedad, contraste), novedad, repetición y persistencia. Los internos son: lo vital (nuestras necesidades básicas determinan a que le prestamos atención), los intereses y objetivos del receptor, sus estados emocionales, la sugestión social (la influencia de los demás y el deseo de ser aceptados).
- 2) La consistencia. Se basa en la idea de que los individuos necesitan percibirse como seres coherentes. Si se recibe información nueva o contradictoria, se percibe como confusión, lo que provoca tensión y ansiedad y, en consecuencia, el individuo actúa para resolverla.
- 3) La exposición e interpretación selectivas. Las personas, una vez que toman una decisión, buscan información que refuerce sus actitudes y evitan la que les es contraria. La interpretación selectiva es un obstáculo más grande, ya que implica que el individuo recibe los mensajes según sus predisposiciones; puede captar el mensaje, pero rechazarlo o tergiversarlo, escuchar las fuentes y desacreditarlas, y no creer en lo que escucha. Todos oímos la misma información, pero cada quien la interpreta de manera distinta en apoyo de nuestras creencias o preferencias partidistas.

LAS HERRAMIENTAS DEL MARKETING POLÍTICO

Los medios tradicionales de la comunicación política se agrupan en dos categorías: las herramientas interactivas y las unidireccionales.

Las interactivas tienden a ser más precisas y efectivas, recurren a encuentros del candidato con sus electores de forma directa, dándoles oportunidad para reaccionar de forma inmediata. Tiene el inconveniente de que el candidato debe dedicarle mucho tiempo, pues esta técnica sólo permite la comunicación con pocos electores a la vez. Entre las más utilizadas están las visitas personales para recabar votos, la asistencia a mítines, banquetes, simposium, etcétera.

Las herramientas unidireccionales se relacionan directamente con la palabra escrita y constituyen un método muy antiguo de comunicación, empero, no se puede



estar seguro del impacto real que causará, del uso que se hará de él, pues puede suceder que el periódico no se lea o que el cartel no se vea. Hay diversos medios escritos, como la literatura de campaña, los carteles, los periódicos o la prensa para uso externo, panfletos, prensa no partidista, comercial, partidista y gratuita.

Por otra parte, están también los medios audiovisuales, cuya utilización presenta diversos problemas, ya que el electorado no interactúa con el candidato, y la comunicación no verbal constituye un factor muy importante que ayuda o daña a un político, según se aprovechen, como el aspecto físico, los atributos vocales y los gestos.

El aspecto físico resulta importante, pues según estudios al respecto la simple visión de los rasgos de un político inducen un efecto positivo o negativo en los electores, por lo que los asesores muchas veces sugieren cambios en el aspecto de los candidatos y en la ropa que utilizan.

Los atributos vocales son elementos a los que necesariamente se debe prestar atención, porque muchas características de la voz modifican el significado del mensaje o su interpretación: la entonación, el timbre, el ritmo, la inflexión, etc. Los asesores en *marketing* sugieren a los candidatos que simplifiquen sus discursos, limiten su vocabulario a la lengua hablada normal (unas 1 200 a 2 000 palabras), utilicen frases breves, eviten palabras complicadas o rebuscadas, y además se les enseña a dar ritmo y acento a sus expresiones.

Los gestos refuerzan o contradicen el discurso que se está transmitiendo. Cualquier movimiento puede marcar una gran diferencia, incluso la mirada o hacia donde se dirige la misma, un movimiento de la mano o cualquier otro gesto corporal, por lo que los asesores aconsejan al candidato controlar su gesticulación y poner énfasis en la relación con el espectador y el discurso.

Ahora bien, también están los métodos de *marketing* directo y consisten en la utilización de los medios tradicionales de comunicación aunados a los nuevos, así tenemos, por una parte, el empleo del correo tradicional, del electrónico y del teléfono, y por otra parte, el uso de la radio, la televisión, el video y las redes informáticas.

EL CANDIDATO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL

Los primeros estudios electorales no prestaron atención a los candidatos y su influencia en las decisiones electorales; fue hasta 1960 cuando se empezaron a con-



siderar las características personales de los postulantes como factor de influencia en la conducta del votante, junto con el partido y los temas políticos.

Durante las décadas de 1970 y 1980 las elecciones fueron vistas como resultado de las evaluaciones que los votantes hacían de los candidatos. Actualmente se estima que el candidato es el principal factor para el votante.

La política se centra cada vez más en el candidato o en la personalidad, el partido proyecta su propia imagen de dos maneras básicas: con la tradicional de la organización y con la específica que el partido busca promover en un momento determinado o en una campaña, y esta imagen se proyecta en un líder o candidato, por eso la evaluación del candidato es uno de los factores básicos que influyen en el voto, y las campañas son el periodo en que el candidato presenta su programa de acción.

Tradicionalmente se ha dicho que la imagen de un candidato se transmite por dos vías: por parte del comunicador y por parte del receptor, pero ambas se complementan, porque la imagen es el resultado entre lo que el candidato proyectó y lo que el votante percibe.

No hay una teoría que determine cómo se perciben las personas unas a otras, ya que la valoración se basa en rasgos muy diversos, que van desde aspectos subjetivos hasta cuestiones relativas al pasado social y cultural, y a la propia psicología individual.

Algunos teóricos sostienen que las reacciones de los votantes respecto a los líderes políticos son básicamente emocionales, basadas más en el aspecto que en las políticas que ofrecen al electorado, ya que la percepción emocional siempre está presente, lo que no ocurre con la racional. La primera llega sin necesidad de esfuerzo, en tanto que lo sustancial acerca de las propuestas políticas del candidato requiere una dosis extra de atención, motivación y memoria. Sin embargo, no hay nada comprobable, pues no se sabe con certeza si son las cualidades políticas o el estilo personal lo que determina la opción del votante.

Hay tres elementos básicos en las campañas electorales: lo que el candidato es, la imagen que intenta proyectar y lo que los votantes finalmente perciben. Por eso es muy importante la imagen como estrategia del *marketing* político.

La eficacia para comunicar una imagen consiste en dar al electorado la información sobre la experiencia del candidato, su currículum profesional, su pasado,



etc. Durante la campaña se trata de dar a conocer sus puntos fuertes, minimizando los débiles, dicho en otras palabras, comunicar la personalidad del candidato de manera que se adapte a las expectativas de los votantes.

También las experiencias de los votantes con el candidato, sean directas o indirectas, influyen significativamente en la formación de la imagen y pueden derivar en una conducta electoral que otorga su voto como premio o castigo, por lo que debe darse gran importancia a los encuentros del electorado con el postulante durante la campaña, pues permiten ver si el candidato se muestra cercano a la gente, fuerte o débil en sus argumentos, o con tendencia a utilizar episodios escandalosos y atacar al adversario.

Otra estrategia que influye en la formación de la imagen es lo que el electorado sabe sobre los orígenes del candidato, información que recibe habitualmente a través de los medios de comunicación, de los mensajes de la campaña, del candidato o de la oposición, y aquí intervienen estrategias de similitud o pertenencia a un grupo (por ejemplo, el candidato que utiliza sus orígenes humildes como ejemplo de superación y comprensión al pueblo).

Otros factores para reforzar la imagen son las técnicas de patrocinio, en las que los candidatos intentan asociarse con personas creíbles, populares o que sean figuras públicas.

La imagen del candidato que los consultores políticos construyen es resultado de un compromiso entre la realidad y los deseos, entre la verdadera personalidad del candidato y las características que el votante espera de un líder político. Los elementos que influyen en la percepción de la imagen son muy variados y van, como ya se ha dicho, desde los estímulos emocionales y racionales, el estilo y los hechos, al carácter, la personalidad y las propuestas políticas.

Las estrategias del *marketing* político se basan en que los votantes tienen un ideal y en que eligen al candidato que más se acerca a él. Esas altas expectativas explican por qué hay votantes descontentos y por qué otros se abstienen. Sin embargo, los candidatos elaboran sus estrategias con la intención de demostrar que pueden cumplir con lo que esperan de ellos los ciudadanos.

Otra cuestión relevante es mostrar el carácter del candidato. Los estrategias del *marketing* tratan de darlo a conocer al electorado presentando los rasgos profesionales que demuestran su capacidad para ejercer un cargo, así como características



de su vida privada con las cuales intentarán que se deduzca que es idóneo para el cargo.

La credibilidad es el elemento persuasivo por excelencia, pues un mensaje apropiado, atractivo y coherente, comunicado por un candidato con poca credibilidad carece de eficacia; con la experiencia se trata de transmitir convenciendo al electorado de que el candidato sabe de lo que está hablando; sin embargo, ninguno de estos elementos resulta eficaz si el elector no percibe al candidato como una persona honesta.

Otra estrategia es el dinamismo, pues presenta a un candidato activo y positivo, para intentar transmitir al electorado que es un candidato fuerte, energético, vigoroso, franco y contundente; el aspirante que no es visto en forma dinámica se percibiría como dócil, débil, inseguro y vacilante.

Los estrategias del *marketing* se esfuerzan siempre en presentar a un candidato con liderazgo y carisma.

El liderazgo tiene dos vertientes: el político como ideólogo y el político como representante. El primero define objetivos y busca reformas, el segundo dice defender los intereses de un grupo. Los candidatos se muestran como personas comunes y destacan sus vivencias personales como evidencia de que conocen los problemas de los votantes. En cuanto al carisma, cabe decir que los electores identifican a un líder como carismático si es elocuente y maneja bien el lenguaje de las emociones, es decir, se percibe por el estilo de comunicación verbal y obedece a una necesidad emocional y no racional.

LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA CAMPAÑA

Una campaña es una tarea compleja que necesita una estructura muy bien diseñada y un equipo de personas capaces que tendrán que llevar a cabo esfuerzos muy importantes. Los principales aspectos que un candidato y el partido que lo respalde deben considerar son:

- a) El plan general de campaña. Consiste en la elección del tipo de organización y el nombramiento de dos puestos clave: el director de campaña y el coordinador de campo.



- b) La elección del tipo de organización. Existen dos tipos, la organización vertical y la horizontal. La primera implica que el número de personas que planifican la campaña es relativamente reducido y las tareas se distribuyen inmediatamente según su naturaleza. La horizontal conlleva tomar decisiones colectivas y se basa en que ninguna decisión importante de la campaña se tome sin el conocimiento del personal más significativo en cada área.
- c) La designación de los puestos clave. Los puestos clave son los de director de campaña y coordinador de campo. Ambos deben estar dotados de las mejores aptitudes. El director de campaña necesita tener la cualidad de liderazgo y ser de confianza del candidato, pues estará cerca de él en todo momento. El coordinador de campo, organizará a diversos grupos, como voluntarios, activistas y miembros del partido, y trabajará muy de cerca con el director de campaña.
- d) El establecimiento y ubicación del edificio de la organización de campaña y el equipamiento. Elegir un buen lugar como sede es primordial para lograr la eficacia de la organización de la campaña, el equipamiento también merece atención para garantizar que el personal cuente con los elementos e insumos indispensables para llevar a cabo sus tareas.
- e) Los costos y financiamiento de campaña. Se obtiene de dos formas: mediante el financiamiento de los partidos políticos que apoyan a un candidato, o bien de la recaudación de fondos a través de reuniones, cenas, banquetes, de los contactos persona a persona, o con los contribuyentes importantes.
- f) La gestión financiera. Por lo general se lleva a cabo a través de un departamento a cuyo cargo está un tesorero que debe vigilar y controlar los gastos de la organización, auditar los ingresos, cumplir las leyes y las regulaciones fiscales.
- g) El personal de la organización central de la campaña. Lo integran los responsables de la comunicación política de la investigación durante la campaña, de asegurar la secuencia de ésta para el candidato, de producción de los textos, de relaciones con los medios, de apariciones públicas del candidato, de relaciones públicas, de la administración, del jurídico, etcétera.
- h) Los asesores externos. Normalmente se busca la ayuda de especialistas calificados para que aconsejen al candidato en algún momento de la campaña, o



para beneficiarse de su experiencia técnica. Por lo regular realizan encuestas y sondeos de opinión, diseñan carteles y vallas publicitarias, y planean o dirigen las campañas por correo, y producen anuncios publicitarios.

- i) La organización de campo. El personal de campo se divide en dos: activistas y voluntarios. Los primeros son generalmente miembros del partido, constituyen el mayor elemento en la escala local. Los segundos suelen ser simpatizantes que deciden involucrarse ocasionalmente durante la campaña.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURA

El concepto de *marketing* se construye con la idea central de facilitar los procesos de intercambio de opiniones políticas entre diversos actores políticos, como los electores, los partidos políticos, los aspirantes a un cargo de elección popular, etc., con el objeto de conseguir el voto o la adhesión a un programa electoral, candidato o ideología.

Con el desarrollo del *marketing* político se han producido cambios trascendentales. A principios del siglo XX el electorado estaba condicionado por grandes limitaciones, pues sin radio ni televisión, periódicos que circulaban en tirajes reducidos, y un alto porcentaje de ciudadanos que no sabían leer ni escribir, la información se basaba en el contacto personal con el candidato, al que muy pocos electores tenían acceso directo, por lo que sabían muy poco sobre sus capacidades, y ni siquiera podían identificar su imagen. Las campañas electorales también se veían afectadas, pues había dificultades de transporte y de transmisión de la información.

La penetración de los medios de información audiovisuales ha dado lugar a una transformación de la comunicación moderna y el *marketing* político es consecuencia de ello, porque se apoya en los medios y es un canal de acceso para los actores políticos.

Las técnicas utilizadas en el *marketing* político pueden ayudar a superar el gran obstáculo que representa para la democracia la apatía política y fomentar la producción de mensajes bien estructurados que hagan pensar al electorado en un tema en concreto para que definan claramente las implicaciones de sus decisiones.

Otras ventajas que ha traído la aplicación de las estrategias del *marketing* político a las campañas es que el electorado se ha liberado de muchas limitaciones, ya que



tiene una mayor formación, mejor acceso a la información y diversidad de medios y fuentes a su disposición, lo que le proporciona la oportunidad de conocer a los líderes políticos desde diversas perspectivas, además de la posibilidad de reconocer su imagen.

Con el *marketing* también se han reducido las limitaciones que afectaban la transmisión de la información, lo que permite a los electores hacer un seguimiento más actualizado y directo de los debates o de cuestiones de interés general que no se resolvían con los antiguos sistemas de comunicación política.

Por otra parte, se ha abierto en los medios el debate de diversos temas que antes no se trataban suficientemente con el sistema tradicional de las campañas políticas, como programas ecológicos, innovaciones en el campo de la genética, eutanasia, aborto, control de la natalidad, impuestos, transporte, aumentos salariales, etcétera.

Al aumentar la información que reciben los electores, estos se constituyen en entes más críticos, se diversifican sus opciones, cuestionan más a los candidatos y a los partidos políticos. Asimismo, los candidatos y los partidos se presentan de manera distinta y proporcionan mayores elementos de juicio para ayudar a hacer más claro el proceso electoral.

En resumen, la influencia del *marketing* ha producido diversos cambios en el escenario político:

- Cambios en el electorado, no sólo en sus características, sino en la manera de plantear su decisión.
- Una transformación en las organizaciones políticas, que mediante investigaciones, sondeos, encuestas etc., tratan de dar a conocer las preferencias del electorado para responder a sus exigencias y seguir su tendencia.
- Cambios en la presencia y la transmisión de la información.
- La posibilidad de disponer de las nuevas tecnologías de reciente invención.
- La especialización de asesores políticos que contribuyen a que los procesos electorales sean más planificados y sistematizados.



CONCLUSIONES

La utilización del *marketing* político no se reduce a un fenómeno de moda ni a una especie de truco publicitario para “vender” candidatos políticos con la misma facilidad con que se vende un producto comercial.

El *marketing* constituye un elemento evolutivo de las democracias modernas, debido al desarrollo constante de los medios de comunicación. El *marketing* político trata de definir los objetivos y programas políticos e influir en el comportamiento de los ciudadanos, y puede hacer que aumente el prestigio de un político, pero eso no significa que lo haga ganar de forma automática una contienda electoral, ni tampoco le asegura el voto.

El éxito del *marketing* político depende del conocimiento de los destinatarios de la comunicación, por lo que es muy importante disponer de una estimación del número de personas que pueden ser influidas por la comunicación política y tener una clara idea de sus atributos y motivaciones.

Los medios desempeñan un papel muy importante en las campañas políticas y cada vez son mayores las exigencias de rapidez en la comunicación de las campañas, de mejor identificación de los grupos y de dar prioridad a los mensajes que deben formularse y entregarse exactamente a los electores.

Un factor que se debe tomar muy en cuenta si se utilizan las estrategias de *marketing* político es que la decisión electoral se produce por un estrecho margen, lo que lleva a modificar los resultados electorales. La franja decisiva está integrada por los ciudadanos que no tienen una convicción política y por los que se abstienen.

A pesar de que se han ampliado mucho las opciones de los electores con el *marketing*, también hay que destacar que no se ha logrado una evolución respecto a la utilización excesiva de los medios de comunicación en relación con los métodos tradicionales de comunicación con el electorado, por lo que debería intentarse la utilización de ambos para obtener todos los beneficios que juntos aportan.

BIBLIOGRAFÍA

BARRANCO SAINZ, Francisco Javier, *Técnicas de marketing político*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1997.



- CORDERO RAMÍREZ, Javier, *Breve curso de marketing para mercado abierto*, México, Trillas, 1993.
- LUQUE, Teodoro, “Marketing político”, en *Un análisis del intercambio político*, Barcelona, Ariel, 1996.
- MAAREK, Philippe J., *Marketing político y comunicación*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1997.
- MARTÍN SALGADO, Lourdes, *Marketing político, arte y ciencia de la persuasión en la democracia*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2002.

XIII. Naturaleza jurídica de los partidos políticos

Laura Alejandra Martínez Arroyo

Tratar el tema de la naturaleza jurídica de los partidos políticos implica iniciar el análisis a partir de definiciones que ayuden a determinar lo que es y lo que no es, para diversos autores y legislaciones, un partido político; además, entraña la necesidad de establecer sus características. En este contexto nos interesa saber cuál es la función que desarrollan en el sistema político, porque tal disertación permitirá sacar conclusiones acerca de lo que es un partido político, particularmente en nuestro país, y derivar su importancia, ya que de otro modo sería infructuosa la tarea.

ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos contemporáneos tienen su antecedente en la democracia constitucional, cuyo surgimiento garantizó la libertad de asociación y libertad de expresión de las ideas; libertades necesarias, la primera para su nacimiento y la segunda para su desarrollo.

Al mismo tiempo, son resultado de la necesidad de materialización de la democracia representativa y parte del sistema electoral.

Los primeros partidos políticos surgieron como vínculos entre las asambleas y el electorado. Después de 1850, sindicatos, asociaciones intelectuales, sociedades políticas y organizaciones religiosas dieron origen a partidos políticos. De igual forma, en el siglo XX este tipo de organización también fue utilizada por regímenes autoritarios.

En México el reconocimiento constitucional de los partidos políticos aparece por primera vez en la *Constitución de Cádiz* de 1812 y después, en el *Decreto*



Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814, se hace referencia al concepto de “juntas electorales de partido” en los Artículos 59 y 82, respectivamente. Fue con la reforma del 6 de diciembre de 1977 a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cuando se reconoció a los partidos políticos como “entidades de interés público”, con los fines que hasta la fecha señala el Artículo 41 constitucional.

La concepción de que los partidos políticos son entidades de interés público se incorporó al Artículo 41 con la reforma del 6 de diciembre de 1977 a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

DEFINICIÓN

Naturaleza jurídica

Es conveniente comenzar por delimitar qué es “definir”, y su producto, la “definición”. Conforme al *Diccionario de la Real Academia Española* (DRAE), significa entre otras cosas: “(Del lat. definitio, -ōnis). 1. f. Acción y efecto de definir. 2. f. Proposición que expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de algo material o inmaterial”...¹

En el *Diccionario jurídico elemental* de Guillermo Cabanellas de Torres: “Es descripción, explicación, noción, significado de una cosa o idea. | Proposición clara, exacta y concisa de exponer los caracteres genéricos y diferenciales de algo y da a conocer su naturaleza. | ...”²

Para el caso que nos ocupa, la actividad que se pretende desarrollar es la que implica la exposición de las características genéricas y diferenciales y permite conocer su naturaleza, lo que remite al concepto de naturaleza jurídica, que en el *Diccionario para juristas* de Juan Palomar de Miguel, se define como: “Esencia y propiedad característica de derecho”.³

¹ *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., en <http://buscon.rae.es/draeI/>, 18 de octubre de 2007.

² Guillermo Cabanellas de Torres, *Diccionario jurídico elemental*, 17a. ed., edición actualizada, Argentina, Heliasta, 2005, p. 112.

³ Juan Palomar de Miguel, *Diccionario para juristas*, t. II, México, Porrúa, 2000, p. 1040.



En efecto, se desentrañará la definición de partido político partiendo de su esencia como objeto de estudio del Derecho, basado en consecuencias que implican relaciones con los poderes del Estado y su reconocimiento constitucional.

PARTIDO POLÍTICO

Conforme a la doctrina

En la obra de Bernardino Esparza Martínez se encuentran conceptos de diversos autores sobre partido político, por citar algunos:

M. Ostrogorski considera los partidos como grupos de ciudadanos organizados para lograr un fin político.⁴

Max Weber contribuye con esta línea respecto a nombrar partidos a las formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (formalmente libre), tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas posibilidades, ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas).⁵

Carl J. Friedrich manifiesta que los partidos políticos son “un grupo de seres humanos que tienen una organización estable con el objetivo de conseguir mantener, para sus líderes, el control del gobierno y con el objetivo ulterior de dar a los miembros del partido, por intermedio de tal control, beneficios y ventajas ideales o materiales”.⁶

Para Mendieta y Nuñez, autor mexicano, “el partido político es una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principios mediante la retención o la conquista directa del poder estatal, o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo”.⁷

J. Schlesinger los considera “como respuestas a las diversas formas con que el Estado estructura las oportunidades para ocupar los cargos públicos electivos”.⁸

⁴ Bernardino Esparza Martínez, *Crisis democrática en los partidos políticos*, 2a. ed., México, Cárdenas, 2000, p. 12.

⁵ Bernardino Esparza Martínez, *op. cit.*, p. 13.

⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁷ *Ibid.*, pp. 13 y 14.

⁸ *Loc. cit.*, p. 14.



José Gamas Torruco, al referirse a los partidos políticos dice: “son organizaciones que tienen como propósito obtener el control de los órganos del poder público a través de las elecciones”.⁹

José Antonio Crespo, señala que “los partidos políticos son entes que se organizan específicamente para conquistar el Poder”.¹⁰

Para Héctor González Uribe, son “un medio de comunicación entre los poderes sociales y el poder político organizado”.¹¹ También los clasifica por tipo de concepto de partido político, refiriendo a quienes la comparten:

- a) Los que los conciben como organizaciones que tienen como objetivo la conquista del poder, entre los que se encuentran Kart Löwenstein y Max Weber;
- b) Los que consideran que tienden a realizar determinados fines políticos, como en el caso de Jellinek y Leibholz;
- c) Los que consideran que influyen en la formación de la voluntad estatal por medio de las elecciones, entre los que se encuentra Heydte; y
- d) Los que resaltan la función mediadora, señalando que ejercen una función intermediaria entre las fuerzas e ideologías sociales y las instituciones oficiales del gobierno, como Merriam y Newman.

Conforme a diversas constituciones

Este ejercicio de comparación de constituciones, constreñido a América Latina,¹² permite el establecimiento de la esencia de los partidos políticos desde la realidad constitucional en casos particulares, todos con regímenes presidenciales, con objeto de encontrar las coincidencias y diferencias que ayudaran a descubrir un concepto de naturaleza jurídica común o a establecer que la misma es tan variada como el número y tipo de estados que conforman América Latina.

⁹ José Gamas Torruco, *Derecho constitucional mexicano. Teoría de la Constitución, origen y desarrollo de las constituciones mexicanas, normas e instituciones de la Constitución de 1917*, México, Porrúa, 2001, p. 307.

¹⁰ José Antonio Crespo, *Elecciones y democracia*, México, IFE (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 5), 1995, p. 29.

¹¹ Héctor González Uribe, *Teoría política*, 8a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 428.

¹² Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Base de datos políticos de las Américas, (1998) Naturaleza jurídica de los partidos políticos. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*, en: <<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Elecciones/Politicosp/naturaleza.html>. 21 de octubre 192007>.



Argentina (Constitución del 22 de agosto de 1994)

Artículo 38. *Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.* Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

Bolivia (Constitución de 1995, Ley núm. 1615 del 6 de febrero de 1995)

Artículo 223. *La representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o de los frentes o coaliciones formadas por éstos.* Las agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país, con personalidad reconocida, podrán formar parte de dichos frentes o coaliciones de partidos y presentar sus candidatos a presidente y vicepresidente de la República, senadores, diputados y concejales.

Costa Rica (Constitución del 7 de noviembre de 1949)

Artículo 98. Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República. *Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política.* Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Cuba (Constitución del 24 de febrero de 1976)

Artículo 5. El Partido Comunista de Cuba, marxista-leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista.

Artículo 22. El Estado reconoce la propiedad de las *organizaciones políticas, de masas y sociales* sobre los bienes destinados al cumplimiento de sus fines.

El Salvador (Constitución del 16 de diciembre de 1983)

Artículo 85. El Gobierno es republicano, democrático y representativo.



El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa.

La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en esta Constitución.

Honduras (Constitución del 11 de enero 1982)

Artículo 47. *Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta Constitución y la ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos.*

México (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917)

Artículo 41. [...] La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. *Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.*

Nicaragua (Constitución de 1987)

Artículo 55. *Los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho de organizar o afiliarse a partidos políticos, con el fin de participar, ejercer y optar al poder.*

Panamá (Constitución de 1972)

Artículo 132. Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para



la *participación política*, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la Ley.

La Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, sin que, en ningún caso, pueda establecer que el número de los votos necesarios para su subsistencia sea superior al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente, Legisladores o Representantes de Corregimientos, según la votación favorable al partido.

Paraguay (Constitución del 20 de junio de 1992)

Artículo 124. De la naturaleza y de las funciones de los partidos políticos

Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos.

Artículo 125. De la libertad de organización en partidos o en movimientos políticos

Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos y/o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades previstas en esta Constitución y en las leyes, así como en la orientación de la política nacional. La ley reglamentará la constitución y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, a fin de asegurar el carácter democrático de los mismos.

Sólo se podrá cancelar la personalidad jurídica de los partidos y movimientos políticos en virtud de sentencia judicial.

Perú (Constitución del 1 de julio de 1993)

Artículo 35. Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. *Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.*

La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso de gratuito a los medios de comunicación social propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.



Venezuela (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del 30 de diciembre de 1999)

Artículo 67. *Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección.* Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado. La ley regulará lo concerniente al financiamiento y las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos, y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Así mismo regulará las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos propendiendo a su democratización. Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos y candidatas. El financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales será regulado por la ley. Las direcciones de las asociaciones con fines políticos no podrán contratar con entidades del sector público.

De la revisión anterior, que excluye a varios estados cuyas constituciones no contienen un concepto o una aproximación que permita saber qué se entiende por partido político, como Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, República Dominicana y Uruguay, extraemos las siguientes ideas sobre la naturaleza de los partidos políticos: instituciones fundamentales, representación popular, instrumentos fundamentales, organizaciones políticas, instrumento, instituciones de derecho público, entidades de interés público, organizaciones, instrumentos fundamentales, personas jurídicas de derecho público y asociaciones.

Asimismo, se encontró que entre los fines que persiguen están ejercer la representación popular, participar en política, ejercer la representación del pueblo dentro del gobierno, lograr la efectiva participación política de los ciudadanos, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, participar, ejercer y optar por el poder, concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los



ciudadanos, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, y concurrir a los procesos electorales. Ideas que merecen un tratamiento particular que se desarrollará más adelante.

CRÍTICA DE LOS CONCEPTOS DE PARTIDO POLÍTICO

Doctrinales

La doctrina como ciencia, como conjunto de ideas y conocimientos, así como actividad humana, está influida por las circunstancias y los factores que han determinado, a su vez, a quien la desarrolló, por lo que su vigencia depende de la concordancia entre el hecho que se pretende explicar y la explicación doctrinal que se aplica.

De aquí que haya una variedad de conceptos relacionados con “partido político”, muchos de los cuales son objeto de crítica porque tratan sólo un aspecto de los partidos políticos: el de ser un medio para acceder al poder, característica que si bien es cierta, y tal vez la más importante desde el punto de vista de la representación, en la actualidad hay otros fines con los que cumplen, relacionados con la variedad de manifestaciones que puede tener la participación de la ciudadanía y que algunas de las constituciones que revisamos reconocen.

Previstos en diversas constituciones de América Latina

Señalar que los partidos políticos son instrumentos, instituciones, organizaciones o asociaciones, merece un ejercicio de búsqueda de las definiciones de los conceptos referidos:¹³

- Instrumento

Conforme al DRAE: “(Del lat. *instrumentum*) [...]; 5. m. Aquello que sirve de medio para hacer algo o conseguir un fin”.

¹³ Todas las definiciones están tomadas de *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., en: <http://buscon.rae.es/rael/> 18 de octubre de 2007; y Guillermo Cabanellas de Torres, *Diccionario jurídico elemental*, 17a. ed., Argentina, Heliasta, 2005, pp. 39, 145, 203, 204, 275.



Conforme al *Diccionario jurídico elemental* es: “Del latín *instruere*, instruir. En sentido general, escritura, documento. Es aquel elemento que atestigua algún hecho o acto”.

- Institución

Conforme al DRAE: “(Del lat. *institutio*, *-nis*. [...]); 3. f. Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente; 4. f. Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad. Institución monárquica, del feudalismo [...]; 7. f. Órganos constitucionales del poder soberano en la nación”.

Conforme al *Diccionario jurídico elemental* es: “Establecimiento, fundación, creación, erección. | Lo fundado o establecido. | Cada una de las organizaciones principales de un Estado. | Cada una de las materias principales del Derecho o de alguna de sus ramas; como la personalidad jurídica, o la familia dentro del Derecho Civil, o la patria potestad en la familia, o como el derecho de corrección en la autoridad paterna”.

- Asociación

Conforme al DRAE: “1. f. Acción y efecto de asociar o asociarse; 2. f. Conjunto de los asociados para un mismo fin y, en su caso, persona jurídica por ellos formada”.

Conforme al *Diccionario jurídico elemental* se define como: “Acción y efecto de aunar actividades o esfuerzos. | Colaboración. | Unión. | Junta. | Reunión. | Compañía. | Sociedad. | Relación que une a los hombres en grupos y entidades organizadas; donde al simple contacto, conocimiento o coincidencia, se agrega un propósito, más o menos duradero, de proceder unidos para uno o más objetos. | Entidad que, con estructura administrativa, persigue un fin común. | Económicamente, la organización que explota cosas o empresas, desde las asociaciones rudimentarias de artesanos y las familiares hasta las colosales empresas en que se produce una escisión notoria entre los gestores o gerentes (con todas las iniciativas y responsabilidades de la administración en el sentido más amplio, incluso la enajenación de bienes sociales y la potestad de conferir su representación) y los propietarios, que se concretan a aportar su capital y a cobrar los dividendos o utilidades que correspondan”.



- Organización

Conforme al DRAE: “1. f. Acción y efecto de organizar u organizarse [...]; 3. f. Asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines”.

Conforme al *Diccionario jurídico elemental* se define como: “Disposición, arreglo, orden. | Grupo social, estructurado con una finalidad. | Conjunto de elementos personales, reales e ideales; es decir, una empresa donde no existe una finalidad lucrativa. | Establecimiento, implantación o institución de algo. | Ordenamiento. | Reforma. | Sometimiento a disciplina, a ley a razón. | Combinación de la simplicidad con la eficiencia, con predominio de ésta en todo caso”.

- Entidad

Conforme al DRAE: “(Del lat. mediev. entītas, -tātis). 1. f. Colectividad considerada como unidad. Especialmente, cualquier corporación, compañía, institución, etc., tomada como persona jurídica [...]; 4. f. Fil. Ente o ser”.

Conforme al *Diccionario jurídico elemental* se define como: “Lo que integra la esencia o forma de una cosa. | Ser o ente. | Valor o trascendencia de las cosas. | Colectividad, institución, establecimiento, agrupación o empresa”.

Por otra parte, Manuel Aragón Reyes ofrece una postura, que se comparte, de lo que debe y no debe ser un partido político, que provee elementos importantes para desarrollar una teoría de la naturaleza de los partidos en un sistema democrático, haciendo una crítica a la noción de que los partidos políticos son “de derecho público”, característica que es atribuida por diversas Constituciones que se encuentran entre las revisadas.

Los partidos debieran ser, pues, en los ordenamientos constitucionales democráticos, asociaciones privadas, aunque esos mismos ordenamientos reconozcan, como es obvio, la relevancia pública de sus actividades. Ni los partidos son órganos del Estado ni pueden manifestar, por sí mismos, con otras vestiduras jurídicas, la voluntad estatal (de ahí que quizás pudieran criticarse las definiciones de los partidos como personas jurídicas de derecho público que formulan determinados ordenamientos latinoamericanos, tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, y más



aún la exigencia de afiliación partidaria para poder disfrutar del derecho de sufragio pasivo que contienen los ordenamientos de Brasil y Ecuador).

La diferenciación entre el Estado y los partidos no es una apariencia formalizada, es decir, una “ficción jurídica”, ni sólo un postulado del derecho impuesto por una lógica abstracta, sino una exigencia que proviene de la misma realidad política. Aceptar que la estructura orgánica estatal tiene un carácter ficticio, en el que se esconde, en realidad, la desnuda voluntad de los partidos, y pensar en que esa situación puede ser duradera a condición de que no se haga demasiado patente que “el rey está desnudo”, no es sólo una actitud cínica, sino, sobre todo, suicida: una sociedad de hombres libres acaba, más tarde o más temprano, por dejar de obedecer los mandatos de la autoridad si ésta pierde su condición de representante de la voluntad de todos y si estos mandatos no están justificados por razones de interés general.¹⁴

Para complementar lo anterior, y tomando como referencia a Héctor González Uribe, cuando desarrolla lo que denomina *vicisitudes en la vida del poder estatal*, se tiene que frente al poder político del Estado existen los denominados “poderes sociales”, que actúan de forma diversa ante el poder político: ya sea que se incorporen a él llegando a formar parte del Estado, en la organización centralizada o descentralizada, o que participen de sus funciones, como lo hacen los ciudadanos en las elecciones, o ejerciendo presión directa o indirectamente contra el poder político.

La diversidad de las relaciones entre “poderes sociales” y Estado crea una diferenciación entre la clase gobernante y los gobernados, que tiene como consecuencia una estratificación política que varía según el régimen político.

A cada estrato le corresponde un particular papel en la acción política, que varía en intensidad y manifestaciones. En el caso de las democracias contemporáneas uno de los estratos políticos característicos lo constituyen los partidos políticos, a los que se atribuye como objetivo inmediato y directo la conquista del poder político.

Mención especial merece el caso de México, en el que los partidos políticos son concebidos como entidades de *interés público*, que en el *Diccionario jurídico elemental*

¹⁴ Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Universidad de Heidelberg IIDH, TEPJF/IF/FCE, 1998, p. 95.



se define como: “La utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre los súbditos”.¹⁵

En el *Diccionario para juristas* la definición es: “El tutelado por el Estado por concernir al patrimonio común de la sociedad”.¹⁶

Respecto al mismo concepto, el *Diccionario jurídico mexicano* dice: “Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.¹⁷

En consideración del jurista mexicano Eduardo Andrade Sánchez, la noción de entidades de interés público pretende enmarcar a los partidos políticos como

figuras intermedias entre la mera concepción individual de la participación popular y la formación de los órganos del Estado, a manera de vasos comunicantes entre aquella y éstos. La sociedad entera tiene interés en la función y preservación del partido político como órgano que cumple una tarea sustancial de la comunicación entre Estado y sociedad. Este interés se manifiesta en el propósito de mantener e incluso, en su caso, propiciar las condiciones de creación de los órganos expresivos de la voluntad política comunitaria.

En este orden de ideas, los partidos políticos vienen a representar una configuración colectiva de voluntades e intereses que habrán de servir de base para considerar manifestada la voluntad del pueblo. Esta función mediadora es plenamente reconocida por nuestra constitución al asignar a los partidos tres finalidades fundamentales, a saber: 1) promover la participación del pueblo en la vida democrática; 2) contribuir a la integración de la representación nacional, y 3) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.¹⁸

Así, se reconoce a los partidos políticos como promotores de la participación política, la cual desarrollan al recoger y aglutinar voluntades políticas, además de

¹⁵ Guillermo Cabanellas de Torres, *op. cit.*, p. 205.

¹⁶ Juan Palomar de Miguel, *Diccionario para juristas*, t. I, México, Porrúa, 2000, p. 848.

¹⁷ *Diccionario jurídico mexicano*, t. I-O, México, Porrúa/UNAM-IJ, 2005, p. 2113.

¹⁸ Eduardo Andrade, *El sistema representativo mexicano, doctrina constitucional. Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, t. I, 3a. edición, LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1985, p. 455.



incitarlas y promoverlas, es decir, cumplen una función de orientación ideológica, que ejercen al integrarse a la representación nacional, participando en los procesos electorales. Ambas funciones están correlacionadas. El partido político no puede limitarse a ser sólo un generador de expresiones ni a ejercer una intermediación ajena a lo que desean los ciudadanos, por el contrario, la ciudadanía debe participar en él a través de procedimientos democráticos que permitan su acceso al poder.

RELEVANCIA DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El estudio de la naturaleza jurídica de los partidos políticos reviste importancia en tanto permite conocer sus fines, dependiendo –como ya se observó– de la concepción que las constitucionales y cada Estado tenga, sin soslayar su papel en la realidad, de lo que derivan necesariamente cuestiones como el tipo de reglamentación, de prerrogativas y sus obligaciones.

Para Maurice Duverger los partidos en la representación desempeñan un doble papel: encuadran a los electores (representados) y a los elegidos (representantes), son una especie de mediadores entre elegidos y electores.

1) *Encuadramiento de los electores.* Los partidos encuadran a los electores de dos modos: por una parte desarrollan la conciencia política de los ciudadanos y permiten explicar las opciones políticas, y por otra seleccionan a los candidatos entre los que se desarrolla la lucha electoral.

En el encuadramiento ideológico los partidos políticos son indispensables para que los electores sepan, más o menos, la política que desean o quieren desarrollar a través de sus representantes, misma que define el mandato que eligen al sufragar por determinada opción política. El partido triunfa porque de alguna forma, en mayor o menor grado, expresa los sentimientos y aspiraciones, así como las ideas latentes de una fracción de ciudadanos que se reconocen en estas expresiones, por lo que si la ideología del partido deja de corresponder a lo que desea y piensa la opinión pública, va perdiendo su influencia en un sector y tiempo determinado.

Para la selección de candidatos, las personas propuestas a los electores son elegidas por los partidos políticos. En los partidos de cuadros tradicionales, los candida-



tos son designados por los comités de notables, lo que los anglosajones denominan el “sistema del *caucus*”. A finales del siglo XX, en Estados Unidos desarrollaron el sistema de “elecciones primarias”, una preelección para designar en cada partido político al candidato que acudirá a las elecciones, pero siempre son los comités de los partidos quienes escogen algunos “postulantes a la candidatura” que serán propuestos para que los electores de las primarias elijan.

Por otra parte, los partidos de masas han desarrollado otra manera de designar a los candidatos, mediante congresos nacionales o locales, donde participan directamente todos los miembros del partido. Es más usual el sistema representativo, en el que cada sección envía al Congreso –que designa a los candidatos– un representante que dispone de un número de votos proporcional al de los miembros de la sección; puede ocurrir que los comités directivos intenten manipular al Congreso o asamblea para que escojan su propuesta.

2) *Encuadramiento de los elegidos*. Los partidos políticos aseguran el contacto permanente entre electores y elegidos y entre los elegidos entre sí.

En el contacto permanente de elegidos y electores, los elegidos en busca de la reelección tienen mucho interés en conservar el contacto con los electores, y el partido político pone a disposición de los elegidos a militantes que sirven de enlace de confianza entre él y los electores. Éstos explican a los electores la actividad parlamentaria, hacen propaganda y explican al elegido las reacciones de los ciudadanos, sus deseos, intereses y sirven de informadores.

En el encuadramiento parlamentario de los elegidos, el desarrollo de los partidos determina el agrupamiento de los elegidos de un mismo partido en la forma de “grupo parlamentario” que asegura la designación de los elegidos en las comisiones; las delegaciones de votos en las asambleas que lo permiten garantizan el acuerdo entre los elegidos del partido.

En este supuesto, el problema ocurre en cuanto a la disciplina de voto, lo que da lugar a la distinción entre partidos *elásticos*, en que los elegidos no están obligados a votar de la misma forma, como los americanos de derecha y centro de Francia y en Europa, y partidos *rígidos*, aquellos en que sus miembros parlamentarios tienen que votar todos en el mismo sentido en los escrutinios fundamentales, como los partidos comunistas y socialistas, el conservador británico y la democracia cristiana alemana.



En general la distribución de partidos elásticos y rígidos coincide con la de partidos de cuadros y de masas.¹⁹ Todos los partidos de masas son rígidos, aunque también lo son algunos de cuadros, como el conservador y liberal británicos.

En el conflicto entre elegidos y dirigentes interiores, el encuadramiento de los elegidos por el partido plantea el problema de su grado de dependencia respecto de sus dirigentes. En los partidos de cuadros son los notables agrupados alrededor del partido los que generalmente asumen la dirección; por su parte, los partidos de masas desarrollan un aparato administrativo bastante complejo para encuadrar a su gran número de partidarios. Los delegados en los congresos y las autoridades elegidas en éstos forman un grupo de “dirigentes interiores” que rivalizan con los parlamentarios en la dirección del partido. En la mayoría de los partidos de masas

¹⁹ Aquí es necesario referirnos a la clasificación de los partidos de cuadros y de masas para la mejor comprensión de lo que sustenta Duverger:

1) *Partidos de cuadros*. Fueron los primeros en aparecer, en el siglo XIX, en Europa y Estados Unidos. Es una estructura adoptada por los partidos conservadores y liberales de Europa.

a) *De cuadros tradicionales*. Tienden a reunir a notables. Lo que importa es la calidad, se busca a los notables por su prestigio moral o económico que permite costear las campañas electorales. Los partidos liberales integrados por notables burgueses y los partidos conservadores integrados por aristócratas.

b) *Nuevos tipos de partidos de cuadros*. En el siglo XX los partidos americanos fueron transformados por los procedimientos internos de elección de candidatos, las elecciones primarias, en las que la ciudadanía se inscribe como republicanas o demócratas para elegir al candidato del partido. Otro caso es el del partido laborista británico, que determinó que sus cuadros estuvieran compuestos por notables “funcionales”, representantes de sindicatos, mutuas, cooperativas y asociaciones intelectuales. Los comités designan a los candidatos para las elecciones y administran los fondos de propaganda. Otros partidos con este mismo principio son los socialistas escandinavos, demócrata-cristianos de base corporativa como el austriaco y el belga, entre 1919 y 1936.

2) *Partidos de masas*. Esta estructura fue inventada por los partidos socialistas a comienzos del siglo XX. Ha sido adoptada por partidos comunistas, fascistas, algunos conservadores y liberales, y por los demócrata-cristianos.

a) *Tipo socialista*. Es el caso del partido laborista británico desde 1927, tiene dos estructuras: una indirecta, la de cuadros, y la otra, semejante a la de masas de los partidos socialistas. La estructura de estos partidos responde a imperativos financieros; los partidarios permanentemente cumplen con una cuota regular y con la necesidad de dar una educación política a la clase obrera. Se busca la ampliación de la democracia alcanzando casi a toda la población.

b) *Tipo comunista*. Los primeros nacieron de las escisiones en los partidos socialistas en Occidente. La decisión del Komintern en 1924 les impuso la adopción de las estructuras del Partido Comunista soviético. Procuran obtener gran número de partidarios de base, agrupados por el lugar de trabajo y formando “células de empresa”, también hay células de locales (rurales y de trabajadores aislados) con carácter residual. Así, el contacto con los partidarios es constante, la solidaridad del trabajo es más íntima que la del barrio o de la ciudad y promueve un encuadramiento ideológico muy sólido entre los partidarios que les da la misma forma de razonar.

c) *Tipo fascista*. Se desarrollaron entre las dos guerras mundiales, primero el Partido Fascista italiano, después el Partido Nacionalsocialista alemán. Son partidos de masas que procuran el mayor número de partidarios aplicando técnicas militares al encuadramiento político. El elemento de base es la calle, el bloque de inmuebles, lo que hace fácil reunir a los partidarios en cualquier momento. Sustituyeron a los partidos tradicionales de derecha ante la posible pérdida del control frente a partidos socialistas o comunistas, ejerciendo violencia física como medio para vencer. Son una especie de ejército privado por el que se pretende obtener y mantener el poder por la fuerza. Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, 19a. ed., México, FCE, 2004, pp. 129 a 135.



rige el principio de que el grupo parlamentario está sometido a la autoridad de los dirigentes interiores.

Los partidos políticos, desde el punto de vista del análisis sistémico de David Easton, en su obra *A System Analysis of Political Life*, son además actores en los procesos democráticos, y como tales influyen en el sistema político. Se agrega que en la medida en que se reconocen los fines que buscan, los partidos políticos son vistos como un instrumento que permite reducir las demandas o exigencias que se dan en el sistema político y evitar que se sobrecargue.

Otro aspecto relevante es aquel que ve a los partidos políticos como actores de los procesos del sistema político que inciden en los grados de legalidad y legitimidad del propio poder político, al mismo tiempo que están vinculados, en diferentes grados, con todos los subsistemas.

Los partidos políticos son los jugadores y el subsistema electoral está constituido por las reglas del juego y los jueces encargados de aplicarlas.

Esta concepción de los partidos políticos dentro del campo de estudio de la teoría política, que analiza al sistema político democrático, tiene como propósito esencial establecer los fundamentos para la construcción de un sistema en el que el poder político se organiza de manera que su origen, ejercicio y fines están sometidos a estructuras de control (subsistemas), el cual se denomina *Teoría del rombo* y puede consultarse en la obra de Miguel Covián Andrade.

Otro autor que hace un catálogo de las funciones que realizan los partidos políticos es José Gamas Torruco, quien refiere que los partidos políticos, en el cumplimiento de sus intereses, deben ajustar sus actos al marco constitucional y legal en todas las actividades que impliquen el ejercicio de su función de integración o de influencia de los órganos de gobierno que consiste en:

- a) Seleccionar a los candidatos a los cargos representativos con base en reglas internas que para tal efecto determinan los partidos políticos, y que pueden ser por designación, por elecciones internas en las que participen los militantes, o abiertas a todos los ciudadanos.²⁰ En el caso de nuestro país, se ha

²⁰Registro núm. 176673. Localización: Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; XXII, noviembre de 2005; Página: 154; Tesis: P./J. 142/2005; Jurisprudencia; Materia(s): Constitucional;



- establecido a través de la jurisprudencia que deberá ser por medio de procedimientos democráticos.
- b) Establecer políticas y programas, conocidos como declaración de principios y programa de acción, con los que se identifiquen los electores; o los propios electores influyen en los partidos políticos, que recogen sus ideas, creencias, valores y expectativas para proponer soluciones.
 - c) Incidir en la organización y funcionamiento de dos poderes del Estado, el Legislativo y el Ejecutivo; los candidatos una vez electos no dejan de formar parte de los partidos políticos, por lo que están constreñidos a la disciplina

PARTIDOS POLÍTICOS ESTATALES. LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIONES II, III Y V, Y 56 BIS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO, AL PREVER CIERTOS REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LOS ESTATUTOS DE AQUELLOS, SON CONSTITUCIONALES.

Los citados artículos prevén la obligación de los partidos políticos de incorporar en sus estatutos, el primero, los procedimientos de afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, quienes tendrán el derecho de participar en asambleas y convenciones, de integrar los órganos directivos y estar en condiciones de acceder a la información pública del partido (fracción II); *procedimientos democráticos de elección de candidatos a cargos de elección popular y de sus órganos directivos* así como la enumeración de sus funciones, facultades y obligaciones, las que deben ser del conocimiento público (fracción III); así como prever sanciones fundadas y motivadas, impuestas por órganos competentes previamente establecidos y que deben ser proporcionales a la infracción cometida (fracción V); y el segundo, el procedimiento claro para la elección de dirigentes en todos los niveles de organización, y garantizar la certeza, legalidad, independenciam, imparcialidad, equidad, objetividad, transparencia y certidumbre: previendo periodos fijos para la duración y renovación de mandos internos y procedimientos para la sustitución de ellos, y estableciendo reglas generales de la elección de los dirigentes y los requisitos mínimos. Ahora bien, los aspectos antes mencionados no representan una intromisión indebida en la vida interna de los partidos, pues la finalidad prevista por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para los partidos políticos, consistente en la promoción de los principios democráticos incluye que éstos deben regir en su interior, pues sólo así permanecen en estrecha comunicación con sus miembros, con lo que se cumplirá el objetivo de permitir que los partidos sean organizaciones de ciudadanos que hagan posible su acceso al poder público; en tal virtud, es necesario que sus estatutos prevean un funcionamiento democrático verdadero, asegurando que cuenten con estructuras y prácticas de participación que tengan el control de sus líderes y la colaboración de sus afiliados en la formación de estos liderazgos, pues de no existir elementos de certeza en cuanto a sus procedimientos internos y de transparencia en su funcionamiento, así como el establecimiento de garantías para sus afiliados, no cumplirían con la función que constitucionalmente tienen asignada. Por otra parte, el hecho de que Artículo 56 bis disponga que, además de lo previsto en el indicado Artículo 56, los estatutos deben establecer un procedimiento claro para la elección de los dirigentes en todos los niveles de organización y que, para garantizar la certeza, legalidad, independenciam, imparcialidad, equidad, objetividad, transparencia y certidumbre, deben prever reglas respecto de los periodos de duración y renovación de sus mandos internos, así como procedimientos de sustitución de dirigentes electos, aparte de establecer reglas generales para su elección, es una cuestión que tampoco constituye una intromisión en la vida interna de los partidos políticos, por las razones previamente señaladas, en atención a que debe garantizarse la promoción del pueblo en la vida democrática de manera efectiva, y que no se dé lugar a la creación de cúpulas en las que siempre recaigan las decisiones y las candidaturas a cargos de elección popular, puesto que tal situación sí sería contraria al espíritu del Artículo 41, fracción I, de la Constitución de la República.

Acción de inconstitucionalidad 13/2005. Partido del Trabajo. 22 de agosto de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel. El Tribunal Pleno, el 18 de octubre en curso, aprobó, con el número 142/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a 18 de octubre de 2005.



de su partido, situación que determina su actuación para definir las tendencias, los planteamientos, el sentido de la discusión y la toma de decisiones de los poderes mencionados, lo que facilita o no el funcionamiento de los mismos, propiciando su eficiencia o provocando inamovilidad también. Es aquí donde las minorías –la oposición– desempeñan un papel importante al destrabar discusiones y generar mayorías para la aprobación de los actos que les ocupan.

- d) Participar en la formación de los gobernantes, lo que implica la preparación de los individuos que serán nombrados candidatos, para que puedan desarrollar las funciones que requiere el ejercicio del poder.
- e) Sistematizar las demandas sociales, permitiendo que lleguen a su destinatario en forma ordenada e institucionalizada y reciban respuestas. Los partidos políticos permiten que los individuos sientan que sus demandas son escuchadas, evitando los conflictos que por esta situación pudieran derivarse.
- f) Reforzar la socialización por medio de la difusión de las ideologías utilizando los medios masivos de comunicación, generando en el electorado la conciencia de la funcionalidad del sistema.
- g) Permitir la comunicación de los diversos sectores sociales, interviniendo en las relaciones entre los actores de los sistemas políticos que permiten la operación del mismo, actuando dentro del margen establecido por las reglas o prácticas.
- h) Otra función que ejercen los partidos políticos, pero sólo aquellos que pierden la elección, es la de la oposición que, en teoría, debe servir como contrapeso del gobierno y para proponer soluciones alternas. Debe significar una propuesta alternativa a la del gobierno, vigilar sus actos ejerciendo la crítica conforme a las reglas establecidas, principalmente en los debates legislativos y difundir sus posturas entre los gobernados.

Por otro lado, hay que destacar la importancia que deriva de la naturaleza que se le otorgue al partido político y que en la mayoría de las constituciones que revisamos se determina por su participación del financiamiento público. En el caso de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* es así, y no se vislumbra cómo pueda ser de otra forma, en virtud de la desconfianza que genera la incursión de



capitales extranjeros, o provenientes de actividades ilícitas (narcotráfico), o de grandes empresas nacionales, etc., que a través del cobro de los favores tratarían de influir en la conducción del gobierno una vez que los candidatos a los que apoyaron resultaran ganadores.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los partidos políticos son el medio por el cual se materializa la democracia representativa y son parte del sistema electoral. Al mismo tiempo constituyen una manifestación de la sociedad, que se enfrenta de diferente manera al poder político. Pueden formar parte de él, primero a través de los candidatos, cuando éstos resultan electos para ocupar los cargos públicos; pueden también participar del poder político, como lo hacen los ciudadanos en las elecciones, y como un factor de presión, marcando la diferencia entre gobierno y gobernados, constituyendo así una verdadera estratificación política.

Como se observa, los partidos políticos realizan varias actividades encaminadas a ganar elecciones e investir a sus candidatos con los poderes del Estado. Visto así, todo gobierno supone un partido político en el poder, legitimado en un proceso democrático en el que participó el electorado y que por tal motivo lo obliga moral y socialmente a cumplir con sus promesas de campaña.

Tal es la relevancia de los partidos políticos y de la determinación de sus fines, que no se entrevé otro medio de acceso al poder, si se toman en cuenta las condiciones jurídicas y políticas de algunos estados, particularmente en México. Aquí cabría mencionar el caso de Jorge Castañeda, quien trató de participar en las elecciones federales de 2006 como candidato “independiente” a la Presidencia de la República, para lo cual arguyó el derecho constitucional que tiene de votar y ser votado dispuesto en el Artículo 31 constitucional. Así pues, solicitó su registro ante la autoridad electoral administrativa, en este caso el Instituto Federal Electoral (IFE), que le negó su inscripción por no cumplir el requisito de ley preponderante, que es el de ser avalado por un instituto político que solicite su participación.

Ante la negativa de la autoridad, el ciudadano Castañeda acudió a las instancias internacionales: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la



Corte Internacional de Derechos Humanos. En el caso de la primera, ésta ordenó tomar medidas provisionales ante la solicitud del quejoso; sin embargo, la Corte Internacional estimó improcedente la solicitud interpuesta por la CIDH a favor de Castañeda, con el siguiente argumento: “La adopción de las medidas solicitadas implicaría un juzgamiento anticipado de los hechos y sus respectivas consecuencias objeto del debate principal”.

Por otra parte, Castañeda interpuso un juicio de amparo, que fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que negó de forma definitiva su participación al emitir su fallo en sentido negativo, que a su vez sirvió como base para fijar su posición al respecto en dos tesis, las cuales se transcriben a continuación:

Tesis núm. III/2007 (Pleno)

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA LEY ELECTORAL QUE NO PERMITE AL QUEJOSO CONTENDER COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE EN LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Cuando a través del juicio de garantías se impugna una *ley en materia electoral que establece que sólo los partidos políticos podrán registrar candidatos para la elección de presidente de la República, y la pretensión del quejoso es obtener la protección de la Justicia Federal para poder participar como candidato independiente, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del Artículo 73 de la Ley de Amparo*, ya que se trata del ejercicio del derecho político de ser votado lo que, conforme al criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituye un aspecto comprendido dentro de la materia electoral, respecto de la cual el sistema constitucional mexicano ha establecido otros medios de control constitucional para combatir las leyes y los actos o resoluciones en esa materia. Aunado a lo anterior, de conformidad con el Artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el juicio de garantías rige el principio de relatividad, conforme al cual la sentencia que se dicte no puede tener efectos generales, sino sólo respecto de quien lo solicitó, por lo que no podría obligarse a las autoridades responsables a legislar en un determinado sentido, o bien a otorgar a un ciudadano en particular un trato diverso al que la Constitución o leyes aplicables han establecido, en concordancia con los principios de certeza y equidad que en esa materia deben regir.

Amparo en revisión 743/2005.- Jorge Castañeda Gutman.- 8 y 16 de agosto de 2005.- Mayoría de siete votos; votaron en contra José Ramón Cossío Díaz, Genaro



David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.- Ponente: Sergio A. Valls Hernández.- Secretaria: Laura García Velasco.

LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A : -----

De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en su sesión privada de 30 de mayo de 2005, se aprobó hoy, con el número III/2007, la tesis aislada que antecede.- México, Distrito Federal, a 7 de diciembre de 2006.”

“Tesis núm. IV/2007 (Pleno)

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA AUTORIDAD ELECTORAL QUE NIEGA AL QUEJOSO EL REGISTRO COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE A LA ELECCIÓN PARA EL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Aun cuando los derechos políticos forman parte de los derechos fundamentales del hombre y, en el orden constitucional mexicano, es el Juicio de Amparo el medio de control constitucional establecido para defenderlos frente a leyes y actos de las autoridades, tal circunstancia no lo hace procedente contra la resolución del Instituto Federal Electoral que niega al quejoso el registro como candidato independiente a la elección para el cargo de presidente de la República, toda vez que a partir de la reforma de 1996 al Artículo 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el examen de la constitucionalidad o legalidad de actos o resoluciones electorales corresponde, en exclusiva, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado en la materia, previéndose en la fracción IV del citado precepto que dicho órgano será quien resuelva, en forma definitiva e inatacable, sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes. Además, en concordancia con tal disposición constitucional, la fracción VII del Artículo 73 de la Ley de Amparo prevé la improcedencia del juicio de garantías contra resoluciones de un organismo electoral.

Amparo en revisión 743/2005.- Jorge Castañeda Gutman.- 8 y 16 de agosto de 2005.- Mayoría de siete votos; votaron en contra José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.- Ponente: Sergio A. Valls Hernández.- Secretaria: Laura García Velasco.



LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A : -----

De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en su sesión privada de 30 de mayo de 2005, se aprobó hoy, con el número IV/2007, la tesis aislada que antecede.- México, Distrito Federal, a 7 de diciembre de 2006.”

En México y en el mundo la praxis ha demostrado que lo que realmente da vida a los partidos políticos son sus agremiados, simpatizantes o afiliados, ya que si bien es cierto que la ley reconoce los partidos políticos, también lo es que, al menos en el caso mexicano, han existido organizaciones que desarrollaron actividades partidarias sin tener el reconocimiento de ley, como fue el caso del Partido Comunista Mexicano, que alcanzó el reconocimiento legal hasta 1977.

También hay partidos políticos que no cuentan con registro nacional, pero que sí lo tienen en algunas entidades de la República, como Guerrero, Yucatán, Morelos, Baja California y Nayarit.

Asimismo, están las instituciones políticas que se han fusionado para dar vida a una mayor, como los partidos Mexicano de los Trabajadores (PMT), de la Revolución Socialista (PRS) y Socialista Unificado de México (PSUM), que dieron vida al entonces Partido Mexicano Socialista (PMS), que posteriormente cedió su registro al cambiar a Partido de la Revolución Democrática (PRD).

A su vez, hay otros partidos políticos que, en caso de disolución, por acuerdo de sus militantes, prevén el destino de sus recursos y bienes, como el Partido Acción Nacional (PAN), que en sus estatutos dispone que sus bienes pasen a formar parte de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En los hechos expuestos se observa que la vida de los institutos políticos en México no ha sido cómoda. El actual andamiaje legal es el resultado de la obra de personajes como los hermanos Flores Magón, José Vasconcelos, Vicente Lombardo Toledano, Manuel Gómez Morín, Narciso Bassols, Enrique Ramírez y Ramírez y otros intelectuales mexicanos que sentaron las bases para que en México el acceso al poder se diera mediante la participación pacífica de los ciudadanos en los partidos políticos.

Si bien es cierto que el sistema legal mexicano debe perfeccionarse, no hay que soslayar que es tarea cotidiana de los ciudadanos, en virtud de que los partidos políticos



surgieron en el mundo como expresión de las ideas ante los avatares de la vida cotidiana y para la búsqueda de soluciones. Aunque es cierto que su objetivo es la obtención del poder, también lo es que sus ideas y concepciones están plasmadas en la ley.

Si su tarea original fue la de educar, concienciar, transmitir ideas y aportar opiniones a las diferentes ramas del pensamiento humano para transformar el entorno social de la persona humana para vivir mejor en sociedad, actualmente es la ley la que da vida a los institutos políticos, y ella misma es la que impone restricciones al derecho de asociación y de expresión de las ideas; sin embargo, también es la expresión de una mayoría en un momento determinado, por lo que se debe buscar que los institutos políticos sean el medio de acceso al poder de los ciudadanos, ya que en México solamente de este modo pueden lograrlo.

La tarea es construir una ley de partidos con altura de miras que reconozca y dé vida democrática a una de las expresiones de la participación política que son los partidos políticos.

Finalmente, habría que concluir que la naturaleza jurídica de los partidos depende de la decisión del pueblo, a través del Legislativo, y que está determinada por el momento político y el tipo de Estado de que se trate.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE, Eduardo, *El sistema representativo mexicano, Doctrina constitucional*, t. I, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 3a. ed., México, LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario jurídico elemental*, 17a. ed., actualizada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas, Argentina, Heliasta, 2005.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2004.
- CRESPO, José Antonio, *Elecciones y democracia*, México, IFE (col. Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática, núm. 5), 1995.
- , *Diccionario jurídico mexicano*, t. I-O, México, Porrúa/UNAM/IJ, 2005.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 1996.



- , *Los partidos políticos*, 19a. reimp., México, FCE, 2004.
- ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Crisis democrática en los partidos políticos*, 2a. ed., México, Cárdenas, 2000.
- , *Partidos políticos. Un paso de su formación política y jurídica*, 2a. ed., México, Porrúa/Tecnológico de Monterrey, 2005.
- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional Mexicano. Teoría de la Constitución, origen y desarrollo de las constituciones mexicanas, normas e instituciones de la Constitución de 1917*, Porrúa, México, 2001.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, 8a. ed., México, Porrúa, 1992.
- NOHLEN, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, IIDH/TEPJF/IFE/FCE, 1998.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para juristas*, 2 t., México, Porrúa, 2000.

Internet

- Georgetown University y Organización de Estados Americanos, Base de datos políticos de las Américas (1998). *Naturaleza jurídica de los partidos políticos. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*, en <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Elecciones/Politicos/naturaleza.html>, 21 de octubre de 2007.
- Constituciones hispanoamericanas, en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371185899054889650035/index.htm>, 17 de octubre de 2007.
- Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., en <http://buscon.rae.es/draeI/>, 18 de octubre de 2007.
- Jurisprudencia en <http://www.scjn.org.mx>, 19 de octubre de 2007.

XIV. Partido *catch-all*

Víctor Hugo Martínez González

INTRODUCCIÓN

Cuando en 1926 se inventó la asociación de palabras *science fiction* que describiría el género del que fue precursor, George Orwell tenía ya 60 años y había publicado lo mejor de su obra. Orwell que pronosticó con visión profética nuestra ciega carrera hacia la autodestrucción es hoy reconocido. Esta digresión guarda paralelismos con la historia de Otto Kirchheimer y una hipótesis publicada en 1966:¹ el paso de *los partidos de masas de integración clasista o confesional a partidos de masas catch-all*.² Adelantándose también a su tiempo, cuando el cambio en los partidos no merecía aún atención académica, Kirchheimer planteó intuiciones perspicaces sobre la transformación partidista. La del nacimiento de los partidos *catch-all*, irónicamente inconclusa, en vías de reformulación y (re)publicada un año después de su muerte, iniciaría una nueva fase en la investigación de los partidos.

A pesar de su estado inmaduro, pero precisamente por sus diagnósticos proféticos, la visión de los partidos *catch-all* llegaría a ser acogida como lo que no era: una hipótesis acabada, aceptada y legitimada entre la comunidad politológica. En México, esta lectura estereotipada sería favorecida además por dos factores particulares: a) la traducción del ensayo demoraría hasta 1980, y arribó en una versión

¹ Otto Kirchheimer, "The transformation of the Western european party system", en Joseph La Palombara y Myron Winer (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton Press, 1966a, pp. 177-200.

² La usual referencia de este dualismo como el tránsito de "los partidos de masas a los partidos *catch-all*" suele provocar una lectura de Kirchheimer viciada de origen. Para Kirchheimer, los partidos *catch-all* no han dejado de ser partidos de masas, sino partidos que, por perder su sello clasista o confesional, no promueven más una verdadera y profunda integración social. Por economía de lenguaje me referiré a ellos simplemente como partidos *catch-all*, pero el lector debe tener presente esta nota.



inexacta y mutilada,³ y b) el análisis, apoyado frecuentemente en manuales poco agudos, tendería a aislar al concepto *catch-all* del cuestionamiento sobre su solidez teórico-metodológica.

Frente a un escenario así, el concepto “partido *catch-all*” requiere una reevaluación.⁴ A ello dedico este texto, siguiendo este orden: una contextualización de Kirchheimer a partir de distintos artículos en los que este autor alemán ensayara desde 1954 (modificándola en más de una ocasión) la forma teórica de los partidos *catch-all*,⁵ una disección del artículo de 1966 que haría de Kirchheimer un autor estelar en la literatura; y una clasificación, siguiendo los análisis de la hipótesis de Kirchheimer, de tres lecturas politológicas del concepto partido *catch-all*.⁶

Con estos contenidos el artículo cubrirá sin deudas los ejes maestros trazados por los editores de esta enciclopedia: definición del concepto partido *catch-all*, trayectoria académica y futuras líneas de investigación.

CATCH-ALL PARTY: EL ORIGEN DE LA HIPÓTESIS

Kirchheimer –suele resumirse–, teorizó el paso de los partidos de masas hacia los *catch-all parties*. En virtud de ese proceso, los partidos alteran sus estrategias, desplazan su centro de poder de los miembros a las élites y compiten con un pragmatismo que erosiona su ideología. Aunque cierta, una síntesis como ésta es proclive a un equívoco: reducir al campo de los partidos lo que para Kirchheimer era una hipótesis más amplia y compleja. De ahí lo necesario de un análisis más detenido. ¿Por qué y para qué? Las respuestas son dos: porque en su ensayo de 1966 Kirchheimer es mucho más intrincado de lo que aparenta y por tal carácter, para su estudio y comprensión se precisan claves de lectura localizables en otros trabajos del autor.

³ La castellanización de Kirchheimer, publicada por Lenk y Neumann (1980), altera el título original del artículo, registra seis páginas menos y contiene errores de traducción no inocuos para la lectura. Véase Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, pp. 328-347.

⁴ Ésa y otras reevaluaciones teóricas en Víctor Martínez, *Modelos post-clásicos de partido. Un estudio de los estudios contemporáneos 1990-2007* (mimeo.).

⁵ Recurso para esto a la selección de ensayos de Kirchheimer editada por Frederic Burin y Kurt Shell, *Politics, Law, and Social Change. Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Nueva York, Columbia Press, 1969; y al estudio de Kirchheimer realizado por Francisco Colom, *Las caras del Leviatán. Una lectura política de la teoría crítica*, Madrid, Anthropos, 1992, pp. 10-176.

⁶ Entre los analistas de Kirchheimer, dos merecen especial deferencia: Steven Wolinetz, quien hace al menos dos tipos de lectura de los partidos *catch-all*; y André Krouwel, cuya tesis doctoral fue dedicada a la disertación del concepto y funciones de los partidos *catch-all*.



Justificaré el sentido de mis anteriores asertos. El ensayo de Kirchheimer es enrevesado, y el primer motivo de ello es la cantidad de temas que enuncia, pero no necesariamente desarrolla:⁷ *crisis de la política* (“relación tangencial y discontinua de los ciudadanos con la política”, p. 193); *cambio social* (“sociedades con menores relaciones de clase”, p. 186); *cambio cultural* (“nuevas prioridades de los individuos”, p. 186); *cambio electoral* (“paso de una competencia circunscrita a una más aleatoria”, p. 188); *cambio partidista* (“el partido de masas atraviesa un periodo de transformación”, p. 185); *crisis de los partidos* (“ausencia de conexión entre la conducta cultural de los individuos y el estilo del partido de masas”, p. 191). Todos estos temas de grueso y diferenciado calibre figuran en el ensayo, y sobra decir que el meollo de la hipótesis *catch-all* no es ajeno a la manera en que Kirchheimer los entrelazaría. ¿El partido *catch-all* promueve el cambio social o lo padece; precipita o se resigna a la crisis de la política; celebra o sufre las nuevas actitudes culturales?

En segundo lugar, el ensayo de Kirchheimer despliega una redacción confusa que favorece interpretaciones distintas y hasta contradictorias. Aquí tres ejemplos de su pluma ambigua: a) el partido *catch-all* es referido indiscriminadamente como *conservative catch-all party*; *democratic catch-all party*; *catch-all people party* o *catch-all mass party*; b) el término *catch-all* es usado para designar cambios partidistas de tipo organizativo, ideológico, funcional, electoral (¿existe alguna secuencia en estos cambios; su aparición es simultánea?); y c) un ambivalente esclarecimiento de las causas por las que un partido *catch-all* aparece. Ahondaré en este punto.

La existencia de partidos *catch-all*, –afirma primero Kirchheimer (continúo citando la misma fuente: 1966a, p. 185)– no posee leyes causales. Así, a) el desarrollo económico y la (dis)continuidad del sistema político no son variables decisivas; b) pero sí hay, no obstante, factores que limitan su nacimiento, y entre estos sobresale “la estructura tradicional de la sociedad” (p. 185). Por esta estructura –explica Kirchheimer– la base confesional del partido demócratacristiano de Italia le impide apelar a sectores anticlericales y convertirse en *catch-all*. La base clasista de los partidos socialdemócratas de Alemania e Inglaterra, mismo caso, imposibilita que hagan concesiones a los propietarios de los medios de producción y adopten estrategias

⁷ Las siguientes citas pertenecen al artículo de Kirchheimer publicado en 1966 en el libro referido antes de La Palombara y Weiner. Entre paréntesis colocaré las páginas exactas.



catch-all. Con todo, (re)considera Kirchheimer, c) dados los elementos solidarios de la ideología demócratacristiana, y que las clientelas socialdemócratas son cada vez más difusas, la propia estratificación tradicional de las sociedades ofrece audiencias potenciales para que un partido funja como *catch-all*.

Menos ambiguo, aunque contradiciendo su primer planteamiento, Kirchheimer se animará después a ser más determinante: los partidos pequeños y regionales no pueden transformarse en *catch-all* (1966a, pp. 187-188); los partidos grandes de las democracias pequeñas tampoco (Suecia, Noruega, Suiza, p. 188); los comunistas de carga ceremonial (Francia e Italia) menos aún (p. 191); “sólo los partidos de sociedades con gran desarrollo económico vivirán *this fairly universal development*” (p. 191).

Resumir a Kirchheimer, ya se ve, no es asunto fácil. Y ese problema ha llevado a una (des)complejización de su hipótesis, susceptible de tergiversación. Mencionaba antes el equívoco común de la falsa dualidad entre partidos de masas y partidos *catch-all*, pero hay otro desfiguro frecuente. ¿Los partidos *catch-all* promueven la desideologización de la política o, desafiados por una desideologización previa y derivada de otros ámbitos, resienten como ninguna organización política ese proceso? Por lo que Kirchheimer escribió, el sentido de sus palabras estaría por lo segundo: “the catch-all parties in Europe *appear* [las cursivas son mías] at a time of de-ideologization which has substantially contributed to their rise and spread ” (1966a, p. 187).⁸

Lo hasta aquí expuesto, me parece, justifica con creces la necesidad de contextualizar la hipótesis de Kirchheimer a partir de un análisis que no repare sólo en su ínclito ensayo de 1966. Hacerlo así ofrecerá la ventaja de las siguientes claves de lectura.

Primera clave. La obra de Kirchheimer es una teoría sobre la transformación de las bases sociales de la política en la era de la posguerra. En ese plano, teórico-especulativo, los partidos no serían su verdadero núcleo de estudio, sino más bien, un asunto que este autor analizará –en su última etapa académica– por apreciar en ellos otra expresión de un “orden terriblemente simplificador”⁹ que despoja a la política de contenidos emancipadores.

⁸ La idea de que los partidos *catch-all* son para Kirchheimer los promotores originales de la desideologización quizá provenga de una imprecisión en la versión castellana del ensayo. En ésta, el verbo *appear* es traducido como “se encuentran” (véase Kurt Lenk y Franz Neumann, *op. cit.*, p. 333); lo cual, a diferencia de “aparecen”, permite una lectura que otorga al partido *catch-all* un papel proactivo, en vez de reactivo, en la desideologización.

⁹ Otto Kirchheimer, “The party in mass society”, *World Politics*, vol. 10 núm. 2, 1958, p. 294.



La obra de Kirchheimer, en efecto, transcurre por una multiplicidad de temas (Estado, justicia, soberanía, medios de comunicación, democracia, alienación, etc.), cuyo concierto es la irrupción de un nuevo orden social que –por efecto del Estado de bienestar– altera las líneas de división clasista y la esencia del conflicto político.¹⁰ La política y sus sujetos –observará así Kirchheimer–, serán transformados por “un mundo transfigurado” (1966a, p. 199), donde a) la implantación del principio del mercado como criterio regulador de la competencia política relega al electorado a un papel similar al del consumidor en lo económico;¹¹ b) el ascenso de la opinión pública orientada hacia el consumo reduce lo político a un semientretenimiento (artículo de 1957, pp. 312-313); c) la formación de la conciencia cívica mediante la participación política es remplazada por la libertad de consumo como satisfacción sucedánea (artículo de 1966c, p. 477). En suma: la teoría de Kirchheimer trasciende los partidos por cuanto su centro anida en la transformación de la política en una empresa de interesados (Weber *dixit*).

Segunda clave. Interesado en los partidos a partir del reflejo en ellos de la transfiguración del mundo, para Kirchheimer las nuevas condiciones sociales provocarían la difuminación ideológica de aquéllos, la apertura de su composición social y el cambio de sus funciones. En un contexto inhóspito a la ideología clasista o confesional, caracterizado por “la creciente privatización de la vida y espacio públicos, el desarraigo político de los ciudadanos y la pérdida de militancia partidista entre personas más atraídas por los deportes y los bailes” (artículo de 1954a, pp. 314-317), los partidos (inhabilitados para generar una integración social *de la cuna a la tumba*) funcionarán ahora como instrumentos racionales para la realización de intereses inmediatos. En suma: la desideologización política es una estrategia reactiva adoptada por los partidos para amoldarse a un nuevo orden social.

Tercera clave. Para Kirchheimer, la sustitución de los antiguos códigos normativos (conflicto político sustantivo, polarización clasista e ideológica, compromiso polí-

¹⁰ Para Krouwel, los temas de mayor interés de Kirchheimer son el desplome de la oposición de principios (Kirchheimer, artículos de 1957 y 1966b); lo insustancial del conflicto en sociedades industriales (artículo de 1958); la creación de un *state-party cartel* (artículo de 1954b); y la apatía ciudadana (artículos de 1955 y 1966c), como notas alarmantes de las democracias modernas. Véase André Krouwel, “Otto Kirchheimer and the catch-all party”, *West European Politics*, vol. 26, 2, 2003, pp. 23-40. Para no recargar la cita, mando a la bibliografía final las referencias de los distintos artículos de Kirchheimer que he colocado entre paréntesis.

¹¹ Otto Kirchheimer, “In quest of sovereignty” (artículo de 1944), en Frederic Burin y Kurt Shell, *op. cit.*, pp. 160-196.



tico, etc.) por una dinámica explicable en buena medida por conceptos derivados de una teoría económica de la política,¹² será causa de desencanto, pues el partido *catch-all* no representará (ni en su papel de gobierno u oposición) ninguna amenaza al orden establecido. En suma: la hipótesis *catch-all*, lejos del regocijo, es elaborada por Kirchheimer desde el pesimismo y la nostalgia.

Así las cosas, para 1954, año en que por primera vez Kirchheimer emplea el concepto *catch-all party*, este autor invertirá la tesis de Maurice Duverger para presentar los partidos de masas, clasistas o confesionales, como una etapa transitoria dentro de una evolución general hacia las grandes agencias electorales al estilo norteamericano. Sólo tres años después que Duverger decretara los partidos clasistas como las organizaciones del futuro, Kirchheimer introducirá, luego, nociones adelantadas a su tiempo. Su análisis, no debe perderse de vista, comportaría (tanto en 1954 como 1966) las claves de lectura que antes mencionamos:

- 1) Nostalgia normativa y desencanto moral, rasgo especialmente evidente en las últimas dos páginas del ensayo de 1966.¹³
- 2) Una explicación del origen de los partidos *catch-all* como fruto del cambio social, sugerida ahí donde el éxito electoral de estos partidos es visto como efecto de su adaptación a la desideologización del ambiente.
- 3) Un desarrollo del concepto partido *catch-all*, a partir de manifestaciones del cambio social que incidirían en un cambio partidista y no de indicadores rigurosos de su naturaleza y mecánica. Kirchheimer planteará su hipótesis de modo deductivo, pero no necesariamente causal. En esa fase, trabajando primero con un estudio de caso (*Notes on the political scene in Western Germany*, tituló su ensayo de 1954a), su razonamiento no repararía en la verificación empírica de sus hipótesis. Imperfección metodológica para algunos, pero también es posible pensar que Kirchheimer, si bien aún en el plano de una

¹² La lectura de Anthony Downs (teórico del modelo económico de la política) habría influido en Kirchheimer para relacionar las nuevas formas de regulación social con las leyes del mercado político. En su ensayo de 1966a, cabe decir, Kirchheimer se referirá en tres ocasiones a Downs.

¹³ A decir de Kitschelt, para quien “los partidos políticos no se han transformado en *catch-all*”, el normativismo de Kirchheimer representa “una crítica melancólica de la democracia pluralista influida por la Escuela de Frankfurt”. Véase Herbert Kitschelt, “Diversificación y reconfiguración de los sistemas de partidos en las democracias postindustriales”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 10, 2004, p. 10.



definición inconclusa *catch-all party*,¹⁴ no estaba demasiado preocupado (por el ámbito donde su teoría política se mueve) en desarrollar indicadores claros y coherentes sobre su concepto.

“Descuido” metodológico, causalidad difusa de los *catch-all parties* o desencanto no lastrarán, empero, la clarividencia de los ensayos de Kirchheimer. Entre sus apuestas futuristas, tres serían de impresionante tino: el debilitamiento de la función representativa de los partidos; el declive de la oposición política transgresora del orden y la visión de que los sistemas de partidos prohijarían un cartel integrado al Estado.¹⁵

EL SIGNIFICADO DE LA HIPÓTESIS

Con las anteriores claves de lectura, veamos ahora lo que en el artículo de 1966 aparecen como causas, características y consecuencias de los partidos *catch-all*. Kirchheimer señala diversos factores que propician el brote de estos. Aquí sus propuestas:

Antes de la segunda Guerra Mundial, la primera experiencia de gobierno de los partidos de integración, insatisfactoria para seguidores y líderes, sugeriría la necesidad de una base más amplia de consenso en el sistema político [...] en la que los partidos trataran al mismo tiempo de retener su clientela clasista y de incluir a una variedad de clientelas diferentes (1966a, p. 185).

Tras la segunda Guerra Mundial se hizo inevitable el reconocimiento de las leyes del mercado político. Esto se refleja en el cambio de estructura de los partidos [...] El partido de integración, producto de una época de diferencias de clase más profundas y estructuras confesionales más reconocibles, se transforma en un partido *catch-all*” (1966a, p. 184).

¹⁴ Sólo dos años antes a la publicación de su artículo en la compilación de La Palombara y Weiner, Kirchheimer había presentado en Italia, con el mismo título, una conferencia con variantes sustantivas respecto del famoso texto de 1966. Véase Krouwel, *op. cit.*

¹⁵ El concepto *partido cartel*, con el trabajo de Richard Katz y Peter Mair (“Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the cartel party”, *Party Politics*, vol. 1, núm. 1, 1995, pp. 5-27) ha tomado relevancia en la discusión contemporánea de los partidos. Desde 1954b, Kirchheimer visualizaría ese modelo partidista.



En las sociedades actuales orientadas hacia bienes de consumo, los partidos de base clasista o confesional están sometidos a la presión de convertirse en partidos *catch-all* (1966a, p. 190).

La función más importante de los partidos *catch-all* es el nombramiento de candidatos. Ello está en concordancia con una creciente diferenciación de roles en la sociedad industrial. Una vez que se alcanzan ciertos niveles de educación y bienestar material, las necesidades intelectuales y materiales son atendidas por proveedores especializados de la comunicación o la economía (1966a, p. 198).

En los párrafos anteriores se entrevén las causas que para Kirchheimer habrían detonado los partidos *catch-all*. Primero, una *variable antecedente* sobre la que el autor no dirá mayor cosa en su texto: la experiencia de gobierno, esto es, la forzada ocasión de cambio que para un partido implica dejar la oposición y gobernar.¹⁶ Y segundo, una *variable explicativa*, tan compleja como real, de la que enunciará muchas de sus muestras: *el cambio social*. Mercado político, (des)polarización, consumo, funciones fragmentadas, bonanza educativa y material serán, así, síntomas de un cambio social al que se atribuirá repetidamente la causa del cambio partidista.

En sociedades desarrolladas, gracias a los esquemas existentes de bienestar universalizado, el cambio de prioridades de los individuos los lleva a considerar el viejo estilo político de cambios radicales como pasado de moda. El votante cambia ahora de partido como un consumidor cambia hacia otra etiqueta de la competencia. La aparición de los partidos *catch-all* es una respuesta a esta dinámica competitiva (1966a, pp. 186-191).

La frase “los partidos *catch-all* aparecen en un periodo de desideologización que ha contribuido a su ascenso y expansión” (1966a, p. 187), será, de este modo, una sentencia que debele dos cosas semejantes, pero diferentes: una desideologización social *ex ante* como causa del brote de los *catch-all parties*, y una desideologización partidista *a posteriori*, como adaptación reactiva a un mundo transfigurado. La situación, lo veremos más adelante, representará para Kirchheimer un círculo vicioso.

¹⁶ El tema alude al estudio de Kirchheimer de la República de Weimar. Sobre ello véase Colom, *op. cit.*, y Otto Kirchheimer, “Weimar and what then”? An analysis of a constitutional reaction in 1932” (artículo de 1930), en Frederic Burin y Kurt Shell, *op. cit.*, pp. 33-74.



Para Kirchheimer, en suma, la causa explicativa de los partidos *catch-all* recae en una premisa de cambio social: la prosperidad económica rompe los históricos *clivajes* de conflicto, mengua el magnetismo ideológico y debilita a los partidos clasistas y confesionales. En una línea: la (des)polarización social trae (des)polarización política. El cambio de las estructuras sociales transforma, luego, el papel y la mecánica de los partidos. De ello es producto el *catch-all party*, de cuyas *características funcionales* Kirchheimer informará también abundantemente en su texto. Veamos, como hicimos antes, sus palabras.

El partido *catch-all* abandona los intentos de encuadrar intelectual y moralmente a las masas, y se dirige a la escena electoral intercambiando una penetración profunda por una mayor audiencia y un éxito electoral más inmediato [...] En esa escena, el partido *catch-all* se concentra en fines sociales que trascienden los intereses de grupo y ofrecen las mejores opciones para ampliar un mensaje dirigido antes a sectores específicos (1966a, pp. 184 y 186).

Por razones electorales, el partido *catch-all* cumple aún con la función expresiva de presionar al gobierno con demandas populares; pero, interesado en continuar en el gobierno o en acceder a él, su función expresiva es sujeta a restricciones por su también función de gobierno [...] Su naturaleza le impide elegir entre estas dos funciones y le hace preciso un intercambio constante entre los roles de crítica (función expresiva) y apoyo al *establishment* (función de gobierno). El intercambio es difícil de lograr, pero aún más difícil de evadir (1966a, p. 189).

El potencial de integración del partido *catch-all*, caracterizado por la atracción del mayor número de electores, determina que el partido tenga en política un rol análogo al de la etiqueta en el mercado de un artículo de consumo general y estandarizado (1966a, p. 192).

La indeterminación programática del partido *catch-all*, alentada por preferencias ciudadanas más atentas a los problemas de selección de liderazgo que a los de la definición de nuevos objetivos políticos, convierte la nominación de candidatos en la función más importante del partido (1966a, p. 198).

De manera más detallada, luego de estas ideas sobre las características funcionales del partido *catch-all*, Kirchheimer condensará en un párrafo muy conocido el cambio partidista que un *catch-all party* representaría (1966a, pp. 190-191):



- 1) Reducción drástica del bagaje ideológico.
- 2) Fortalecimiento de los grupos de dirección, cuyas acciones u omisiones son juzgadas ahora desde el punto de vista de su contribución a la eficacia de todo el sistema social más que por su identificación con los fines de su organización.
- 3) Devaluación del rol del miembro individual, un papel considerado como una reliquia histórica que puede oscurecer la imagen del nuevo partido.
- 4) Rechazo de la *classe gardée* (un electorado clasista o confesional), sustituida por un reclutamiento de votantes a lo largo de toda la población.
- 5) Lazos con una variedad de grupos para asegurar mayor apoyo electoral.

Con tales cambios en ideología, organización, fines y estrategias partidistas, la irrupción del partido *catch-all* supondrá para Kirchheimer *consecuencias* poco festivas. Nostálgico y pesimista, Kirchheimer pintará así un círculo vicioso en el que los partidos terminarían siendo paradójicamente exitosos, pero débiles, y la política un orden racional (“no utópico, desapasionado”, 1966a, p. 199) sin contenidos normativos. Con desencanto, Kirchheimer apuntará entonces dos ironías del cambio partidista:

- 1) El partido *catch-all*, hábil para aumentar su cuota electoral, acusa sin embargo una menor lealtad de sus miembros y votantes. Sin la defensa de una posición social, la protección espiritual y la visión de futuro de los otrora partidos de integración, el *catch-all party* es un vehículo de elección política de corto plazo expuesto a los riesgos de los productos de consumo: la competencia con una etiqueta más atractiva o con un artículo casi idéntico (véase 1966a, pp. 193 y 195).
- 2) El partido *catch-all*, aceptado gracias a su menor propensión ideológica por los titulares del poder funcional en la sociedad (ejército, burocracia, industria, sindicatos), provee consensos dentro de los límites de lo establecido, pero su fuerza es menor de lo que su prominencia formal podría sugerir. Su papel gubernamental es el de árbitro entre los grupos de poder funcional. Su labor electoral es producir el monto mínimo de participación e integración populares para el funcionamiento de las instituciones políticas oficiales (véase 1966a, p. 200).



El *catch-all party* –lamentará así Kirchheimer, ubicando en ello su mayor diferencia con los partidos de integración– carece (por su función legitimante y ya no transgresora del *statu quo*) de vocación y poder de transformación social. Una lástima, o si no, de qué otro modo puede leerse el último párrafo del ensayo de 1966 (p. 200):

El *catch-all party* no puede ser mucho más racional que su dueño nominal, el votante individual. No más sujetos a la disciplina del partido de integración, los votantes pueden, con sus ánimos cambiantes y su apatía, transformar el sensible instrumento del partido *catch-all* en algo demasiado *endebled* (las cursivas son mías, véase cita 17) para servir de vínculo con los detentadores funcionales de poder en la sociedad. Entonces quizá lamentemos el paso –aunque fuera inevitable– de los partidos de masas clasistas y confesionales, así como lamentamos ya el paso de otras características de la civilización occidental de ayer.¹⁷

LAS LECTURAS POLITOLÓGICAS DE KIRCHHEIMER

Contextualizada y expuesta ya la hipótesis *catch-all*, prosigamos con una nueva interrogante: ¿qué recibimiento dispondría para esta hipótesis la comunidad académica? Siendo esquemáticos, *las lecturas politológicas de Kirchheimer* pueden clasificarse en tres tipos:

- 1) *Oposición*: diatriba que desconoce la implantación de los partidos *catch-all*.
- 2) *Validación*: reformulaciones que, dando por cierta la hipótesis, exploran su posible evolución hacia otras tipologías como *catch-all plus (sic)*.
- 3) *Reorientación*: propuestas que, limitadas al cambio electoral y no al más amplio espacio de la transformación de la política, se servirán de las intuiciones de Kirchheimer para argumentar la idea del declive partidista.

¹⁷ Aquí una cita sólo para lectores obsesivos, como quien esto escribe. En la versión de 1966 puede leerse: “the voters may [...] transform the catch-all party into something too blunt to serve” En la versión de 1980 (la del libro de Kurt Lenk y Franz Neumann, p. 347) “too blunt” será traducido al español como “demasiado basto”, esto es, muy grosero, vulgar, burdo, o poco fino o suave. Colom (*op. cit.*, 176) propone otra traducción: “demasiado contundente” (categórico, terminante). Por el sentido del texto de Kirchheimer, “blunt” (antónimo de “sharp”: filoso, pero también enérgico, vigoroso, activo), indicaría a mi juicio una condición de debilidad o fragilidad. La traducción al español del libro de Angelo Panebianco (*Modelos de partido*, Alianza, Madrid), realizada en 1990 por Mario Trinidad y en cuya página 498 “too blunt” figura como “demasiado nebuloso”, es también cercana al sentido de debilidad que propongo.



Recorramos aquí las lecturas de oposición y validación, reservando la tercera para el próximo apartado.

En 1983, resumiendo el *quid* de las críticas más severas, Daalder llamaría al *catch-all party* un concepto impreciso con dudoso valor científico. “¿El partido *catch-all* es una tendencia irreversible o sólo un recurso para ganar apoyo electoral por encima de clientelas tradicionales?”¹⁸ Cuestionamientos de esta especie emanarán del rechazo a dos soportes de la hipótesis de Kirchheimer: la desideologización partidaria y la (des)polarización social como efecto del crecimiento económico de las sociedades. Abundaré en ello.

El primer rechazo, difundido el mismo año de la publicación del ensayo de Kirchheimer, sería lanzado por La Palombara,¹⁹ quien reprocharía al autor alemán el influjo en sus ideas de los teóricos del fin de la ideología.²⁰ Inscritos en la teoría del desarrollo político,²¹ los autores del fin de las ideologías cometían para La Palombara la añagaza académica de definir este concepto “como un grupo particular de ideas asociado con el marxismo ortodoxo, el socialismo científico, el bolchevismo o el maoísmo”.²² Definida, empero, como una “filosofía vigente de la historia”, la ideología estaría lejos de evaporarse. Por este camino, otros autores, como Mair o Gunther y Diamond,²³ descreerán también de la supuesta desideologización de los partidos.²⁴

¹⁸ Hans Daalder, “The comparative study of european parties and party systems: an overview”, en H. Daalder y Peter Mair, *Party Systems. Continuity and Change*, Londres, Sage, 1983, p. 23.

¹⁹ Joseph la Palombara, “Decline of ideology: a dissent and an interpretation”, *The American Political Science Review*, vol. 60, núm. 1, 1966, pp. 5-16.

²⁰ Adversario de la popular muerte de las ideologías, La Palombara riñe apasionadamente con los fundadores de ese “proyecto académico”. Con Parsons, para aducir que el divorcio entre ciencia e ideología no es aséptico como aquél pretendiera. Con Aron, para ubicar el texto *Opio de los intelectuales* en su contexto: una guerra intelectual que prolongaba en aulas universitarias el conflicto ideológico del mundo bipolar. Con Mannheim (autor de *Ideología y utopía*), para desnudar la construcción peyorativa que éste haría del concepto *ideología*. Con Lipset y su obra *El hombre político*, para refutar la correlación entre crecimiento económico y declive ideológico. Con Bell (autor del *Fin de la ideología*), para asentar que la tesis de la muerte ideológica era paradójicamente un proyecto ideológico.

²¹ La ideología, o la propia democracia, son para esta teoría variables dependientes del crecimiento económico. En sociedades con desarrollo industrial, plantearía esta concepción, los antagonismos ideológicos irían extinguiéndose.

²² Joseph la Palombara, *op. cit.*, p. 8.

²³ Peter Mair, “Continuity, change and the vulnerability of party”, *West European Politics*, vol. 12, núm. 4, 1989, p. 174; y Richard Gunther y Larry Diamond, “Types and fuctions of parties”, en L. Diamond y R. Gunther, *Political Parties and Democracies*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 2001, p. 32.

²⁴ Estos análisis trasladarán la noción *catch-all* al propio eje ideológico izquierda-derecha. El carácter *catch-all* de este eje, la “plasticidad” de sus contenidos, pero no la desideologización partidista, habría sido el verdadero cambio en la escena política.



El segundo rechazo a la hipótesis de Kirchheimer, intransigente al vínculo causal entre crecimiento económico y (des)polarización social, destacará la dificultad de comprobar empíricamente la existencia de partidos *catch-all*.²⁵ Puestos a evidenciar la debilidad metodológica de la hipótesis de Kirchheimer, diversos análisis evaluarán así al *catch-all party* como un concepto errado.

Para Wolinetz,²⁶ autor de las críticas más penetrantes en este renglón, las premisas analíticas de Kirchheimer interrelacionan falazmente cinco proposiciones empíricas: 1) los votantes en economías ricas están menos motivados por la ideología; 2) los partidos perciben ese cambio y relajan su ideología para apelar a grupos sociales más amplios; 3) los cambios de estrategia y estilo de los partidos son electoralmente exitosos; 4) los cambios partidistas de estrategia y estilo alteran la relación entre partidos y votantes; 5) al triunfo electoral de un partido *catch-all*, otros partidos lo imitan para transformar globalmente al sistema de partidos en un sistema *catch-all*.

Las dificultades de verificar estas proposiciones –juzga Wolinetz– serán insolubles por tres razones: la inexistencia teórica de relaciones necesariamente recíprocas entre ellas; la ausencia de indicadores empíricos para cada una; el hecho de que la eventual verificación de alguna no nos diga nada acerca de la veracidad de otra. “Es posible documentar cambios en la ideología del partido, pero esto no significa que los cambios obedezcan a un decrecimiento de la lealtad de los votantes ni que ello lleve al éxito o imitación electoral de los partidos *catch-all*”.²⁷

La relación causal entre avance económico y (des)polarización social será, asimismo, objetada por otros trabajos empíricos (Tarrow, 1969; McHale y McLaughlin, 1974; McHale y Shaber, 1976; Zuckerman y Lichbach, 1977),²⁸ para los que Kirchheimer pisaría en falso al creer que el auge económico es causa en el corto plazo de reformas políticas. Los cambios económicos y políticos –concluyen estos análisis– no tienen un nexo directo, razón por la cual la evolución de los

²⁵ Véase especialmente Karl Dittrich, “Testing the catch-all thesis: some difficulties and possibilities”, en Hans Daalder y Peter Mair, *op. cit.*, pp. 257-266.

²⁶ Steven Wolinetz, “The transformation of Western European party systems revisited”, *West European Politics*, vol. 2, núm. 1, 1979, pp. 4-28.

²⁷ Steven Wolinetz, *ibid.*, p. 5.

²⁸ Estos trabajos, así como el de Wolinetz (1979), consisten en análisis comparativos de tipo transnacional. Sólo Tarrow (para Italia), y McHale y Shaber (para Francia), realizan estudios de caso. Mando también aquí las referencias a la bibliografía final.



partidos no debe explicarse (como hiciera Kirchheimer) sin el estudio casuístico de las decisiones de sus élites.

Impugnadas las premisas de Kirchheimer, las unidades de observación de las que éste se sirviera serán también objeto de discrepancia metodológica. La exclusión de las democracias pequeñas como áreas inmunes a los partidos *catch-all* –mencionará Wolinetz– debilita, si no anula, la hipótesis de Kirchheimer. Originados presuntamente por los efectos de la afluencia económica, países como los escandinavos, a la cabeza de la riqueza material, deberían ser las mayores cunas de partidos *catch-all*. Su marginación del análisis revelaría, a decir de Wolinetz, una confusión. Inglaterra, Francia, Italia o Alemania, países con riqueza media en los que Kirchheimer deposita las bases de su hipótesis, habrían experimentado la irrupción de un nuevo tipo de partido por causa de interrupciones políticas (alternancia partidista, crisis políticas, reformas del régimen político, etc.) y no debido a transformaciones económicas o sociales (véase Wolinetz, 1979, pp. 17-19).

Finalmente, la diatriba metodológica cuestionará el efecto electoral del *catch-all party*. Siguiendo a Kirchheimer –opinan sus críticos– la clientela heterogénea de los partidos *catch-all* reestructuraría al electorado, pero ese vaticinio –afirman Tarrow (1969) o Zuckerman y Lichbach (1977)– sería desmentido por la estabilidad electoral de las democracias europeas.²⁹ Los partidos *catch-all* –dirá entonces Wolinetz (1979)– no son, ni es posible que lo sean en un futuro, organizaciones exitosas.

Pasemos ahora al segundo conjunto de lecturas del *catch-all party*, las que reformulan elementos de análisis con el ánimo de validar la hipótesis.

En 1989, Mair adelantaría esta lectura asentando que el examen de Kirchheimer ha sido errático al concentrarse en la dimensión ideológica de su hipótesis, desatendiendo así su aporte más certero: la transformación organizativa de los partidos.³⁰

²⁹ Un multicitado artículo a favor de esa estabilidad electoral en tiempos en los que Kirchheimer y su concepto “partido *catch-all*” habrían previsto la desestructuración de los votos es el de Richard Rose y Derek Urwin, “Persistent and change in Western party systems since 1945”, *Political Studies*, vol. 18, núm. 3, 1970, pp. 287-313.

³⁰ Peter Mair, *op. cit.*, p. 182. Steven Wolinetz, 12 años después de su primer análisis de Kirchheimer, coincidirá con esta lectura, giro que lo llevará a reconsiderar sus juicios sobre el partido *catch-all*. Véase de este autor, “Party system change: the catch-all thesis revisited”, *West European Politics*, Vol. 14 (1), 1991, pp. 113-128; y también, “Beyond the catch-all party: approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies”, en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz, *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford, University Press, 2002, pp. 136-164.



De los cinco rasgos que Kirchheimer imputara a los partidos *catch-all* (cfr. nuestra p. 352), sólo el primero, lleva razón Mair, constituye un fenómeno ideológico, siendo variables de cambio organizativo los restantes. Esa plausible evolución interna, por la que el *catch-all* al ser dirigido por élites sin conexión con sectores electorales específicos es incapaz de crear algún sentido de identidad en sus votantes, explicaría para Mair la “vulnerabilidad de los *catch-all parties*”.³¹

El concepto partido *catch-all* –agregará Wolinetz en un texto elocuentemente titulado *The Catch-all Thesis Revisited*–, designa con puntería el cambio de los partidos hacia fines electoralmente orientados, sin que ello signifique, empero, su conversión en maquinarias sin principios ni estrategias programáticas (Wolinetz, 1991, p. 117). El concepto *catch-all* –se replantea así– representa una transformación extrema hacia un modelo *issue-opportunistic* que pocos partidos –constreñidos por tradiciones históricas e ideológicas– pueden adoptar (Wolinetz, 1991, pp. 118 y 121).

El viraje de los partidos hacia posiciones pragmáticas –complementa Wolinetz– dependerá no sólo de la (des)polarización social, como de factores más complejos de prever: a) la necesidad de cambio percibida por las élites; b) la forma en que, más allá de los votos, las élites partidistas continúen satisfaciendo su ambición de poder por ciertas reglas institucionales (una gran derrota electoral no es en un sistema de coaliciones multipartidistas antesala obligada de un gran cambio partidista); y c) la política interna del partido, esto es, la posible oposición fraccional a liderazgos pragmáticos.

La lectura anuente de Kirchheimer incluirá también en su nómina el diseño, más allá de los partidos *catch-all*, de otras tipologías y modelos de partido. Dirijámonos hacia ese punto.

En 1982, escribiendo un libro que llevaría justamente por título *Modelos de partido*, Panebianco comenzaría esta franja analítica acentuando, para efectos de proponer un nueva tipología, “un aspecto especialmente importante que sólo de un modo implícito puede considerarse presente en el análisis de Kirchheimer: la pro-

³¹ Peter Mair, 1989, *op. cit.*, p. 181. Para Mair, vale hacer notar, los cambios sociales de la posguerra desempeñarán el papel de variables intervinientes, pero no explicativas por sí mismas del origen de los partidos *catch-all*. A decir de éste, los motivos del nacimiento de los *catch-all parties* pertenecen al universo de las decisiones propias de las élites partidistas, a saber: la búsqueda de un financiamiento estatal, el uso de los medios de comunicación como canal preferido a la militancia para hacer llegar mensajes al electorado, etcétera.



gresiva profesionalización de las organizaciones de partido”.³² Partidos así, de tipo *profesional-electoral* en la terminología de Panebianco y en donde “los profesionales (los expertos y técnicos que dominan conocimientos especializados) desempeñan un papel cada vez más importante que desplaza el centro de gravedad de la organización desde los afiliados a los electores” (Panebianco, *loc. cit.*), continuarían, luego, las transformaciones iniciadas con los *catch-all parties*.

En partidos de cuño *profesional-electoral* –estipulará Panebianco–, el poder interno no reside ya en sus burocracias, sino en los representantes públicos electos; sectores que, por sus propias labores, poseen los mayores índices de profesionalización. Poniendo literalmente de cabeza a Duverger, para quien el poder partidario radicaba en el aparato extraparlamentario, Panebianco sentaría así las bases de lo que, con el mismo afán tipológico, 14 años después Koole denominará *modern cadre parties*.³³ La evolución partidista, devolviendo el poder a los comités parlamentarios –sugerirá Koole en este sentido–, dará lugar a partidos cuya organización mínima recuerda los viejos partidos de cuadros.

Atinadas o no,³⁴ las ideas de Panebianco y Koole serán parte (en la estela de lo que Kirchheimer iniciara) de los esfuerzos por crear nuevas tipologías de partido. Citaré aquí, sin más criterio que su aparición cronológica, algunos modelos emergentes.

Para Smith,³⁵ el nuevo modelo de partido sería, puesto que los análisis empíricos obligan a matizar la propuesta de Kirchheimer, menos desideologizado y menos laxo organizativamente que la hipótesis *catch-all*. Rotulado como *people's party*, dicho partido ocuparía para Smith el espacio intermedio entre los tipos ideales de masas y *catch-all*. Con características “clásicas” (fuerte membresía, ideología propia y clientela social de votos), pero necesitado también de flexibilidad estratégica, el *people's party* tendría como sellos distintivos su prominencia gubernamental (dominio de 30% o más de los votos), y su moderación programática (Smith, 1989, pp. 158-159).

³² Angelo Panebianco, *op. cit.*, p. 491.

³³ Ruud Koole, “The vulnerability of the modern cadre party in the Netherlands”, en Richard Katz y Peter Mair (eds.), *How Parties Organize. Change and adaptation in party organizations in Western Democracies*, Londres, Sage, 1994, pp. 23-50.

³⁴ Para una crítica a las tipologías de Panebianco y Koole, véase el ya citado Wolinetz, 2002.

³⁵ Gordon Smith, “Core persistente: change and the People's Party”, *West European Politics*, vol. 12, núm. 4, 1989, pp. 157-168.



En 2001, acreditando como factible la hipótesis original de Kirchheimer, Gunther y Diamond (*op. cit.*, pp. 37-38) propondrían considerar al *catch-all party* como una de las tres tipologías dominantes en el siglo XXI. A su juicio, el partido *catch-all* de Kirchheimer, el *profesional-electoral* de Panebianco, y el *partido moderno de cuadros* de Koole, constituirían las variantes de un modelo hegemónico de “partido electoral”.

Tipologías como *profesional-electoral*, *moderno de cuadros* o *people's party*, serán para Puhle³⁶ denominaciones desafortunadas de un presunto nuevo tipo de partido que reemplazaría al *catch-all*. El error de tales intentos, afirma Puhle, es doble: considerar que el partido *catch-all* habría entrado en crisis en la década de 1980; y el pobre valor heurístico de categorías privadas de la operacionalización empírica y de las cualidades de exclusividad y exhaustividad que distinguen a los conceptos correctamente formulados. Sin demostrarse aún la muy publicitada crisis de los partidos, concluirá Puhle, el partido *catch-all*, o en todo caso su variante *catch-all plus*, continuaría siendo el modelo partidista dominante.

Del *catch-all* al *catch-all plus*, reconozcamos lo que luce obvio, la literatura partidista ha hecho del diseño tipológico una empresa frenética, pero no necesariamente precisa o ajustada para explicar la evolución de los partidos. Como las modas, que de tan horrendas (diría Wilde) deben cambiarse cada cierto tiempo, los resultados de esta afición son provisionales, pero, además, paradójicos. A mayor número de tipologías, pudiera ser el caso, nuestro conocimiento de los partidos se fragmenta y oscurece. ¿En qué momento un partido *profesional-electoral* se convierte en otro de tipo *issue-opportunistic*? ¿Según qué indicadores un partido rechaza el modelo *modern cadre* para asimilarse, más bien, al tipo *catch-all plus*?

En artículos recientes, Wolinetz y Krouwel, apreciando la fiebre tipológica iniciada con el estudio y reformulación de la hipótesis de Kirchheimer, subrayarán los excesos de esta tendencia. Al cabo de (re)especificaciones varias, dirá el primero, “la tesis *catch-all* se ha convertido en una metáfora para describir cambios en los partidos”.³⁷ Lo de Kirchheimer y su análisis –secundará Krouwel con mayor pun-

³⁶ Hans-Jürgen Puhle, “Still the age of catch-allism?”, en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz, *op. cit.*, pp. 58-83.

³⁷ Steven Wolinetz, “Beyond the catch-all party”, *op. cit.*, p. 146.



ción–, “es un buen ejemplo de lo errático que es el proceso teórico relacionado con la transformación de los partidos”.³⁸

CAMBIO SOCIAL, CAMBIO ELECTORAL Y CAMBIO PARTIDISTA (UN DEBATE SECUELA)

Pudiera sonar a retórica barata, pero desde que Kirchheimer escribiera, el mundo ha transitado de una época de cambios a un cambio de época. Rediseño de la soberanía estatal; surgimiento de movimientos sociales de distinto signo; revolución de claveles, derrota de dictaduras y renacimiento de democracias; derrumbe del Muro de Berlín, del bloque comunista y relevo de la internacional por la transnacional; globalización económica; rebrote de nacionalismos; redefinición de lo público, lo privado y lo íntimo; y así muchas otras transformaciones hasta hacer imprevisibles las secuelas del cambio de una época por otra. Vamos –con excepción del histrionismo de Mick Jagger o la pervivencia del dinosaurio de Monterroso– pocos aspectos de la vida quedarían exentos de las olas de cambio. Incluso la sexualidad de las personas sería otra después de éste. Como lo expresara un chiste mordaz: si el sexo se había liberado de la reproducción, hoy la reproducción (haciendo real una pesadilla fílmica de Woody Allen) es la que se libera del sexo. Tiempo, pues, de cambalaches, como lo dijera el tango.

Si los partidos son organizaciones insertas en un ambiente, nada extraño resuelta que las alteraciones de ese ambiente condicionen sus formas y funcionamiento. Planteada esta situación obvia, la literatura partidista ha venido dando cuenta de los cambios sociales que los partidos han debido enfrentar. Y el resultado de ello es un diálogo curioso entre dos prefijos, *post* y *de*, que aluden a un momento de cambio, evolución o de franca crisis. En sociedades (post)industriales o (post)materiales, los partidos sufren un (de)clive o (des)composición. Desde una óptica así, la propuesta de Roland Inglehart invocará, como ninguna otra, la relación entre una sociedad en situación *post* y unos partidos en condición *de*.³⁹

³⁸ André Krouwel, “Party models”, en Richard Katz y William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage, 2006, p. 256.

³⁹ Desplegada en muchos artículos y libros, las traducciones al castellano de *El cambio cultural* (1991), *Modernización y posmodernización* (2000) y *Modernización, cambio cultural y democracia* (2006), son un buen recurso a mano para estimar el contenido de la teoría de Inglehart. Sin traducción continúa, empero, su multicitado libro *The Silent Revolution* (1977).



La teoría de Inglehart, según la cual tras una cierta fase de auge económico las nuevas generaciones sustituyen los intereses tradicionales por valores de tipo posmaterial (autoexpresión, protección ambiental, estilos de vida), sentará agudos desafíos para la estabilidad de los partidos. La fractura del nexo entre clase social y elección partidista; el surgimiento de *clivajes* sociales basados ya no en el conflicto económico, sino en otra escala de valores; la alteración de las coordenadas ideológicas del eje izquierda-derecha; la participación política ciudadana a través de canales no convencionales, serán, entre muchos más, síntomas de lo que Inglehart llamaría una *Revolución silenciosa* (1977, pp. 13-18). Emergida de estas transformaciones, “una nueva agenda política”, cuya colisión con las normas tradicionales deslegitima las instituciones del “viejo orden”, someterá a los partidos a presión. Desafiados por una sociedad (post)material, los partidos, experimentando su propio desajuste ante los cambios, para muchos empezarán entonces a sufrir una crisis (organizativa, funcional, ideológica, representativa) que los conducirá al (de)clive.⁴⁰

El desarrollo teórico de Inglehart, así las cosas, abriría en la literatura partidista un departamento dedicado a demostrar cuánto habría cambiado el ambiente en que los partidos se desenvuelven. Los diagnósticos serán extensos y redundantes, pero no exentos de contraargumentos. Ensamblaré ahora las principales líneas analíticas.

- 1) Decreciente significación política de las clases sociales (o más drástico aún: muerte política de la clase social), provocada por la movilidad social, geográfica y ocupacional de los países económicamente afluentes. El vínculo entre divisiones de clase y divisiones políticas expresadas en partidos, informarán algunos, tendrá una erosión irreversible.⁴¹
- 2) Declive de la estabilidad electoral de los partidos como consecuencia del agotamiento de sus viejos *clivajes* y su remplazo por otros de corte distinto. La pérdida del peso electoral de las clientelas “clásicas”, la volatilidad electoral,

⁴⁰ El enfoque de Inglehart –le reprochan buena parte de sus críticos–, pierde de vista la capacidad de los partidos para adaptarse (sin morir en el intento) a los cambios ambientales.

⁴¹ Un análisis antagónico, que juzga el desalineamiento clasista una hipótesis exagerada, en Gösta Esping-Andersen, “La política sin clases”, *Zona Abierta*, núm. 86/87, 1999, pp. 219-257.



- la descomposición de las coaliciones tradicionales de partidos o la emergencia de nuevos partidos, serán para algunos indicadores de este declive.⁴²
- 3) Caída de confianza en las instituciones de la democracia, situación a partir de la que los partidos son desafiados por sentimientos antipartidistas.⁴³
 - 4) Impacto de la revolución tecnológica de las comunicaciones políticas en la desfiguración de los partidos. Los *media* asumen las funciones de información que los partidos controlaban. Menos importante ahora para hacer llegar mensajes al electorado, la militancia partidista acusa un valor residual.⁴⁴
 - 5) Reforma/desmantelamiento del Estado de Bienestar en un contexto de austeridad permanente. En condiciones económicas restrictivas (“más allá de la izquierda y la derecha”, como suele definirse la política económica), los partidos confrontarían su propia irrelevancia política.⁴⁵
 - 6) Crecimiento de los recursos desde los que los ciudadanos interactúan con la política. Individualización, emancipación de la mujer, secularización, avance educativo, y muchos factores más, gestarían un cambio cultural que reduce el atractivo de los partidos como aparatos de socialización política.⁴⁶

Recapitulemos ahora el mapa literario en el que nos movemos. Hay una innegable transformación social. Son años en los que la sociedad, de girar tantas veces, llevará a las ciencias sociales a producir distintos paradigmas explicativos del cambio. Y dicho cambio, del que ninguna organización política puede abstraerse, forzaría el cambio partidista.

⁴² El análisis contraintuitivo, para el que la evidencia de la inestabilidad electoral no es una condición necesaria para la desaparición de los *clivajes* partidistas, en Peter Mair, *Party System Change. Approaches and interpretations*, Oxford, Clarendon Press, 1997, pp. 45-75.

⁴³ Un replanteamiento del supuesto antipartidismo furibundo en Mariano Torcal, José Ramón Montero y Richard Gunther, “Ciudadanos y partidos en el sur de Europa: los sentimientos antipartidistas”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 101, 2003, pp. 9-47.

⁴⁴ La devaluación del valor de la militancia es negada por Susan Scarrow, *Parties and Their Members. Organizing for victory in Britain and Germany*, Oxford, University Press, 1996.

⁴⁵ Para Carles Boix (*Partidos políticos, Crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Madrid, Alianza, 1996), en reverso de esta hipótesis, las condiciones estructurales de la economía dependerán, justamente, de los partidos en el gobierno y de sus preferencias ideológicas.

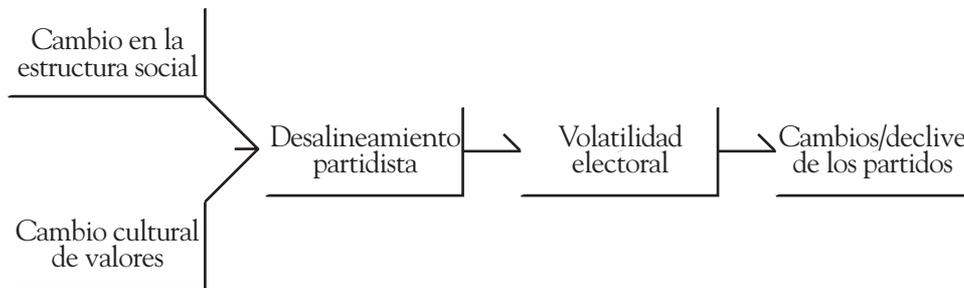
⁴⁶ El rechazo ciudadano a los partidos, especula Juan Linz (“Parties in Contemporary democracies: problems and paradoxes”, en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz, *op. cit.*, pp. 291-317), no es un resultado exclusivo de la incapacidad partidista para adaptarse al espíritu de la época, sino también de las contradicciones (e incluso cinismo) a partir de las que las personas se relacionan hoy con la política.



El debate surgirá, sin embargo, al conceptualizar el tipo específico de cambio que los partidos atraviesan. Analizando la literatura del tema, Dalton y Wattenberg resumirían este dilema: “existe el acuerdo de que los partidos están cambiando, pero lo que es controversial es si ese cambio significa una adaptación o un declive”.⁴⁷ Y la intensidad del desacuerdo, agregan estos autores, dividirá los análisis en dos bandos: “proclamar que los partidos están en declive se ha convertido en una moda recurrente, pero hay una reacción opuesta para la que esa proclama está sobrestimada” (*ibid.*, p. 16).

Si el cambio de los partidos significa su declive o su adaptación a las transformaciones sociales, es una polémica que trasciende los alcances de este texto. Con todo, y es probable que el lector lo percibiera, ya en estas páginas pueden advertirse algunas pistas de esta controversia académica. Destapémoslas y, al hacerlo, cerremos este capítulo.

El primer conjunto de análisis del cambio partidista, para el que el advenimiento de una sociedad (post)material condicionaría el (de)clive de los partidos, propondrá un esquema analítico como éste:



Abrumados por la transformación de las estructuras sociales y un cambio de valores aún más desafiante, los partidos —se postula entonces— sufren la desestabilización de su apoyo electoral (desalineamiento y volatilidad). En crisis, por cuanto su decrecimiento electoral sería una presunta prueba de su debilidad, el cambio de los partidos tomaría la forma de su (de)clive. Dentro de esta perspectiva, la que relaciona justamente los prefijos *post* y *de*, cabe resaltar tres argumentos característicos.

⁴⁷ Russell Dalton y Martin Wattenberg (eds.), *Parties Without Partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, University Press, 2000, p. 4.



- a) La ruptura de los *clivajes* sociales como raíz explicativa del cambio electoral que, a su vez, es causa del cambio partidista. Cambios sociales, electorales y partidistas enlazados, pues, en una secuencia de la que el cambio en los partidos es la variable dependiente.
- b) La inestabilidad de los partidos y sus sistemas, situación aducida por el remplazo de los partidos de integración social por nuevos partidos monotemáticos (partidos ambientalistas, étnicos, de géneros, de diferencia sexual, etc.), o por la emergencia de movimientos sociales que desplazarían a los partidos de su función representativa.
- c) La significación del cambio partidista como una crisis, cuyos síntomas autorizan a hablar de (de)clive, (de)cadencia, (de)crepitud.

Frente a un razonamiento como el previo, la controversia emanará del cuestionamiento a los principios más caros de lo que Strøm y Svåsand llaman “la visión sombría y los tratados catastrofistas de los partidos”.⁴⁸ En tres enunciados también podemos telegrafiar estos contraargumentos.

- a) La continuidad de los *clivajes* tradicionales es mayor de lo que se cree, y la volatilidad electoral registra índices históricamente inferiores. El cambio electoral no es, además, un indicador fiable de cambio partidista, en tanto la existencia de aquélla no garantiza éste, ni tampoco su ausencia lo impide (Mair, 1997, *op. cit.*).
- b) La estabilidad de los partidos tradicionales, potenciada por la institucionalización de sus *clivajes* competitivos, es robustecida por el magro rendimiento electoral de los nuevos partidos.⁴⁹
- c) La definición de la crisis partidista como proceso de adaptación y fortalecimiento que obligaría a sustituir el prefijo *de* (declive, decaimiento, descomposición) por otro de significado opuesto: (*re*)emergencia, (*re*)vitalización, (*re*)surgimiento de los partidos.⁵⁰

⁴⁸ Kaare Strøm y Lars Svåsand, *Challenges to Political Parties. The case of Norway*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1997, p. 4.

⁴⁹ Peter Mair, “New Political Parties in established party systems: flow successful. Are they?”, en Erik Beukel, Kurt Klaudi y Poul Mouritzen (eds.), *Elites, Parties, and Democracy*, Dinamarca, Odense University Press, 1998, pp. 137-147.

⁵⁰ John Aldrich, *Why Parties? The origin and transformation of political parties in America*, Chicago, University Press, 1995, p. 160.



En suma, en una época de cambios que terminaría revelándose como un cambio de época, los partidos resienten el tránsito hacia una sociedad de tipo *post* (industrial o material). Esto –algo que ya Kirchheimer expresó–, los enfrentaría al desencapsulamiento de sus votantes. Como efecto de ello, en un periodo en que los lazos entre partidos y electores perderían solidez, se haría común argüir que los partidos están en declive. Preguntarse, empero, si el decrecimiento del apoyo popular es evidencia suficiente de la decadencia partidista, abrirá en la literatura un rico debate. Pero esas aguas, que transitan *de la crisis de los partidos a la crisis del concepto crisis de partido*, aunque alebrestadas por lo que Kirchheimer profetizara, son parte ya de otra historia.⁵¹

CONCLUSIONES

Entre las décadas de 1950 y 1960, Kirchheimer afinaría una hipótesis/parteaguas: el paso de los partidos de masas de integración clasista o confesional a los partidos de masas *catch-all*. Tal hipótesis alumbraría la noción de cambio partidista, pero sus recreaciones simplonas obviarían su valor más trascendente: el debate alrededor del concepto “partido *catch-all*.” El cambio de los partidos, como vimos aquí, puede ser analizado desde premisas antagónicas a las que Kirchheimer diera por buenas.

A la zaga de Kirchheimer, la literatura politológica tendría una nueva oleada. En ésta, resonando la hipótesis del autor alemán, los especialistas, centrados antes en la persistencia y estabilidad de los partidos y sus sistemas, reorientarían sus investigaciones hacia la inestabilidad o erosión de sus objetos de estudio. La huella de Kirchheimer –resulta, pues, claro–, sería trascendental en la ciencia política ocupada de los partidos. Por su aporte, vale dedicar a Kirchheimer las siguientes conclusiones.

Una: su sorprendente capacidad visionaria. En 1954, sólo tres años después de que Duverger declarara a los partidos de integración de masas como las organizaciones de futuro más promisorio, el análisis de Kirchheimer traería bajo el brazo una pregunta aguafiestas: ¿el retrato partidista de Duverger sería una descripción o, más bien, una prescripción del autor francés? El curso de la historia, donde la

⁵¹ Para el lector interesado, remito a mi trabajo Víctor Martínez, *op. cit.*



aparición y funcionamiento de los partidos de integración masiva, ideológicos y decididamente programáticos, luce (al igual que el Estado de Bienestar Social) más como una excepción que la regla, pareciera homenajear el pesimismo ilustrado de Kirchheimer.

Dos: una estela deslumbrante. La discusión académica del cambio en los partidos no se entiende sin la impronta de Kirchheimer. Si éste vinculó el cambio en los partidos con la erosión de su ideología y militantes, la interpretación de ello, como mejor no pudo pasar, no sería uniforme. Algunos, leyendo a Kirchheimer como teórico precoz de la crisis de los partidos, percibirían la devaluación de la ideología y los militantes como un declive de los papeles partidistas. Pero otros, tomando a Kirchheimer como teórico visionario de la capacidad adaptativa de los partidos, asimilarían los mismos cambios como un mayor equipamiento de estas organizaciones para responder a los desafíos sociales. Si todo punto de vista es la vista desde un punto, el cambio de los partidos que Kirchheimer detectara dará lugar a dos escuelas: la de los *declinist* (cambio como declive, descomposición o deterioro), y la de los *revivalist* (cambio como adaptación, metamorfosis o revitalización).

Tres: la necesidad de revisitaciones teóricas. Felizmente no hace muchos años, la ciencia política (re)ajusta y (re)nueva sus propios andamiajes teóricos para investigar a los partidos. Conceptos clásicos, de Michels, Duverger, Sartori o Panebianco, quizá no sean ya las mejores bases conceptuales para estudiar a partidos que no acaban de transformarse una y otra vez. De ese esfuerzo, con un título poético (*Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, 2002, *op. cit.*) y de pronta traducción al español, es parte un excelente libro de Gunther, Montero y Linz; el nuevo *Handbook of Party Politics* de 2006 (Katz y Crotty, *op. cit.*), o los trabajos de Mair o Wolinetz que proponen una nueva tipología de sistemas de partidos que trasciende a las hasta ahora conocidas.⁵² La (re)lectura de Kirchheimer, desde luego, conforma parte de esa labor. Y ello, como pretendió ser este artículo, no es otra cosa que un reconocimiento a la lucidez de este pensador alemán.

⁵² Peter Mair, "Party system change", en Katz y Crotty, *op. cit.*, pp. 51-62; Steven Wolinetz, *Classifying Party Systems: Where Have All the Typologies Gone?*, ponencia presentada en 2004 en la Reunión Anual de la Academia de Ciencia Política Canadiense. Este texto es antesala de un libro que Wolinetz publicará en 2008 con el sello editorial Oxford, y en el que completará su nueva tipología de sistemas de partidos.



BIBLIOGRAFÍA

- ALDRICH, John, *Why Parties? The origin and transformation of political parties in America*, Chicago, University Press, 1995.
- BOIX, Carles, *Partidos políticos, Crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Madrid, Alianza, 1996.
- BURIN, Frederic y Kurt Shell, *Politics, Law, and Social Change. Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Nueva York, Columbia University Press, 1969.
- COLOM, Francisco, *Las caras del Leviatán. Una lectura política de la teoría crítica*, 2a. ed., Madrid, Anthropos/UAM, 1992.
- DAALDER, Hans, "The comparative study of european parties and party systems: an overview", en H. Daalder y Peter Mair, *Party Systems. Continuity and Change*, Londres, Sage, 1983.
- DALTON, Russell y Martin Wattenberg (eds.), *Parties Without Partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, University Press, 2000.
- DIAMOND, Larry y Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 2001.
- DITTRICH, Karl, "Testing the catch-all thesis: some difficulties and possibilities", en H. Daalder y P. Mair, *Party Systems. Continuity and Change*, Londres, Sage, 1983.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta, "La política sin clases", *Zona Abierta* núm. 86/87.
- GUNTHER, Richard y Larry Diamond, "Types and functions of parties", en L. Diamond y R. Gunther, *Political Parties and Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University, 2001.
- GUNTHER, Richard, José Ramón Montero y Juan Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- INGLEHART, Roland, *The Silent Revolution. Changing values and political styles among Western publics*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1977.
- , *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, CIS, 1991 (1990).
- , *Modernización y posmodernización. Cambios culturales, económicos y políticos en 43 sociedades*, Madrid, CIS, 2000 (1997).
- y Christian Walzer, *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*, Madrid, CIS, 2006 (2005).



- KATZ, Richard y Peter Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage, 1994.
- , “Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the cartel party”, *Party Politics*, vol. 1, núm. 1, 1995.
- KATZ, R. y William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage, 2006.
- KIRCHHEIMER, Otto, “Weimar-and What Then? An analysis of a constitutional reaction in 1932” (1930), en F. Burin y K. Shell, *Politics, Law, and Social Change, Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Nueva York, Columbia University Press, 1969.
- [1944], “In quest of sovereignty”, en F. Burin y K. Shell, *Politics, Law, and Social Change, Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Nueva York, Columbia University Press, 1969.
- , “Notes on the political scene in Western Germany”, *World Politics*, vol. 6, núm. 3, 1954a.
- [1954b], “Party structures and mass democracy in Europe”, en F. Burin y K. Shell, *Politics, Law, and Social Change, Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Nueva York, Columbia University Press, 1969.
- [1955], “Politics and justice”, en F. Burin y K. Shell, Columbia University Press, 1969.
- [1957], “The waning of opposition in parliamentary regimes”, en F. Burin y K. Shell, *Politics, Law, and Social Change, Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Nueva York, Columbia University Press, 1969.
- , “The party in mass society”, *World Politics*, vol. 10, núm. 2, 1958a.
- , “The transformation of the Western european party system”, en Joseph la Palombara y Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, University Press, 1966a.
- [1966b], “The vanishing opposition”, en F. Burin y K. Shell, *Politics, Law, and Social Change, Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Nueva York, Columbia University Press, 1969.
- [1966c], “Private man and society”, en F. Burin y K. Shell, *Politics, Law, and Social Change, Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Nueva York, Columbia University Press, 1969.



- _____ [1966], “El camino hacia el partido de todo el mundo”, en Kurt Lenk Kurt y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.
- KITSCHOLT, Herbert, “Diversificación y reconfiguración de los sistemas de partidos en las democracias postindustriales”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 10, 2004.
- KOOLE, Ruud, “The vulnerability of the modern cadre party in the Netherlands”, en R. Katz y P. Mair (eds.), *How Parties Organize. Change and adaptation in party organizations in Western Democracies*, Londres, Sage, 1994.
- KROUWEL, André, “Otto Kirchheimer and the catch-all party”, *West European Politics*, vol. 26, núm. 2, 2003.
- _____, “Party Models”, en R. Katz y W. Crotty, *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage, 2006.
- LA PALOMBARA, Joseph, “Decline of ideology: a dissent and an interpretation”, *The American Political Science Review* vol. 60, núm. 1, 1966.
- LINZ, Juan, “Parties in contemporary democracies: problems and paradoxes”, en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- MAIR, Peter, “Continuity, change and the vulnerability of party”, *West European Politics*, vol. 12, núm. 4, 1989.
- _____, *Party System Change. Approaches and interpretations*, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- _____, “New political parties in established party systems: flow successful. Are they?”, en Erik Beukel, Kurt Klaudi y Poul Mouritzen (eds.), *Elites, Parties, and Democracy*, Dinamarca, Odense University Press, 1998.
- _____, “Party System Change”, en R. Katz y W. Crotty, *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage, 2006.
- MARTÍNEZ, Víctor, *Modelos Post-Clásicos de Partido. Un estudio de los estudios contemporáneos (1990-2007)*, investigación posdoctoral (próxima publicación).
- MCHALE, Vincent y John McLaughlin, “Economic development and the transformation of the Italian party system: a reconsideration”, *Comparative Politics*, vol. 7, núm. 1, 1974.



- MCHALE, V. y Sandra Shaber, "From aggressive to defensive gaullism: the electoral dynamics of a catch-all party", *Comparative Politics*, vol. 8, núm. 2, 1976.
- PUHLE, Hans-Jürgen, "Still the age of catch-allism?", en R. Gunther, J. R. Montero y J. Linz, *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- ROSE, Richard y Derek Urwin, "Persistence and change in Western party systems since 1945", *Political Studies*, vol. 18, núm. 3, 1970.
- SCARROW, Susan, *Parties and Their Members. Organizing for victory in Britain and Germany*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- SMITH, Gordon, "Core persistence: change and the Peoples's Party", *West European Politics*, vol. 12, núm. 4, 1989.
- STRØM, Kaare y Lars Svåsand, *Challenges to Political Parties. The case of Norway*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1997.
- TARROW, Sidney, "Economic development and the transformation of the Italian party system", *Comparative Politics*, vol. 1, núm. 2, 1969.
- TORCAL, Mariano, J. R. Montero y R. Gunther, "Ciudadanos y partidos en el sur de Europa: los sentimientos antipartidistas", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 101, 2003.
- WOLINETZ, Steven, "The transformation of Western European party systems revisited", *West European Politics*, vol. 2, num. 1, 1979.
- , "Party system change: the catch-all thesis revisited", *West European Politics*, vol. 14. núm. 1, 1991.
- , "Beyond the catch-all party: approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies", en R. Gunther, J. R. Montero y J. Linz, *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- , *Classifying Party Systems: Where Have All the Typologies Gone?*, ponencia presentada en Reunión Anual de Ciencia Política Canadiense, 2004.
- ZUCKERMAN, Alan y Mark Lichbach, "Stability and change in European electorates", *World Politics*, vol. 29, núm. 4, 1977.

XV. Partidos políticos

Aldo Muñoz Armenta

DEFINICIÓN

Desde la perspectiva jurídica, los partidos políticos son “entidades de interés público” que tienen la tarea de integrar la representación de los ciudadanos, de los órganos de gobierno y hacer posible su acceso a los cargos de elección popular. Desde la ciencia política se les define como organizaciones ciudadanas con el propósito fundamental de lograr el acceso al poder político, es decir, al gobierno, sea en cargos legislativos o ejecutivos. Esta consideración podría generar confusiones si se toma en cuenta el tiempo, porque desde los inicios de la civilización han existido grupos con tal propósito, y no por ello se les puede considerar como partidos políticos.

Ante tal circunstancia, como señala Cárdenas (2000: 512), es preciso restringir la definición anterior a partir del siglo XVIII. Los grupos que buscaban el poder político en el antiguo Egipto, el imperio romano o la Grecia antigua, querían el poder con “ánimo de permanencia temporal”, a diferencia de los que expresamente se organizan como partidos políticos a partir del siglo XVIII en regímenes democráticos, que para conseguirlo quedan sujetos a mecanismos institucionales de competencia que los obligan a participar en elecciones y a contender para obtener la preferencia mayoritaria de los votantes.

Ahora bien, no todos los partidos políticos que gobiernan o han gobernado llegaron al poder por medio de elecciones competidas o porque lograron tener la mayoría de los votos. En algunos casos, primero llega un grupo al poder después de encabezar una revolución social, y una vez en el gobierno, se crea el partido, como en los casos de México con el PRI o de China, Rusia y Cuba con el Partido



Comunista. En otros casos se promueve un golpe de Estado y, desde el poder, se crea un partido, como en Alemania el Partido Nacional Socialista o en Italia el Partido Fascista, o incluso la mayor parte de los partidos comunistas del ex bloque socialista de Europa del Este, que se convierten en gobierno por el apoyo de la entonces Unión Soviética. Desde esta perspectiva, la definición de los juristas y la de los politólogos deja fuera estas realidades.

Con excepción del factor tiempo (a partir del siglo XVIII) y la condición de “temporalidad”, la definición podría prescindir del término “competencia” y, por lo tanto, ubicar a los partidos también en contextos de regímenes autoritarios, de manera que el concepto quede como sigue: “los partidos son instituciones que agrupan a la gente con el propósito de ejercer el poder en el seno del Estado” (Ware, 2004: 27). Empero, esta definición también tiene limitaciones, porque a lo largo de la historia política contemporánea ha habido partidos que tienen fines diferentes al ejercicio del poder.¹

En esta línea, La Palombara y Weiner (1966: 29) ponen el acento en el alcance territorial y en el “mantenimiento” del poder, además de su conquista. Así, para estos autores, un partido “es una organización que está localmente articulada, que interactúa con el público y busca su apoyo electoral, que desempeña un papel directo y sustantivo en el reclutamiento de los dirigentes políticos y que está orientada a la conquista y mantenimiento del poder, bien sola o mediante coaliciones con otras”. Como se ve, esta definición no explica la existencia de partidos en regímenes autoritarios.

Las vicisitudes que dificultan el diseño de una definición que abarque todas las características de un partido tanto en contextos democráticos como autoritarios, así como todos sus propósitos generales y específicos, lleva a Ware (2004: 32) a proponer la siguiente definición: “un partido político es una institución que busca a) influencia en el seno del Estado, a menudo intentando ocupar posiciones de

¹ Por ejemplo, los marxistas ortodoxos a finales del siglo XIX asumían que el papel del Partido Comunista debía ser el desmantelamiento del Estado capitalista; una vez instaurado el comunismo, debía suprimirse el partido. En su momento, Gandhi consideró que el Congreso Nacional Hindú tendría que disolverse una vez que la India lograra la independencia de Inglaterra. También está el caso del partido Bloque Quebecois, que tiene como objetivo fundamental separar a Quebec de la Federación Canadiense. Igualmente resalta el caso del partido vasco Herri Batasuna, que apoya la lucha terrorista del grupo separatista ETA en España. Un caso que es histórico, pero que sigue el mismo argumento, es el del Partido Acción Nacional en México, el cual, hasta 1977, tenía como principal objetivo brindar educación cívica a la población.



gobierno, y b) puesto que normalmente defiende más de un único interés social, intenta hasta cierto punto, agregar intereses”. Asimismo, el partido político se distingue de otros grupos de carácter asociativo en que hace hincapié en la centralidad del Estado como objeto de la actividad de los partidos; reconoce, por lo general, que estar en el gobierno es un medio importante para desplegar su capacidad de influencia.²

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Además de buscar el poder, los partidos surgen con el propósito de institucionalizar las formas del consenso y del disenso a partir de las diferencias sustantivas en las sociedades modernas, también para darle estabilidad al sistema político en la medida en que permiten a los ciudadanos diferenciar entre partidos y gobierno, igualmente como estructuras que organizan las preferencias ciudadanas en los procesos electorales de las democracias, como agentes de la expresión de la pluralidad y de la modernización social o como instrumentos de grupos organizados que pretenden persuadir al resto de la población de que su idea de gobierno es la que conviene a todos.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO

Lipset y Rokkan (1966: 1-64), en su clásico trabajo sobre los conflictos de tipo histórico, sostienen que los partidos políticos surgen con el propósito de dar cauce institucional a las divisiones de tipo “estructural” que se generan en las sociedades como producto de la formación de los estados nacionales o bien como resultado de una revolución. A dichas divisiones los autores las denominan como *cleavages* o *clivajes*.³

² Edmund Burke fue el primer científico social que elaboró una definición. En el contexto del siglo XVIII, visualizó a los partidos como una organización de carácter instrumental: un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo. Los fines requieren medios y los partidos son los medios adecuados para llevar a cabo sus fines.

³ Sobre esta consideración, Lipset y Rokkan establecen que “partido” ha significado, a lo largo de la historia de la política de Occidente, división, conflicto, oposición dentro de un cuerpo político. Asimismo, la palabra deriva etimológicamente de “parte”, y desde que apareció por primera vez en el discurso político, al final de la Edad



En este sentido establecen que, sea cual sea la estructura de la organización política, los partidos han servido como agentes esenciales de movilización y han ayudado a integrar comunidades locales en la nación o en una federación más amplia. Esto sucedió en los primeros sistemas de partidos competitivos y sigue siendo básicamente cierto en las naciones con partido único y régimen de carácter autoritario.

El proceso de movilización, por un lado, y de integración en forma paralela, puede revisarse en términos históricos en los sistemas de partidos competitivos en dos planos: por una parte, cada partido logró establecer una red local de canales de comunicación conectados y, a la vez, ayudó a reforzar las identidades nacionales. Con estas acciones, los partidos suministraron competitividad al sistema político y al mismo tiempo ayudaron a construir un sistema nacional de gobierno por encima de cualquier grupo concreto de funcionarios. Con ello se estimuló a los ciudadanos a diferenciar entre su lealtad al sistema político global y sus actitudes hacia los grupos de políticos en competencia.

Desde luego, no ocurre lo mismo en un régimen autoritario. En este caso el partido único no estimula a los ciudadanos a diferenciar entre el sistema y los funcionarios que ocupan los cargos, de manera que la ciudadanía tiende a identificar la organización política con la política de dirigentes concretos. En este contexto, los que detentan el poder explotan normalmente las lealtades nacionales asentadas para obtener apoyos personales. En las sociedades de este tipo, cualquier ataque a los dirigentes políticos o al partido dominante tiende a convertirse en un ataque al propio sistema político.

El papel de institucionalización del conflicto, y al mismo tiempo de integración nacional, se da a partir de que los partidos se convirtieron en mecanismos para cristalizar y hacer explícitos los intereses contrapuestos, así como los contrastes y tensiones latentes de la estructura social. Favorecieron la integración nacional porque al tiempo que generaban identidades, forzaron a los ciudadanos a aliarse entre ellos por encima de las líneas de división estructurales, así como a establecer prioridades entre sus fidelidades hacia los papeles establecidos o eventuales del sistema político.

Media, ha conservado siempre esta referencia a un conjunto de elementos en competición o en discusión con otra serie de elementos en un conjunto político.



¿Cuáles son los *clivajes* o divisiones estructurales que se identifican en un sentido analítico y que permiten ubicar la posición de los partidos? Según Lipset y Rokkan, los puntos de división son universalismo contra particularismo y actuación contra calidad. Las actitudes que se toman en cada una de estas divisiones son: especificidad frente a dispersión y afectividad frente a neutralidad.

Ahora bien, según la manera en que se crea el Estado nacional o se desarrolla y termina una revolución social, es como se gestan las divisiones en las que los partidos toman posición y generan identidades. En este sentido, los sistemas políticos quedan sometidos a una tensión mucho mayor si las principales líneas de división se relacionan con la moral y la naturaleza del destino humano, como es el caso de muchos países árabes o como lo fueron el comunismo, el nazismo y el fascismo, a diferencia de la mayor parte del mundo occidental, donde las divisiones se orientaron en función de cuestiones negociables y mundanas.

Además de situar las divisiones entre lo trascendental y lo material, Lipset y Rokkan construyeron un eje bidimensional en el que ubican como primera línea divisoria en un plano vertical, el conflicto entre oposiciones locales y la visión centralista de la política (eje *p-l*); en tanto en la segunda línea, que cruza la primera y se visualiza en el plano horizontal (eje *e-i*), se halla el conflicto característico de reparto a corto o largo plazo de recursos, productos y beneficios de la economía: conflictos entre productores y compradores, entre obreros y patronos, entre prestamistas y prestatarios, entre arrendatarios y propietarios, entre contribuyentes y beneficiarios.⁴

En el extremo *i* hallamos las típicas oposiciones amigo-enemigo de movimientos ideológicos o religiosos determinantes de la comunidad que les rodea. El conflicto no es sobre pérdidas o ganancias concretas, sino sobre concepciones de verdad moral o sobre la interpretación de la historia y del destino humano; la pertenencia no es cuestión de afiliación múltiple en varias direcciones, sino una lealtad difusa de “jornada completa” incompatible con otros vínculos de la comunidad; y no hay

⁴ El extremo referido a los conflictos entre lo nacional y lo local, incluye la disputa de las élites nacionales dominantes (o que aspiran al dominio) y de sus burocracias y las típicas reacciones periféricas de minorías lingüísticas y poblaciones culturalmente amenazadas debido a las presiones de la maquinaria de centralización, regularización y racionalización del Estado nacional. En el extremo donde se sitúan las divisiones por asuntos económicos, los alineamientos son específicos y los conflictos tienden a resolverse mediante negociación racional, estableciendo normas de distribución universales.



comunicación que fluya libremente por encima de las líneas de división, sino que está restringida y regulada para proteger el movimiento contra impurezas y contra las semillas del pacto por la homogeneidad y la unanimidad cultural.

Lipset y Rokkan aclaran que las divisiones históricamente documentadas raras veces caen en los extremos de los dos ejes. Es decir, un conflicto concreto no es exclusivamente territorial o exclusivamente funcional, sino que se alimenta de tensiones en ambas direcciones. Todo depende de cada caso. Sin embargo, según los autores este modelo sirve como una red en el análisis comparativo de sistemas políticos: la tarea consiste en localizar las alianzas entre partidos en determinados momentos en este espacio bidimensional. Los ejes no son fácilmente cuantificables y quizá no satisfagan ninguno de los criterios en una escala rigurosa, pero son heurísticamente útiles.

ORGANIZACIÓN DE LAS PREFERENCIAS EN LA DEMOCRACIA

Para el jurista y politólogo francés Maurice Duverger (1979: 15-29), el desarrollo de los partidos está ligado al de la democracia, que a partir del siglo XVIII implicó la extensión del sufragio popular y las prerrogativas parlamentarias. A diferencia de Lipset y Rokkan, este autor ubica la formación de los partidos más por la necesidad de fortalecer intereses en el poder que identidades. Así, establece que “cuanto más crecen los parlamentos, sus miembros se ven en la necesidad de agruparse por afinidades; cuanto más se extiende el derecho al voto, hay más necesidad de organizar a los electores”.

En este sentido, no serían los *clivajes* el origen y propósito de un partido, sino el diseño institucional de las primeras democracias en el mundo moderno. En esta lógica, con el surgimiento de grupos parlamentarios aparecen comités electorales para promover el voto y, posteriormente, se establece una relación permanente entre estos dos elementos

Los grupos parlamentarios surgen, a su vez, a partir de una comunidad de doctrinas políticas, por la vecindad geográfica o por la voluntad de defensa profesional, la adopción del sistema proporcional para repartir los escaños, las ambiciones por un cargo ministerial de aristócratas y hombres acaudalados, y por la corrupción para mantener cuotas de poder e influencia en el gobierno. Con esta lógica, la nueva



forma de generar el poder político requería organizar su futura base de legitimidad para alcanzar el mayor número de votos, de manera que los comités electorales son producto de la extensión del sufragio popular que hace necesaria la organización de nuevos electores. Una vez creados grupos parlamentarios y comités electorales, se requiere coordinación permanente entre ellos y lazos regulares para que haya un partido.

A este tipo de partidos que surgen desde el parlamento, Duverger los llama de “creación interior” y su primera tarea, una vez extendidos a lo largo de un territorio nacional, es crear nuevos comités electorales afines en los lugares donde no se les conoce, lo que significa que, a diferencia de los primeros, su creación sería producto de una decisión central, de modo que el mecanismo de evolución de los partidos se invirtió en una segunda fase.

Posteriormente, dice Duverger, los partidos surgen en la medida en que organizaciones diversas, tales como sindicatos o iglesias, igualmente en el contexto de la democracia, asumen que es viable crear centralmente comités electorales y competir por los escaños parlamentarios. Sobre el particular, el autor señala que si la mayor parte de los comités electorales son engendrados al margen del parlamento y por una organización externa, el partido se denominará de “creación exterior”.

Los partidos de creación exterior tienen las siguientes características: son más centralizados que los creados en el ciclo electoral y parlamentario; no parten del poder, sino de la base; como los comités nacen del centro, están limitados en términos de sus acciones; dependiendo del grado de centralización de las organizaciones fundadoras, se corresponderá con el comité central del partido; los partidos de creación exterior son más disciplinados que los de creación electoral y parlamentaria; se relacionan directamente, a través de sus organizaciones, con las células de base, mientras que los de creación interna tienen como punto de enlace a sus diputados, que a su vez se vinculan informalmente con sus seguidores.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLURALIDAD Y DEL GOBIERNO RESPONSABLE

Giovanni Sartori (1980: 17-58), cuando se refiere al origen y propósito de los partidos, coincide con Lipset y Rokkan en que representan divisiones, pero al mismo tiempo un tipo de consenso. Sin embargo, Sartori añade dos elementos: los partidos



le dan contenido a la pluralidad social, económica y cultural que se asienta en el siglo XX y además, por la obligación de cumplir con tareas de gobierno, tienen que ser “responsables” no sólo ante sus seguidores, sino frente al conjunto de los gobernados.

Sartori pone el acento en el contexto cultural en el que surge la idea de partido. En este sentido, se supone que en la medida en que declina la visión organicista de la Edad Media y el Estado absolutista, el término “partido” empezó a utilizarse, sustituyendo gradualmente el término “facción”, sobre todo porque se reconoce que un partido no es una facción y que no perturba el bien común.⁵ La palabra *partido*, a partir del siglo XVIII, adquiere dos significados semánticos opuestos: por una parte *partire*, que es dividir y, por otra, se asocia con participar y, en consecuencia, con compartir.

De lo semántico se pasa a lo cultural: los partidos llegan a ser aceptados de manera subconsciente en las sociedades modernas al ver que la diversidad y el disenso no son necesariamente incompatibles con el orden político ni perturbadores de él. Más aún, de los siglos XIX al XX los partidos son correlativos respecto al liberalismo y dependen de él, al tiempo que la visión del mundo “monocromático” pierde vigencia en buena parte de la comunidad política en los países occidentales.

El pluralismo de los partidos, señala Sartori, se vio precedido del pluralismo constitucional. Este último no abrió camino al primero porque la división de poderes tuvo como propósito original el gobierno mixto y no el de los partidos. Incluso la división de poderes y el equilibrio entre ellos en algunos casos, se hizo sin los partidos o en contra de ellos, sobre todo en el caso del declive de los gobiernos absolutistas.

Empero, fue hasta el siglo XX cuando los partidos adquirieron la condición de sujetos de derecho público, particularmente después de la segunda Guerra Mundial, en prácticamente todo el mundo moderno, porque en la mayor parte de Occidente

⁵ En términos etimológicos facción y partido no tienen el mismo significado. Facción deriva del término *facere* (hacer, actuar) y la palabra *factio*. Ello da lugar a que se trata de un grupo político dedicado a un *facere* perturbador y nocivo, según la visión durante la Edad Media y el absolutismo. Por su parte, la palabra *partido* se deriva del verbo *partire*, que significa dividir. Entra al discurso político hasta el siglo XVII. La palabra que la precede es *secta* que etimológicamente viene de *secare*, que significa cortar, separar, dividir. Por lo tanto, la palabra *partido* flexibiliza el término *secta*. Para el siglo XVIII, interviene el término francés *partager*, que significa compartir, al igual que las palabras inglesas *partaking* o *partnership* y *participation*.



los partidos no eran tales, sino facciones, partes en contra del todo, en lugar de partes del todo. Hasta principios del siglo XX el credo individualista-liberal estaba presente en la mayor parte de las constituciones del mundo occidental; igualmente en buena parte de las instituciones políticas se creía que lo importante no era la coincidencia de opiniones, sino la diversidad, y que el individuo debía liberarse de las estructuras corporativas, de los agregados sociales.

Los partidos tuvieron que esperar a que el pluralismo social se asentara e hiciera efecto en las instituciones políticas. El pluralismo llega, según Sartori, con la división del trabajo y la diferenciación estructural, es decir, con la especialización y autonomía de las distintas formas asociativas y de las burocracias gubernamentales, proceso que generalmente se asocia con la modernización.⁶

Entonces, ¿cómo surgen los partidos? Al respecto, Sartori dice: primero hubo su aceptación constitucional en el marco de una comunidad política asentada en la pluralidad social y cultural y su participación en la definición de la orientación de las acciones del gobierno. Después se dio el segundo momento fundamental: la regla de la mayoría, que en el marco del pluralismo se convierte en la base principal sobre la cual se sostiene y legitima el principio limitado de la mayoría: quienes se hallan en la mayoría deben respetar los derechos de la minoría.

El tercer momento que favorece la consolidación partidista se da en la medida en que los partidos de corte aristocrático se convierten en partidos electorales, como lo señalaba antes Duverger. Este momento es crucial porque el partido pasa de ser un grupo que responde solamente a sus seguidores en las cámaras, a ser responsable en gobierno, es decir, responsable ante el pueblo.⁷

¿Por qué los partidos pasan de ser un grupo que responde a uno responsable? Sartori afirma que tiene que ver con la mecánica de la competencia dentro de los parlamentos: cuantos más votos necesitan los miembros del partido en el parla-

⁶ El pluralismo se caracteriza en tres ámbitos: 1) cultural, 2) societal y 3) político. El primero diferencia cultura secularizada y cultura homogénea. La diferencia y no la semejanza, el disenso y no la unanimidad, el cambio y no la inmutabilidad es lo que hace posible una vida agradable. El segundo es diferenciación social. El tercer ámbito implica diversificación del poder. Existencia de grupos independientes y no inclusivos.

⁷ Un gobierno que pasa de responsable a que responde es un gobierno que está obligado a acceder a lo que se le pide. No necesita responder más allá de su responsabilidad técnica. Se mide por su comportamiento competente y técnicamente responsable. Es muy posible que al gobierno que responde se le declare irresponsable porque abdica de su responsabilidad independiente. Su equilibrio es conflictivo. El gobierno que responde equivale al gobierno por partidos. Difícilmente pueden atender todas las exigencias por las cuales compiten por los votos.



mento, más vínculos tienen que establecer con el electorado. Esto implica atender quejas y satisfacer exigencias, es decir, actuar con responsabilidad política. Después, los partidos se consolidan porque se convierten en estructuras asociativas que no sólo se mantienen unidas por principios, sino también por las ventajas electorales de llegar a estabilizarse.

ESTABILIDAD POLÍTICA Y MODERNIZACIÓN

Samuel Huntington (1976: 349-379), probablemente más cercano a las tesis de Lipset y Rokkan y la de Sartori, apunta que los partidos surgen con el propósito de canalizar a nuevos actores que pretenden influir en las decisiones políticas, y que de no ser asimilados por el sistema político, generarían un problema de estabilidad.

Ahora bien, la sola presencia de partidos políticos no garantiza la canalización de nuevos actores en la política. Estos son necesarios para organizar y estructurar la participación ampliada, pero representan un papel secundario que complementa la fuerza institucional, es decir, parlamentos y burocracias de gobierno. Asimismo, la estabilidad y fuerza de un partido y de un sistema de partidos dependen de su grado de institucionalización y participación, lo cual significa cierto grado de normatividad en la toma de decisiones y la efectiva inclusión de la gente.

En este marco, una elevada participación, combinada con una escasa institucionalización política partidaria, produce una política anómica y violencia, en la medida en que no hay ni procedimientos ni jerarquías que canalicen las nuevas expresiones. Por otro lado, una baja participación también tiende a debilitar los partidos políticos respecto de otras instituciones políticas y fuerzas sociales, pues sin una base social genuina, carecen de legitimidad para influir en las decisiones públicas.

Además, los partidos son importantes porque le dan un contenido plural y moderno a las instituciones representativas. Al respecto, sostiene Huntington, los parlamentos y elecciones son instrumentos de representación; los partidos, de movilización; de manera que sin partidos, parlamentos y elecciones reproducen el *statu quo*, es decir, los intereses de las burocracias gubernamentales.

¿Qué pasa en las sociedades donde no hay partidos? Los sistemas tradicionales, como ocurre en el caso de algunos países árabes, no tienen partidos políticos, ya que



los ven como un desafío a la estructura social. Ante ello, el liderazgo social deriva de las posiciones jerárquicas de tipo tradicional, ya que los partidos amenazan a la élite cuyo poder económico se basa en la herencia, la posición social o la propiedad de tierras. Así, un monarca del siglo XXI en África o en Asia ve a los partidos como fuerzas divisorias.

En otros casos, la oposición a los partidos en un Estado en proceso de modernización es complementada por la oposición administrativa. No se quieren aceptar las consecuencias de la modernización, aunque sí racionalizar las estructuras sociales y económicas. La idea es un modelo burocrático que implica eficiencia y eliminación de conflictos.

Otra fuente de oposición a los partidos está representada por aquellos que aceptan la participación, pero no la necesidad de organizarla, es decir, los líderes populistas. El adversario conservador cree que la estructura social es suficiente para vincular pueblo y gobierno, el administrativo entiende que la estructura burocrática satisface esas necesidades, y el oponente populista niega la necesidad de estructuras intermedias.

En sus primeras etapas los partidos aparecen como facciones y, en apariencia, exacerbaban conflictos y desunión, pero en la medida en que desarrollan fuerzas se convierten en el eslabón que junta una fuerza social con otra y crea una base para la identidad y la lealtad que trasciende los agrupamientos parroquiales. Al regularizar los procedimientos para la sucesión del liderazgo y la asimilación de nuevos grupos al sistema político, proporcionan la base para la estabilidad y el cambio ordenado.

La estabilidad de un sistema en vías de modernización, desde esta óptica, depende de la fuerza de sus partidos. Por su parte, un partido es fuerte en la medida en que tiene apoyo de masas y está institucionalizado en sus procedimientos internos. Otro aspecto importante de la fuerza del partido, según Huntington, es la complejidad y profundidad organizativas, en particular como las revelan los vínculos entre él y las organizaciones socioeconómicas, tales como los sindicatos obreros y las asociaciones campesinas.⁸

⁸ A medida que un partido político se identifica con la expresión organizada de una fuerza social, tiende a perder su propia identidad y a convertirse en una criatura de ese grupo social. En los partidos fuertes, el liderazgo de los grupos funcionales queda subordinado a la dirección del partido, y las decisiones políticas están reservadas al liderazgo de éste.



Otro aspecto de la fuerza del partido se refiere a la medida en que los activistas políticos y los buscadores del poder se identifican con él y lo ven como un medio y no como un fin en sí mismo. Las condiciones de lucha política y la entrega de la élite superior al partido como principal instrumento de cambio político la conducen a dedicar la mayor parte de sus energías y recursos a construir una organización sólida, sensible, capaz de una acción disciplinada en respuesta a lineamientos provenientes de la dirección, y de promover y explotar los sentimientos de insatisfacción entre las masas para fines políticos. Se debilita esta relación cuando el partido sólo es instrumento de poder, es decir, una plataforma temporal.

RENTABILIDAD ECONÓMICA Y PERSUASIÓN

Una visión que privilegia el análisis de los partidos como instrumentos de ciertos grupos económicos es la de Anthony Downs (1992). Para este autor los partidos tienen como principal función vender cierta idea de “bienestar” social a través de la persuasión, en la medida en que los electores no tienen información y no se interesan en saber cuál es la opción política que, en términos efectivos, les conviene. Por su parte, los gobiernos no tienen certeza de qué piensan los electores ni lo que puede hacer la oposición para obtener el triunfo.

En esta lógica, los partidos políticos son un equipo de hombres que sólo desean sus cargos para gozar de la renta, el prestigio y el poder que supone la dirección del aparato gubernamental. Formulan su política estrictamente como medio para obtener votos; ejecutan políticas y sirven a grupos para conservar sus puestos. Por lo tanto, su función social es subproducto de sus motivaciones privadas. Complementariamente, el gobierno es un empresario que vende política a cambio de votos, en lugar de productos a cambio de dinero. Debe competir para obtener esos votos igual que dos o más oligopolios compiten para vender en un mercado.

Si se tuviera un escenario de conocimiento perfecto e información no costosa: 1) las acciones de gobierno se desarrollarían en función de la forma en que se espera que voten los ciudadanos y también a partir de las estrategias de sus opositores, 2) adicionalmente el gobierno confiaría en que los ciudadanos votaran de acuerdo con las variaciones que la actividad gubernamental provocara en su utilidad y con las estrategias de los partidos de oposición, y 3) los ciudadanos votarían de acuerdo



con las variaciones que causara la actividad gubernamental en su utilidad y con las alternativas ofrecidas por la oposición.

Así, se forman cinco ecuaciones con cinco incógnitas antes del proceso electoral: 1) los votos esperados, 2) los votos reales, 3) las estrategias de la oposición, 4) la acción gubernamental, y 5) las utilidades individuales. Continuando con la lógica del escenario de información perfecta, estas incógnitas se resuelven durante el proceso electoral porque los ciudadanos consideran las elecciones como el medio para seleccionar al gobierno que más los beneficia, es decir, votarán por el que consideren que les proporcionará mayor utilidad.

Sin embargo, dice Downs, la realidad es diferente: 1) prevalece la información imperfecta; el gobierno, aunque procura a veces conceder a las preferencias de cada ciudadano exactamente la misma ponderación, no significa que sus políticas favorezcan por igual a todos los votantes. De este modo, los partidos no saben exactamente lo que el ciudadano desea; 2) los ciudadanos no siempre saben lo que el gobierno o la oposición han hecho; y 3) la información para los ciudadanos es costosa.⁹

Este problema se resuelve a través de la “persuasión”. Se trata de un mecanismo que simplifica la necesidad de información para los votantes, los partidos y el gobierno: cuando hay ignorancia, los persuasores cumplen entonces un papel fundamental. Esto implica, por otro lado, más poder para los persuasores y desigualdad entre los ciudadanos.

En otras palabras, mientras la comunicación entre votantes y gobierno sea imperfecta, el gobierno se dirigirá siempre a una base cuasi representativa y los analistas de información tendrán mucho poder y, por lo tanto, más atención que los ciudadanos por parte de los partidos y del gobierno. Paralelamente, los mecanismos de persuasión originan que los partidos y el gobierno sean sobornados por los empresarios de los medios que no son representativos.

Dicho soborno tiene que ver con la cantidad de información racional que adquiere un agente con capacidad decisoria, porque su ingreso marginal suele ser mayor que su coste marginal, lo que significa que un poco de información es un

⁹ En una situación de información imperfecta muchos votantes encuentran útiles las ideologías de partido, porque les evitan relacionar cada cuestión con su propia opinión del bien social. Las ideologías sirven para diferenciar la posición de los partidos. Los partidos no pueden abandonar fácilmente su ideología ni pueden tener una idéntica a la de sus oponentes.



aumento de la utilidad. Los ciudadanos comunes, en cambio, tienen una situación adversa en lo que implica su situación informativa: el ingreso marginal de la información adquirida en el terreno de los votos se mide por la ganancia esperada por votar, pero votar correctamente no produce ninguna ganancia ni utilidad, porque ningún voto es decisivo. Por ello, es irracional que la mayoría de los ciudadanos adquiera información política con propósito de voto. Así, la ignorancia en política no es consecuencia de una actitud apática y poco patriótica, es más bien una respuesta completamente racional.

La información, como en el caso de los grupos de presión, favorece el trabajo de persuasión, porque desde esta posición un ciudadano generalmente logra persuadir al partido gobernante de que las políticas que desea, las quieren y son benéficas para muchos votantes. Para ser persuasivo, según Downs, se debe estar bien informado, ser capaz de diseñar una política y saber contrarrestar otros argumentos. A diferencia de la mayor parte de los ciudadanos, para los pocos miembros del grupo de presión que se especializan en algún área, los ingresos potenciales de la información política pueden ser muy elevados.

Como los dirigentes partidistas quieren mantener sus rentas o incrementarlas en el caso de los partidos opositores, generalmente se interesan en tener como aliados a los persuasores. Por ello, es más probable que los individuos de los grupos de presión ejerzan una influencia directa sobre la formación de la política gubernamental en su papel de productores. En consecuencia, un gobierno democrático se inclina normalmente a favor de los intereses de los productores y en contra de los intereses de los consumidores.

LOS PARTIDOS COMO UN TODO SIN COMPETENCIA

La mayor parte de los politólogos coincide en que si los partidos son una “parte” y, en el mejor de los casos, aspiran a tener la mayoría de las preferencias, que en términos numéricos podría ser la minoría más numerosa, ¿qué se puede deducir cuando un partido político pretende ser el todo? Sartori (1980: 59-79) señala que se le puede concebir como un mecanismo institucional de control, de comunicación entre ciudadanos y el sistema político o incluso, coincidiendo con Huntington, como un instrumento de modernización social y política.



Para empezar, Sartori apunta que el partido único, pese a que en términos ideológicos es una parte, en los hechos no es ni pretende ser una parte en el sentido en que lo son los partidos en plural. El partido único recibe las características de lo completo o de la totalidad y rechaza de plano la idea de que un todo sea el resultado de una interacción competitiva de las partes.¹⁰

Pero, se pregunta Sartori, ¿por qué tener un partido en lugar de no tener ninguno? Si el objetivo de los sistemas unipartidistas es eliminar los partidos, ¿por qué no todos? Después conjetura: el concepto de la inexistencia de partidos incluye dos casos diferentes: 1) los estados sin partidos y los estados previos a los partidos, como Arabia Saudita, Yemen, Jordania, Nepal, etc.; y 2) los estados antipartidos, generalmente regímenes que han suprimido los partidos preexistentes.

Los estados sin partidos son comunidades políticas tradicionales que han resistido o escapado a la modernización. Los estados antipartidos son regímenes militares que guardan relación con las sociedades subdesarrolladas o en desarrollo y que afirman tener un carácter provisional. Empero, cuanto más modernizada o más desarrollada sea la sociedad, más cede el antipartidismo al unipartidismo.

Incluso los casos históricos, como China, Cuba, la Unión Soviética, la Alemania Nazi o la Italia fascista, muestran que el Estado unipartidista es la solución final cuando falla el pluralismo de partidos en sociedades con cierto grado de desarrollo político. Según Sartori, el partido único existe en la medida en que hay un hueco en el espacio partidista que requiere ser ocupado. Es decir, cuando no hay una institución política que represente las identidades dispuestas a la participación política ni tampoco un portavoz de esos grupos en los escenarios de la política nacional o, como diría Huntington, que los incorpore en el marco de las decisiones políticas en tanto grupo recién movilizado.

A diferencia de los partidos que buscan competir por el poder a través de elecciones que tuvieron como estímulo para consolidarse la ampliación del sufragio, en el unipartidismo el antecedente es la aparición de una sociedad *politicizada* (de masas y movilizada), es decir, interesada en participar en las operaciones del sis-

¹⁰ Incluso dentro del partido único se prohíbe todo tipo de división formalizada. El nazismo y el comunismo son promotores de un sistema monocromático de creencias basado en el principio de la unanimidad y el horror al disenso.



tema político. El partido único surge para darles cauce, ya que su participación es necesaria para que el sistema funcione con más eficacia. Su enemistad es peligrosa y su indiferencia un despilfarro.

Desde otra perspectiva, como lo establece Huntington, la entrada en la política de masas crea un nuevo problema: la *canalización*. Así, un sistema de partidos estructurado equivale a decir que ha llegado a una fase de consolidación en la cual puede desempeñar una función canalizadora. Cuanto mayor sea el número de participantes, mayor será la necesidad de un tráfico regularizado. Cuando la sociedad en general se politiza, son necesarias ciertas normas de tráfico que generalmente cumplen la función de conectar a la sociedad con el Estado y viceversa. La absoluta inexistencia de partidos deja a la sociedad fuera del alcance, fuera de control y, a la larga, ningún régimen modernizado se asentará sin un mecanismo eficaz de canalización.

Es posible, en el contexto de una sociedad politizada, que el partido como conducto de expresión dure poco, pero como conducto nace para ser duradero. Se trata, dice Sartori, de un puente que los partidos que son parte construyeron en el camino para un sucesor que es el partido sin contraparte. El partido único necesita una sociedad totalmente politizada. Son generalmente regímenes excepcionales. Exigen exclusividad. Son regímenes nuevos. Tienen que movilizar y persuadir a la sociedad y pedir a ésta una devoción confiada. Estas sociedades requieren un poderoso instrumento de riego. Un ejemplo de este caso fue México entre 1929 y finales de la década de 1970.

Se puede decir que el partido, en relación con el Estado, es una duplicación de éste y tiende a absorberlo o viceversa. Sin embargo, es importante matizar los siguientes elementos: 1) en un sistema de Estado-partido, el cargo público suele ser un elemento secundario del cargo en el partido; 2) coexiste una meritocracia burocrática junto a un sistema de carrera en el partido; 3) el partido debe recurrir a talentos técnicos para cubrir los puestos técnicos; y 4) en el Estado-aparato existen varios aparatos que se interconectan de manera diversa. Los casos más emblemáticos de este tipo son China y Cuba.

¿Cómo es la oposición y la relación con la sociedad donde gobierna un partido único? El sistema Estado-partido niega la validez del disenso e impide la oposición. A diferencia de los estados democráticos, el partido es menos instrumento de



expresión y más de extracción; en la democracia la sociedad configura un sistema de partidos, pero en el sistema Estado-partido, éste configura a la sociedad.

Entonces, se pregunta Sartori, ¿quién hace la oposición? Cualquiera que sea la condición del partido supone que los grupos grandes se dividen en grupos más pequeños; en los procesos intrapartidistas se observan desacuerdos, rivalidades y enfrentamientos. Así, en los regímenes con partido único la competencia entre dirigentes dentro del partido es una lucha entre personas dotadas de poder que se enfrentan directamente. Ésta es la parte más importante de la competencia en los sistemas de partido único. Asimismo, el disenso intrapartidista sólo expresa e induce un enfrentamiento privado mucho más que uno funcional, pero lo que importa es cómo se canaliza el conflicto (a través de jerarquías absolutamente parciales y con resultados siempre indeterminados).

Si los ciudadanos tienen restricciones para expresar sus opiniones, ¿cómo se comunica la sociedad con el gobierno? Al respecto, Sartori explica que en un sistema de Estado-partido se establece una red de comunicación para enviar y recibir mensajes de la sociedad. El objetivo es crear un sistema de comunicación autorizada que mantenga controlados a los ciudadanos.

LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS

Los partidos, además de la búsqueda del poder y su mantenimiento, cumplen funciones sociales que las estructuras asociativas de carácter tradicional, tales como los gremios, las cofradías o las iglesias, habían desempeñado hasta el siglo XVIII, entre las que destacan la socialización, la representación y la legitimación del sistema político.

De acuerdo con Alcántara (1997: 44-50), los partidos políticos no solamente tienen como función social la búsqueda del poder, sino que también cumplen seis funciones fundamentales en aquellos países que han alcanzado cierto grado de modernización política: socialización, movilización, participación, legitimación, representación y operatividad del régimen político.

Con otras instituciones de las sociedades modernas, como la escuela, los medios, los sindicatos, las asociaciones religiosas e incluso la familia, los partidos políticos comparten la función de la socialización política, que es un proceso mediante el cual las personas adquieren ciertos patrones y valores de comportamiento político. En



una primera etapa consiste en reforzar la cultura política, dando continuidad en su ejecución. En la segunda, es un cambio significativo de las pautas en la cultura política en alguna de las tres dimensiones que configuran las orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas hacia objetos políticos (partidos y líderes). Según Alcántara (1997: 44), los partidos políticos son un mecanismo de socialización porque tienen la necesidad de un núcleo duro de militantes para las tareas de proselitismo y en las campañas electorales, es decir, se trata de una actividad permanente que incluso en algunos casos tiene como fin la conformación de subculturas partidistas.

La movilización está relacionada con la construcción y consolidación partidista, en la medida en que esta función se refiere al proceso por el que un grupo pasa de ser un conjunto pasivo de individuos a uno activo y participante en la vida pública. Como se ve, la tarea de socialización, en el caso de los partidos, está estrechamente relacionada con la de movilización, que supone reducir los reclamos que compiten en una sociedad por los recursos públicos, el desarrollo de un programa que corresponda con los intereses movilizados y la construcción de una estructura grupal mínima. Ahora bien, a diferencia de otros grupos asociativos, una vez que el partido se afianza en el sistema político, su interés de movilización y su capacidad en el mismo sentido se desvanece sin llegar a desaparecer totalmente.

Sobre la participación Alcántara (1997: 45), apoyado en Milbrath (1965), establece que desde la perspectiva conductista deben considerarse dos dimensiones generales. Una es la participación activa con valor instrumental que conlleva la selección de líderes y la actividad partidista que implica debate y acuerdos, entre otros elementos. Otra dimensión se caracteriza como la participación pasiva, ya que supone obediencia, disciplina o indiferencia.

La función de legitimación tiene que ver con la articulación del apoyo y la confianza de las personas en las reglas que establece el régimen político. Esto implica tomar en cuenta las funciones anteriores: socialización, movilización y participación. La legitimidad en regímenes autoritarios se da a través del partido gubernamental, mediante el control regulado de la participación y la comunicación entre ciudadanos y gobierno, y con la selección controlada de dirigentes reconocidos por importantes segmentos de la sociedad.

En cuanto a la función de representación, ésta tiene que ver con la selección de candidatos para cargos legislativos y ejecutivos. En un régimen democrático los



partidos tienen generalmente el monopolio de esta función. Se trata de captar preferencias ciudadanas a su favor a través de la regla de la mayoría, de acuerdo con las características del sistema electoral en que esté inserto cada partido. En las democracias, por lo regular, un solo partido no está en condiciones de ganar todos los escaños, sino que comparte con otras fuerzas políticas el espacio y la representación en los órganos de gobierno sujetos al ejercicio del voto para su integración. En un régimen autoritario los partidos representan los símbolos de la unidad, así como la legitimidad de la selección de líderes para el ejercicio del gobierno. Igualmente simbolizan las aspiraciones de progreso y consenso de las sociedades donde se sitúan.

La función de operatividad del régimen político involucra a los partidos en varios sentidos: el reclutamiento de dirigentes y candidatos, la profesionalización de los cuadros partidistas con el propósito de que aprendan las tareas del ejercicio de gobierno, y el conocimiento de las funciones de las diferentes estructuras burocráticas de la administración pública. Según Alcántara (1997: 48), el que los partidos estén conformados por grupos con un alto grado de homogeneidad y disciplina interna facilita que sus cuadros operen como un “todo coherente” en las estructuras de gobierno, sin que ello implique que se desprendan del todo de la ideología y el programa político que los llevó al poder.

En gran parte del mundo las funciones de socialización, movilización y participación, si bien no están agotadas, ya no abarcan el mismo esfuerzo que las de representación, legitimación y operatividad del régimen, incluso en contextos de regímenes autoritarios, particularmente porque las iglesias, sindicatos, asociaciones ciudadanas y también la escuela y los medios masivos de información, empiezan a predominar en dichas tareas. A su vez, las funciones de representación y operatividad del régimen han cambiado significativamente.

La función de representación está cambiando porque los partidos están obligados cada vez más a presentarse como un tipo de “subcultura” representativa en un sentido ideológico, al tiempo que deben abarcar una amplia gama de preferencias electorales (convertirse en partido “atrápalo todo”), es decir, por un lado están obligados a especializarse ideológica o temáticamente, a la par que tienen la presión de abarcar al mayor número de electores. En relación con la función de operatividad del régimen, los partidos cada vez son más un instrumento para llegar al gobierno y cada vez menos un mecanismo para reflejar ideas de gobierno, en la medida en que



el aparato gubernamental, por razones de especialización y diferenciación, es cada vez más autónomo de los partidos.

TIPOS DE PARTIDOS

Desde esta perspectiva sistémica conviene, en principio, hacer una revisión de la tipología de los partidos políticos¹¹ en la que se responda de forma empírica a la preocupación central de este trabajo: ¿por qué los *inputs* y *outputs* dentro de un partido se definen por las personas y no por las normas, es decir, por qué en los partidos importan más los líderes que sus mecanismos institucionales de decisión?

El primero en desarrollar esta perspectiva analítica es Max Weber (1997), que distingue los “partidos de patronaje”, es decir, tendientes exclusivamente a conseguir una posición de poder para el jefe y ocupar cargos para el aparato de sus seguidores que pueden considerarse también como “partidos de clase o de grupo social” y que actúan conscientemente a favor de sus intereses. Otro tipo son “los inspirados en una intuición del mundo” o ideológicos, organizados con base en principios abstractos en torno a una particular visión del mundo.

A esto añade Weber que si los candidatos aportan el mayor gasto de los gastos de campaña, los partidos se configuran como plutocracias; en cambio, si el dinero proviene de grupos, el partido se ocupará de representar intereses específicos, pero si la financiación la procura la maquinaria administrativa partidaria, los candidatos dependerán del partido. Estas clasificaciones dan lugar a una tercera clasificación: los partidos de “notables” y los de “masas”. El primer tipo cuenta con un personal político apoyado en su posición personal económica o social y que se dedica a la política en forma secundaria. Sus miembros se reúnen periódicamente sólo en vísperas de las elecciones y su relación con los grupos de electores se basa en mecanismos de confianza más que en la delegación.

En cambio, los partidos de “masas” se caracterizan por una organización fuerte y diferenciada, fruto de la presencia de personal político de carácter profesional que trabaja de tiempo completo, cuya forma de vivir y de tener ingresos es, preci-

¹¹ La clasificación que se presenta fue tomada de Bartolini (1993).



samente, la política. Weber considera que estos partidos son un ejemplo del predominio de los procesos de racionalización y burocratización que caracterizan en su conjunto al desarrollo social y burocrático. Esto es así porque el partido de masas se asemeja a la burocracia del Estado con sus mismos atributos: rapidez de decisión, uniformidad, jerarquización formal, disciplina y secreto.

Otra clasificación significativa es la elaborada por Sigmund Neumann (1956), quien, a diferencia de Weber, otorga particular importancia a la relación del partido con sus miembros y los grupos sociales de apoyo. Distingue entre “partidos de representación individual” y “partidos de integración”. Posteriormente subdivide esta última categoría en “partidos de integración democrática” y “partidos de integración total”. Es decir, además de la variable personalismo-burocracia, este autor introduce la de autoritarismo-democracia. En este contexto, el partido de representación individual repite las características del partido de “notables” de Max Weber, que se desarrolla en sociedades con baja movilización y participación política y las actividades de sus miembros se restringen a periodos electorales.

Por su parte, los partidos de integración tienen una relación de mucho mayor compromiso con sus miembros. Éstos no sólo financian por medio de la afiliación, sino que ejercen una influencia cotidiana sobre los militantes “en cuanto que el conjunto de sus organizaciones y actividades acompaña e implica a sus miembros desde la cuna hasta la tumba”. En este tenor, el partido de integración social se dirige a grupos sociales específicos a los que trata de movilizar e incorporar a la vida del partido. Son una respuesta político-organizativa al desarrollo de la política de masas que conlleva la necesidad de organizar y movilizar a nuevos grupos de electores antes excluidos de la competencia política. Al diferenciar a los partidos de integración democrática de los de tipo totalitario, Neumann señala que el factor que singulariza a uno u otro es la libertad de sus miembros para adherirse, de manera que en el partido de integración democrática la afiliación no está condicionada y se ofrece libertad de elección, de forma que se establece una clara distinción entre ser miembro de la organización y ser ciudadano.

Otra clasificación que vale la pena tomar en cuenta es la de Gabriel Almond (1972), quien define a los partidos como estructuras que tienen la función de agregar intereses articulados por otros grupos. Estos se distinguen de acuerdo con el estilo que hace posible dicha agregación. Un primer tipo son los “partidos de contratación pragmática” que tienden a la agregación de varios intereses en algunas



alternativas políticas por medio de mecanismos de conciliación y negociación en un contexto de compromiso, en este tipo de partido los intereses se representan a sí mismos y se combinan en forma pragmática.

El segundo tipo es el “partido ideológico”, que agrega intereses a partir de valores absolutos y se caracteriza por un programa político que se manifiesta de forma lógica y racional con base en una visión particular del mundo. En este caso el programa no es el resultado de la agregación, sino el punto de partida. Estos dos tipos se parecen al partido burocrático de Weber, en el que importan más las normas que las personas, pero hay un tercero donde ocurre todo lo contrario: el “particularista-tradicional”, que infiere sus objetivos de la tradición y del pasado y es típico de situaciones y realidades en las que aún persisten formas de poder tradicionales.

Una clasificación más es la de Kirchheimer (1980), quien infiere que los partidos modernos tienen como condición de supervivencia el establecimiento de normas para sobrevivir porque son “atrápalo todo”, y cuya formación es producto de la difusión de orientaciones cada vez más laicas, de consumo de masas y de desdibujamiento de las líneas de división de clase, de manera que están sometidos a fuertes presiones de carácter ideológico y organizativo. Estas presiones de cambio son válidas para partidos de tipo confesional o socialista y aun para los partidos nuevos de representación individual.

En este sentido los partidos se han visto obligados a: a) atenuar o abandonar el contenido ideológico originario; b) reforzar los liderazgos para darles autonomía (factor que refuerza el personalismo); c) redimensionar el papel de los afiliados y los activistas otorgándoles mayor libertad; d) subrayar menos la relación con una clase específica o clientela; y e) promover la apertura hacia diversos grupos de interés autónomos respecto al partido. En esta clasificación hay un aspecto crucial, las normas y los personajes desempeñan un papel básico diferente y de manera conjunta, porque tienden a ser pragmáticos y a confiar en la imagen de masas de los líderes.

EL PARTIDO POR DENTRO

Con mucho, es admisible la idea postulada por Eldersveld (1964) de que un partido es un sistema político en miniatura en la medida en que tiene una estructura de autoridad que abarca al conjunto de los integrantes de la organización, un proceso



representativo, un sistema electoral que puede ser democrático o no competitivo, y subprocesos apoyados en reglas formales e informales para reclutar dirigentes, definir objetivos y resolver conflictos internos. De acuerdo con este enfoque, son dos los aspectos fundamentales que interesa estudiar dentro de un partido: la cuestión sobre quiénes y cómo toman las decisiones de autoridad, es decir, la revisión de los mecanismos que la estructura organizativa establece para aceptar las demandas de los militantes (*inputs*), así como la forma en que se generan las respuestas (*outputs*).

LA OLIGARQUÍA Y LOS DIRIGENTES DEL PARTIDO

Uno de los pioneros en este enfoque de estudio de los partidos es Robert Michels (1996), quien en su clásico trabajo *Los partidos políticos* postula que estas organizaciones, si quieren ser eficaces en su propósito de ganar elecciones, necesitan dirigentes que, al especializarse en sus tareas, se vuelven indispensables y terminan convirtiéndose en una *oligarquía* que genera mecanismos legales para imponer condiciones al conjunto de los afiliados e incluso para controlar la sucesión.

En este sentido, Michels señala que la organización origina la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores, de manera que quien dice organización dice *oligarquía*. ¿Por qué? Señala Michels que en la medida en que los partidos alcanzan un grado considerable de complejidad, se hace necesario un cierto número de personas que dedique todas sus actividades al trabajo del partido, y el precio de este aumento de la burocracia es la concentración del poder en la cumbre y la pérdida de influencia de los miembros.

Los líderes tienen muchos recursos que les dan una ventaja insuperable sobre el resto de los integrantes del partido. Entre sus recursos están: a) conocimientos superiores (tienen acceso a mucha información utilizable para asegurar la aprobación de su programa); b) controlan los medios formales de comunicación con los miembros del partido (dominan la prensa de la organización, pueden viajar por todas partes para exponer su plataforma, y la organización paga sus gastos, además de que sus puestos les permiten impartir órdenes a un auditorio); y c) pericia en el arte de la política (están más acostumbrados que los no profesionales a pronunciar discursos, escribir artículos y organizar actividades de grupo) (Michels, 1996: 14-15).



Por su parte, las masas son incapaces de participar en el proceso de toma de decisiones y necesitan un liderazgo fuerte. Para la mayor parte de los miembros del partido son más importantes las exigencias del trabajo, la familia, las actividades ociosas y otros compromisos semejantes que limitan mucho el tiempo real y la energía psíquica que el término medio de las personas puede dedicar a un grupo de miembros o a la política. El poco interés y la escasa participación obedecen también a que los miembros de toda organización de masas tienen, por fuerza, menos educación e ilustración general que los líderes.

Además, los integrantes del partido son “muchos” para ponerse de acuerdo en las decisiones cotidianas del partido. Por eso es importante la delegación, la representación; que por otro lado asume la prerrogativa de tomar todos los asuntos en sus manos. Igualmente es importante que los líderes tengan el reconocimiento a partir de su experiencia, de sus conocimientos y, por lo tanto, de su profesionalización. En otras palabras, la especialización técnica que demanda toda organización hace necesaria la conducción experta. En consecuencia, el conocimiento llega a ser considerado como uno de los atributos de liderazgo y las masas se alejan de él gradualmente cuando el *expertise* a lo largo del tiempo queda en manos de los líderes.

Michels plantea que los liderazgos partidarios se preservan, en gran medida, porque se aíslan de la masa y solamente se hacen acompañar de quienes participan de su propia forma de pensar. Igualmente porque dentro de ese pequeño grupo que rodea a los líderes se decide quién es el sucesor: “en lugar de permitir que sus sucesores sean designados por elección de la masa, los líderes hacen cuanto está a su alcance por elegirlos por sí mismos y por llenar todos los claros de sus propias filas, directa o indirectamente, por el ejercicio de su propia voluntad” (Michels, 1996: 142). Muchas veces, los elegidos para suceder al dirigente o para ocupar cargos dentro del partido son los propios familiares.¹²

¿Qué amenaza a los líderes o a la *oligarquía*? Michels dice que “la oligarquía surgida de la democracia está amenazada por dos peligros graves: la rebelión de

¹² La elección de los delegados a congresos, a veces es manejada por los líderes a través de acuerdos especiales, en tanto que las masas están excluidas de toda influencia decisiva en el manejo de sus asuntos. A menudo estos acuerdos toman la forma de un contrato de seguro mutuo.



las masas y (en relación íntima con esta rebelión, de la cual suele ser el fruto) la transición hacia una dictadura, cuando uno entre los oligarcas logra conquistar el poder supremo”. En decir, la *oligarquía* es amenazada por otro grupo que pretende ocupar su lugar y sus privilegios.

LAS FACCIÓNES Y LAS TENDENCIAS

Sartori (2002: 95-1489), al estudiar los partidos por dentro, establece que un partido “es una suma de individuos que forman constelaciones de grupos rivales”. También refiere que pueden ser incluso una “confederación flexible de subpartidos”. Esta división, podría decirse natural, se observa en los partidos totalitarios que suelen tener una “estructura oficiosa” de grupos en los que predomina, a veces, una lucha intensa. Es decir, sea un partido democrático o no, la característica crucial de estas organizaciones es la división, la diferencia y, por ello, las relaciones internas son potencial y latentemente conflictivas. Por esto el estudio, análisis y comprensión de las divisiones internas y las interacciones que generan son cruciales para entender el desenvolvimiento de los partidos.

Sartori establece que la consolidación de un partido está en su grado de fragmentación, en el que las *facciones* y las *tendencias* marcan la diferencia. Así, un partido en el que predominan las primeras es una organización con mayor cohesión. La facción es un órgano conscientemente organizado, con cierta cohesión y la disciplina consiguiente, mientras que una tendencia es un conjunto estable de actitudes, más que un grupo estable de políticos.

Esta distinción es valiosa, pero tiene algunos puntos débiles. Al respecto Sartori sostiene que si una tendencia se organiza puede asumirse que se convierte en facción y, a la inversa, “no puede haber faccionalismo, salvo que se organice de forma cohesiva un grupo político”. Empero, establece, rebatiendo el argumento de Rose, es perfectamente concebible un faccionalismo individualista y, por otro lado, una tendencia puede organizarse sin perder su carácter de “conjunto estable de actitudes”. Sin embargo, esta dicotomía es valiosa analíticamente porque distingue subunidades difusas, a diferencia de unas más delimitadas y visibles.

Sartori adopta el término *fracción* como unidad analítica que permite distinguir el grado de cohesión o bien de fragmentación de un partido, así como observar las



formas, medios y dinámica interna. En ambos casos se afirma que el carácter de un partido es equiparable al carácter de sus fracciones.

A continuación establece la siguiente clasificación: 1) un partido compuesto de facciones será un partido muy fraccionado, en cambio uno compuesto sólo de tendencias será poco fraccionado; 2) en un partido los *partidarios no alineados* son miembros independientes que se identifican con la plataforma con posiciones apoyadas en el entramado electoral de la organización más que en facciones o tendencias; y 3) un *partido atomizado* está fragmentado, dirigente por dirigente, integrantes del parlamento y apoyados en grupos pequeños. Generalmente, explica el autor, no hay tipos puros, ya que los partidos, en términos de subunidades analíticas, son “amalgamas, combinaciones en proporciones diferentes de facciones, tendencias, independientes o grupos atomizados”.

Sin embargo, la anterior es en realidad una clasificación analítica preliminar en la medida en que la propuesta definitiva de Sartori para el estudio del interior de los partidos establece que hay cuatro dimensiones para ubicar las fracciones partidistas: 1) organizativa, 2) motivacional, 3) ideológica, y 4) de izquierda-derecha. La primera, que es la que importa para el tema de este trabajo, distingue entre grupos internos con la máxima o mínima autonomía respecto al partido. La segunda se refiere a los grupos que buscan el poder “por el poder” o los que sólo pretenden los *despojos* del poder. La tercera diferencia a los pragmáticos de los ideológicos, y la última a los partidarios que se ubican a sí mismos como de izquierda o de derecha.¹³

Sartori remata su estudio estableciendo que el alto o bajo fraccionamiento de los partidos depende en gran medida de la “estructura de oportunidades” apoyada esencialmente en su sistema electoral. Según esta premisa, sostiene que un sistema electoral de mayoría relativa (el que gana se lo lleva todo) reducirá el número de fracciones; uno muy proporcional permitirá un elevado grado de fraccionamiento;

¹³ En cuanto a la dimensión que se refiere a la organización, tiene especial relevancia en términos analíticos porque, a diferencia de las otras, no posee exclusivamente un carácter descriptivo. Su utilización da cuenta del grado de madurez del partido, del compromiso entre los grupos integrantes y, por lo tanto, de la estabilidad que mantiene en su interior y, por consecuencia, de su capacidad para generar coaliciones estables de gobierno o de tipo electoral. Así, Sartori establece que la dimensión de organización indica en qué medida un partido se integra por subunidades que “mantienen su propia red de lealtades, celebran sus congresos, buscan dinero para sí mismas, disponen de su prensa y sus portavoces” y guardan una relación de grupos cuasi soberana.



un sistema proporcional corregido –con cláusula de exclusión–, fracciones de tipo medio. Uno de los factores que en este contexto favorece el fraccionamiento de los partidos es la existencia de muchas fracciones de tipo ideológico, cuya presencia es inversamente proporcional al número de partidos. Es decir, entre menos partidos con capacidad efectiva de triunfo haya, mayor será la presencia de fracciones de esta naturaleza.

MODELO ORIGINARIO Y COALICIÓN DOMINANTE

Angelo Panebianco (1998) establece que la forma en que opera el liderazgo, al que llama “coalición dominante” (sea como alianza de facciones o tendencias en los términos de Sartori o incluso como *oligarquía* en términos de Michels), depende de dos factores: 1) la forma en que se origina el partido –desde el centro o la periferia–; y 2) el grado de madurez organizativa o desarrollo de burocracias estables que se apegan a ciertas normas y procedimientos, proceso al que se denomina “institucionalización”.

Los procesos que provocan la institucionalización son esencialmente dos y se desarrollan de modo simultáneo: el desarrollo de intereses en el mantenimiento de la organización (por parte de los dirigentes en los diversos escalones de la pirámide organizativa) y el desarrollo y la difusión de lealtades organizativas que dependen de la capacidad del partido para distribuir incentivos entre sus miembros. Estos factores se cruzan con otras dos variables: si se trata de un partido cohesionado y estable o no.

Un partido, según Panebianco, está cohesionado cuando la “coalición dominante”, es decir, el conjunto de líderes, constituye un centro y las áreas claves de decisión no están dispersas en una multitud de grupos o dirigentes, tales como el financiamiento, la aplicación de normas, el reclutamiento, las comunicaciones, entre otras. A su vez, la estabilidad depende de la persistencia de compromisos estables entre las élites, y esto se mide observando si hay predominio de tendencias más que de facciones, es decir, de grupos formados en torno a ideas más que a personas, ya que las tendencias son acuerdos horizontales entre líderes, de manera que los potenciales conflictos se dan en la cúpula; en cambio, las facciones son liderazgos que tienen seguidores desde la cúspide hasta la base.



Según este esquema, los partidos se forman: 1) por penetración territorial, es decir, desde un centro que controla y dirige el desarrollo de la periferia; 2) por difusión territorial que supone el proceso contrario; el partido se desarrolla desde lo local hasta constituir una agrupación nacional; 3) de forma mixta, que es la combinación de ambas; 4) mediante la presencia de una institución externa que patrocina la creación del partido generando lealtades indirectas; 5) a partir de un líder carismático o con una considerable capacidad de convocatoria que se convierte en el único elemento que justifica la existencia de la organización.

Con base en estos elementos los partidos se clasifican en aquellos que experimentan un proceso continuo y acelerado de institucionalización y los que lo hacen en forma pausada y lenta. Esto genera diversos grados que dan lugar a una institucionalización fuerte o débil, la cual depende, como se mencionó, del origen del partido y de su grado de cohesión y estabilidad.

La institucionalización se mide mediante los siguientes indicadores: 1) el grado de autonomía o dependencia en relación con el ambiente que rodea a la organización. Mientras más control se tenga sobre el ambiente (por ejemplo, sobre las organizaciones sociales de apoyo), mayor es la autonomía; y 2) el grado de sistematización o interdependencia entre las diversas partes del partido. Entre menor autonomía hay entre las subunidades administrativas de la organización, habrá mayor institucionalización. Esto implica centralización de la toma de decisiones y homogeneidad organizativa.

El grado de institucionalización influye en el predominio de personalidades o normas, de manera que una institución débil cuenta con más facciones que tendencias, con líderes de mínimo o nulo compromiso entre sí y que operan con normas propias, con dirigentes de tendencias mesiánicas. En este tipo de partidos el grado de autonomía es menor porque las clientelas son un factor preponderante, de manera que siempre condicionan su apoyo a cambio de beneficios económicos o de tipo político, como cargos, concesiones o pagos en especie.

SISTEMAS DE PARTIDOS

El sistema de partidos implica el tipo de interacciones que se dan entre los partidos que, de algún modo, son representativos y lo que deriva de dichas interacciones en



la modelación de la representación política, sea en cargos ejecutivos o legislativos. Según Sartori (2002: 152-153), es importante contar los partidos, porque nos dice la forma en que el poder político está: fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado. Señala que al saber cuántos partidos existen, estamos alerta al número posible de corrientes de interacción que intervienen: dos partidos permiten una corriente de interacción, tres partidos permiten tres; cuatro partidos, seis; cinco partidos, 10; y seis partidos, 15, y así, sucesivamente.

Estas corrientes de interacción ocurren en múltiples ámbitos: electoral, parlamentario y gubernamental. Así, cuanto mayor sea el número de partidos, mayor será la complejidad. Desde el punto de vista de los electores por pares, si hay ocho partidos habrá 28 comparaciones; cuando hay nueve, 36, y cuando 10, 45 serán las comparaciones.

También es importante contar partidos porque la táctica y oposición de los partidos guarda relación con el número de partidos y esto tiene influencia en cómo se forman las coaliciones de gobierno. Ahora bien, Sartori aclara que es importante el número de partidos, pero también el criterio para contar. Y es vital cómo contar.

En las normas para contar, es esencial valorar qué partidos importan. Cuántos son tiene que ver con qué fuerza tienen. Así, el primer criterio es tomar en cuenta su fuerza para conseguir votos, que se traduce en escaños ejecutivos o legislativos. El segundo criterio es su capacidad de actuar como gobierno, es decir, su capacidad para coligarse. También, dice Sartori, es importante su capacidad de chantaje, lo cual implica que su existencia o aparición afecte la táctica de la competencia entre los partidos, y en especial la dirección de la competencia de los partidos orientados hacia el gobierno.

Según estas premisas propone, para el caso de los sistemas no competitivos, partido único y partido hegemónico. Para el caso de los sistemas competitivos: partido predominante, bipartidismo, pluralismo limitado, pluralismo extremo o polarizado, y atomización.

El sistema de partidos de *partido único* implica que sólo existe y sólo se permite que exista un partido, en la medida en que dicho partido “veta” tanto de hecho como de derecho todo tipo de pluralismo de partidos. Por el orden de intensidad decreciente de la coacción o represión, destacan tres pautas organizativas: unipar-



tidismo totalitario, autoritario y pragmático. En el primer caso no cabe la menor de las disidencias (Italia, Alemania), mientras que en los segundos hay cierto pluralismo “limitado” (países del ex bloque comunista).

A su vez, el partido hegemónico no tolera una competencia oficial por el poder ni una competencia de hecho; se permiten otros partidos, algunos genuinos (menos que los de fachada o satélites), pero no se les deja competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en igualdad, y no se considera una rotación en el poder. En el mejor de los casos, el partido hegemónico tolera y asigna una fracción del poder a los partidos políticos subordinados. De este tipo, Sartori identifica dos subtipos: partido hegemónico ideológico (Polonia hasta 1989) y partido hegemónico pragmático (México hasta 1991).

En cuanto a los sistemas de partidos en los que la mecánica fundamental es la competencia, en el caso del sistema de *partido predominante* implica que el principal partido se vea constantemente apoyado por una mayoría ganadora. Es un sistema competitivo que en cualquier momento puede dejar de ser predominante. El umbral del triunfo está definido, pero no el umbral del tiempo (la India y el Partido del Congreso).

Sobre el sistema *bipartidista*, Sartori indica que se da siempre que la existencia de terceros partidos no impide que los principales gobiernen solos. Esto es, cuando las coaliciones resultan innecesarias. El formato del bipartidismo debe evaluarse en número de escaños y no en resultados electorales. La alternancia es otra característica del bipartidismo. Es decir, el margen entre los dos principales partidos es bastante estrecho. Los partidos compiten de forma centrípeta moderando las divisiones y jugando la partida política con una moderación responsable. Los casos más conocidos son Estados Unidos, Inglaterra y Australia, entre otros.

El tercer formato, el *pluralismo moderado*, está demarcado por una frontera entre bipartidismo y el pluralismo polarizado. Hay de tres a cinco partidos importantes. Hay gobierno de coalición porque de los partidos importantes, que son al menos tres, ninguno alcanza la mayoría absoluta. El gobierno de coalición se da dentro de la perspectiva de las coaliciones alternativas. Su estructura es bipolar. La competencia es centrípeta y se caracteriza por una política moderada, además de que la distancia ideológica es relativamente pequeña entre los partidos importantes (España, Francia, México, entre otros).



Un cuarto tipo, que en realidad es “histórico”, es el formato de *pluralismo polarizado*. En éste se da la presencia de partidos antisistema importantes. El sistema se caracteriza por una oposición antisistema, especialmente de la variedad comunista o fascista. Un partido es antisistema cuando siempre socava la legitimidad del régimen al que se opone. Igualmente se caracteriza por oposiciones bilaterales. Es decir, hay dos oposiciones mutuamente excluyentes y no pueden sumar fuerzas. También hay un partido o un grupo de partidos ubicados centralmente, pero son los menos, de manera que es un formato multipolar, ya que el centro debe enfrentarse con una izquierda y una derecha extremas. Otra característica es que la competencia es centrífuga, por lo que las fisuras son profundas y el consenso es escaso, particularmente porque los partidos no sólo están en desacuerdo en cuestiones políticas generales, sino en temas fundamentales. Esta situación genera oposiciones irresponsables, lo cual entraña un cambio permanente en la coalición de gobierno y una política de “superoferta” (España, segunda república; Chile antes de 1973, Italia antes del fascismo y Alemania antes del nacionalsocialismo).

Antes, Duverger (1979) y La Palombra y Weiner (1965) elaboraron propuestas para clasificar sistemas de partidos, sin embargo, hasta la fecha la de Sartori es la más aceptada y utilizada en diversos estudios, aunque igualmente ha recibido críticas. Bogdanor (1991: 549), por ejemplo, dice que en el formato de pluralismo polarizado hay casos en que los impulsos centrífugos son acompañados de fuerte competencia centrípeta. También Von Beyme (1986: 331) señala que el bipartidismo contemporáneo en Australia y Nueva Zelanda ha perdido sus rasgos básicos, que el pluralismo moderado tiene dos subtipos: el gobierno en solitario y el de coaliciones, como ocurre en Canadá o Alemania.

LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN

Los trabajos de investigación más recientes (Richard y Müller, 2005) ponen énfasis en los desafíos que tienen los partidos ante sociedades que no encuentran en las ideologías un referente fundamental para formar parte de agregados sociales. En esta lógica, también hay preocupación en torno a la capacidad de los partidos para generar participación de la población en sus actividades y, más aún, en las que involucran la relación entre ciudadanos y gobierno. Igualmente, los nuevos



estudios apuntan a analizar las dificultades de los partidos para consolidar la idea de un “gobierno nacional” y la idea de “nación”, en la medida en que cada vez es más difícil para los gobiernos eludir los efectos de las relaciones internacionales y la consecuente pérdida de soberanía en materia económica o política.

En el caso de México, después de que se ha consolidado el régimen democrático, preocupa cada vez más la forma en que se comportan los partidos en el Congreso (Béjar, 2006; Reyes y Hernández, 2006); si están en igualdad de condiciones en lo relativo al acceso al financiamiento público o privado (Alcántara, 2003); si el sistema electoral democrático ha favorecido (Woldenberg, 2006); si han logrado institucionalizar sus procesos internos de selección de dirigentes y candidatos (Zovatto, 2006) y en qué medida se han podido apartar de las prácticas corporativas y clientelares sin perder votos (Muñoz, 2006).

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel, “Las tipologías y las funciones de los partidos políticos”, en Manuel Mella (ed.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal, 1997.
- , *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana/FLACSO Sede México/Instituto Federal Electoral, 2003.
- ALMOND, Gabriel y Bingham Powell, *Política comparada: una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós.
- BARTOLINI, Stefano, “Partidos y sistemas de partidos”, en Gian Franco Pasquino *et al.*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1993.
- BÉJAR, Luisa, *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión*, México, UNAM/Gernika, 2006.
- BOGDANOR, Vernon, *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Madrid, Alianza, 1991.
- CÁRDENAS, Jaime, “Partidos políticos”, en Isidro Cisneros *et al.*, *El léxico de la política*, México, FLACSO Sede México/CONACYT/Fondo de Cultura Económica/Fundación Heinrich Boll, 2000.
- DOWNS, Anthony, “Teoría económica de la acción política en una democracia”, en *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel (Ciencia Política), 1992.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.



- ELDERSVELD, Samuel, *Political Parties: A Behavioral Analysis*, Chicago, Rand McNally, 1964.
- HUNTINGTON, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1976.
- KIRCHHEIMER, Otto, “El camino hacia el partido de todo el mundo”, en K. Lenk y F. Neuman (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.
- LA PALOMBARA, J. y M. Weiner, “The Origin and Development of Political Parties”, en J. la Palombara y M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, University Press, 1966.
- LIPSET, S. y S. Rokkan, “Cleavage Structures, Party Systems, an Voter Alignments: An Introduction”, en Lipset, S. y S. Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, The Free Press, 1967.
- MICHELS, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1996.
- MILBRATH, Lester, *Polical participation*, Chicago, Rand McNally, 1965.
- MUÑOZ, Aldo, “El sindicalismo frente a la democracia liberal”, *Horizonte Sindical*, IIEESA, 1999.
- NEUMANN, Sigmund, “Toward a Comparative Study of Polical Parties”, en Sigmund Neumann, *Modern Political Parties. Approaches to Comparative Politics*, Chicago, Chicago University Press, 1956.
- PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza, 1998.
- REYES DEL CAMPILLO, Juan y Tania Hernández, “Partidos y sistemas de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo”, en Antonella Attilli, *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- , “Corporativo mexicano y los partidos políticos en tiempos de alternancia”, en Igor Vivero et al., *Reflexiones de política democrática*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Instituto Electoral del Estado de México.
- RICHARD, Kart y Ferdinand Müller, *Political Parties in the New Europe*, Oxford, University Press, 2005.



- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 8a. ed., Madrid, Alianza, 2002.
- VON BEYME, Klaus, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Siglo XXI, 1986.
- WARE, Alan, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Istmo, 2004.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- WOLDENBERG, José, “Cambio electoral. Casi 30 años”, en Antonella Attili, *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, 2006.
- ZOVATTO, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 2006.

XVI. La propaganda electoral

Marco Antonio Vanegas López

INTRODUCCIÓN

La palabra propaganda proviene del latín *propaganda* y tiene, entre otros significados: 1) actividad desarrollada para propagar unas ideas; 2) material, anuncios, prospectos que se utilizan para esos fines (anuncio, díptico, discurso, panfleto, publicidad, *spot*, tríptico); 3) proselitismo.¹

En otros casos, la propaganda es considerada como un esfuerzo sistemático para manipular las creencias de otras personas, actitudes o acciones por medio de símbolos (palabras, gestos, pancartas, monumentos, música, ropa, insignias, diseños, etc.).²

Algunas otras definiciones típicas³ señalan que la propaganda es:

- El esfuerzo deliberado y sistemático para lograr una respuesta que promueve el propósito deseado por el propagandista.
- Un esfuerzo por influir en la opinión y la conducta.
- La situación de propaganda típica es que A por uno u otro método se comunica con B, de tal forma que tiende a afectar el comportamiento de B.
- Todo esfuerzo por persuadir a cualquiera de una creencia o una forma de acción.
- El esfuerzo por afectar las personalidades y controlar el comportamiento de individuos hacia fines considerados no científicos o de dudoso valor en una sociedad y en un momento dado.

¹ María Moliner, *Diccionario de uso del español*, t. II, 2a. ed., Madrid, Gredos, 1998, p. 789.

² *The New Encyclopedia Britannica*, vol. 26, 15a. ed., EUA, 1994, pp. 171-173.

³ James E. Combs y Dan Nimmo, *La nueva propaganda, la dictadura de la palabrería política contemporánea*, México, Diana, 1998, p. 21.



Durandin,⁴ manifiesta que la función de la propaganda y la publicidad es ejercer influencia en los individuos y grupos a los que se dirigen, por ejemplo, en materia de propaganda, conseguir que se vote por un candidato, lograr la adhesión a un partido; y en publicidad, que se compre un producto.

La propaganda y la publicidad recurren frecuentemente a la mentira, porque su papel es ejercer una influencia y, sólo accesoriamente, brindar información, ya que su propósito es modificar las opiniones del interlocutor utilizando la manipulación de signos y no de fuerzas.

En materia electoral, la propaganda tiene como finalidad persuadir a los electores para emitir su voto a favor de cierto candidato, por lo que se puede definir como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante las precampañas o campañas electorales producen y difunden los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes para presentar ante la ciudadanía a sus militantes, las candidaturas registradas, los planes de trabajo y sus plataformas electorales.

En todo el mundo la propaganda electoral es una herramienta que los candidatos utilizan para reinventar su imagen y convertir sus debilidades en atributos.

Es a través de escritos, publicaciones o imágenes como se crean acciones extraordinarias, promesas, situaciones espectaculares y mensajes para convencer a los votantes potenciales.

Sin embargo, la política hoy día se ha convertido en un espectáculo mediático, en el que los dirigentes y actores políticos tienen que moverse casi con la misma vitalidad y energía que los miembros de la farándula.⁵

En la actualidad, la imagen del candidato se impone sobre factores programáticos y se busca, sobre otras consideraciones, apelar a la subjetividad más que a la razón del electorado.⁶ Ser carismático y fotogénico es hoy un atributo indiscutible en un candidato.

⁴ Guy Durandin, *La mentira en la propaganda política y en la publicidad*, Barcelona-Buenos Aires, Paidós, 1995, p. 21.

⁵ IEDF, *Democracia y medios de comunicación*, IEDF (col. Sinergia núm. 4), México, 2004, p. 37.

⁶ UNAM, *Medios, democracia y fines*, México, UNAM, 1990, p. 47.



Lo que se persigue es encontrar un elemento que distinga al candidato de los demás, una característica única que lo haga atractivo al público: sagacidad, juventud, experiencia, empuje, reciedumbre.⁷

La propaganda electoral ha encontrado escenarios inimaginables gracias a la “democracia de mercado”,⁸ mercadeo electoral, *marketing* político o electoral.

El concepto de *marketing* político ha llevado a transfigurar al electorado como un consumidor con necesidades y deseos específicos. Tal postura ha derivado en políticos fabricados de acuerdo con resultados de estudio.⁹

Para Barranco Saiz, el *marketing* político o electoral es una especialidad del *marketing* cuyo objetivo final es “vender” una ideología, un programa o un candidato.¹⁰

De igual forma, Guzmán Heredia, define el *marketing* político como la estrategia de mercadotecnia específicamente aplicada al mercado electoral, basada en hechos y propuestas políticas acertadas y comunicadas en tiempo y modo, de acuerdo con las condiciones de coyuntura.¹¹

La necesidad de que los partidos políticos utilicen el *marketing* político es cada vez más frecuente, y un elemento esencial lo constituyen los anuncios políticos.

Se ha demostrado que los anuncios políticos recurren frecuentemente a las emociones como elemento para llegar a los votantes; por una parte las de carácter positivo: esperanza, orgullo, confianza, comodidad; y por otra, a las de carácter negativo: culpa, miedo, ira.¹²

La gente responde de manera más efectiva a la propaganda en la que aparece el candidato; es muy importante la imagen del político sonriendo, así como en ocasiones la combinación de ángulos de cámara y sonido son más significativos que las palabras. Las votaciones en este aspecto se reducen a los sentimientos o emociones del electorado.

⁷ IEDF, *op. cit.*, p. 91.

⁸ UNAM, *op. cit.*, p. 48.

⁹ UNAM, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 180, México, UNAM-División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2000, p. 165.

¹⁰ Francisco Javier Barranco Saiz, *Marketing político*, Madrid, Pirámide, 2003, p. 20.

¹¹ Carlos Guzmán Heredia, *Mercadotecnia política: elecciones y gobiernos*, Buenos Aires, Tarifario 2001, p. 54.

¹² UNAM, *Revista Mexicana...*, *op. cit.*, p. 141.



Aunque las formas de publicitar candidatos son muy numerosas, folletos, periódicos, revistas, carteles, pancartas, películas, comerciales, el medio más prominente de la publicidad política actual es la televisión.¹³

Anteriormente, los esfuerzos persuasivos iban dirigidos a audiencias de élite compuestas por personas interesadas, informadas, con ciertos conocimientos, pero el advenimiento de innovaciones modernas, poblaciones crecientes, política democrática masiva y economía de consumidores, reemplazó a los públicos y auditorios elitistas como semilleros de propagación. Los públicos masivos, aunque de ningún modo sean pasivos, no siempre están bien informados y despliegan un interés esporádico en la política.¹⁴

Novedosos serán los tipos de propaganda que los partidos políticos utilicen para atraer a los electores, el uso de la tecnología será un factor fundamental en futuros procesos electorales.

La reforma constitucional en materia electoral, por la cual se modifican, adicionan y derogan diversas disposiciones, constituye un rediseño de la concepción de las campañas electorales y del uso de la propaganda electoral en los medios de comunicación.

Los códigos o leyes electorales deberán sufrir cambios en este rubro, y sin duda generarán nuevos escenarios para su estudio de cara a los comicios federales y locales por celebrarse.

Por lo anterior, a continuación expondré un breve análisis del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución en materia electoral; de igual forma se establecerá el marco legal que regula la propaganda electoral y en particular señalaré las disposiciones que en este rubro contiene el nuevo *Código Electoral del Distrito Federal*, aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹³ James E. Combs y Dan Nimmo, *op. cit.*, p. 187

¹⁴ *Ibid.*, p. 24



LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
EN MATERIA ELECTORAL Y SU REPERCUSIÓN EN LA PROPAGANDA ELECTORAL

El Decreto¹⁵ por el que se reforma el primer párrafo del Artículo 6; se reforman y adicionan los Artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del Artículo 85; se reforma el párrafo primero del Artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del Artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la base primera del Artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al Artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del Artículo 97, todos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; tiene un impacto trascendental en el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos.

Las consideraciones que se tomaron en cuenta para establecer que en la ley secundaria se reglamenten los derechos de los partidos políticos al uso de la radio y la televisión son, entre otras, las siguientes:¹⁶

- El desarrollo científico y tecnológico que hace posible la comunicación instantánea a través de la radio, la televisión y los nuevos medios cibernéticos.
- El proceso de globalización de los flujos de información, que desbordan en forma irremediable las fronteras de los estados.
- La tendencia a desplazar la competencia política y las campañas electorales desde sus espacios históricamente establecidos –primero las plazas públicas, luego los medios impresos– hacia el espacio de los medios electrónicos de comunicación.
- Los patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados en el mercado para la colocación o promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores.
- El riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación.

¹⁵ El proyecto de decreto fue aprobado por la Cámara de Senadores, LX Legislatura, el 12 de septiembre de 2007, posteriormente se turnó para los efectos correspondientes a la Cámara de Diputados y a los Congresos Locales y por último fue publicado el dictamen en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre del año en curso.

¹⁶ Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene el Proyecto de decreto de reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia electoral, www.senado.gob.mx.



- Las campañas de 2006, que alcanzaron un punto extremo al destinar los partidos políticos, en promedio, más de 60% de sus egresos de campaña a la compra de tiempo en televisión y radio.

Según este esquema, el decreto establece en el Artículo 6 el derecho de réplica en todo tiempo.

De igual forma, el inciso b) de la Base II del Artículo 41 dispone que el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá a 50% del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá a 30% de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

Asimismo, se agrega a la Base II un párrafo, *in fine*, que señala que la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos.

Dicho párrafo establece además que la propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá anualmente, para cada partido, de 10% del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo, ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten, y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

La Base III del Artículo 41 constitucional, en términos de lo antes señalado, determina que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social y el Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales de acuerdo con lo siguiente:

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral 48 minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;



- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos 85% del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
- d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación incluido entre las seis y las veinticuatro horas;
- e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: 30% en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;
- f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior; y
- g) Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta 20% del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria 50%; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno.

Los partidos políticos en ningún momento contratarán o adquirirán, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, contratará propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.



Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que duren las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para presidente de la República, senadores y diputados federales será de 90 días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán 60 días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

Por otro lado, el proyecto de decreto establece la nueva Base IV del Artículo 41 constitucional, que dispone que la ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

Expresa, además, que la duración de las campañas en el año de elecciones para presidente de la República, senadores y diputados federales será de 90 días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán 60 días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.



MARCO LEGAL DE LA PROPAGANDA ELECTORAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La base constitucional de la propaganda electoral se encuentra en los Artículos 6, 7, 9 y 41.

En primer lugar la Carta Magna dispone que las ideas no serán objeto de inquisición judicial o administrativa, excepto cuando se ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

De igual forma establece la inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia; señala además que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores ni coartar la libertad de imprenta, la cual no tiene más límites que el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública.

Ratifica que no se puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Por último, la Constitución expresa que la finalidad de los partidos políticos es promover la participación del pueblo en la vida democrática de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, para lo cual tienen derecho a utilizar los medios de comunicación social.

Legislaciones electorales estatales

En las legislaciones electorales estatales se aprecia que la definición de propaganda electoral es similar, no obstante, en algunas disposiciones locales se agregan diversos elementos al concepto, por ejemplo, el *Código Electoral del Estado de Chiapas* considera el uso de “promocionales” como propaganda electoral y el *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales* para el Estado de Tlaxcala considera al *graffiti*. Cabe señalar, que en entidades como Nayarit, San Luis Potosí y Veracruz la legislación electoral no establece definición al respecto.



A continuación se presenta el estudio comparativo de las legislaciones electorales estatales en materia de propaganda electoral:¹⁷

Entidad	Legislación	Artículo	Texto relativo a la propaganda electoral
Aguascalientes	<i>Código Electoral del Estado de Aguascalientes</i>	159	Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral produzcan y difundan los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
Baja California	<i>Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California</i>	291	Propaganda electoral: el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos o coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
Baja California Sur	<i>Ley Electoral del Estado de Baja California Sur</i>	168	Se entiende por propaganda electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
Campeche	<i>Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche</i>	318	Se entiende por propaganda electoral conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, produzcan y difundan los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

(Continúa)

¹⁷ Con motivo de las reformas constitucionales en materia electoral, las Legislaturas de los Estados realizarán adecuaciones a la normatividad correspondiente, motivo por el cual los artículos señalados podrán sufrir modificaciones o adiciones.



Entidad	Legislación	Artículo	Texto relativo a la propaganda electoral
Chiapas	<i>Código Electoral del Estado de Chiapas</i>	67	Se entenderá por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, promocionales, proyecciones e impresos que durante la campaña electoral producen, fijan y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el fin de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas y su plataforma electoral.
Chihuahua	<i>Ley Electoral del Estado de Chihuahua</i>	86	Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
Coahuila de Zaragoza	<i>Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza</i>	117	La propaganda electoral son los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones sonoras y de video, etc., que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, sus candidatos y simpatizantes, con el propósito de presentar las candidaturas registradas y los programas de trabajo al electorado.
Colima	<i>Código Electoral del Estado de Colima</i>	206	El conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y promover ante los ciudadanos las candidaturas registradas.
Durango	<i>Código Estatal Electoral del Estado de Durango</i>	196	Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
Guanajuato	<i>Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato</i>	184	Se entiende por propaganda electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

(Continúa)



Entidad	Legislación	Artículo	Texto relativo a la propaganda electoral
Guerrero	<i>Código Electoral del Estado de Guerrero</i>	154	Se entiende por propaganda electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
Hidalgo	<i>Ley Electoral del Estado de Hidalgo</i>	183	La propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que produzcan y difundan los partidos políticos, sus candidatos, fórmulas, planillas registradas y simpatizantes.
Jalisco	<i>Ley Electoral del Estado de Jalisco</i>	4	Propaganda electoral: el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que se producen y difunden con el propósito de presentar y publicitar la aspiración de un ciudadano para ocupar un cargo de elección popular, ya sea en su carácter de precandidatos o candidatos.
Estado de México	<i>Código Electoral del Estado de México</i>	162	Es propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
Michoacán	<i>Código Electoral de Michoacán</i>	49	Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía su oferta política. La propaganda electoral que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá tener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato.

(Continúa)



Entidad	Legislación	Artículo	Texto relativo a la propaganda electoral
Morelos	<i>Código Electoral para el Estado de Morelos</i>	138	Se entiende por propaganda electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
Nayarit	<i>Ley Electoral del Estado de Nayarit</i>		No señala definición.
Nuevo León	<i>Ley Electoral del Estado de Nuevo León</i>	127	Se considera propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes con el propósito de presentar ante los ciudadanos las candidaturas registradas.
Oaxaca	<i>Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca</i>	143	Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, y expresiones, que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
Puebla	<i>Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla</i>	226	Propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, las coaliciones, en su caso, los candidatos registrados y sus simpatizantes con el propósito de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado, de los programas y acciones fijados por los propios partidos políticos en sus documentos básicos y particularmente en la plataforma electoral que para la elección hubieren registrado.
Querétaro	<i>Ley Electoral del Estado de Querétaro</i>	108	Por propaganda electoral se entiende, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, con el propósito de obtener el voto.

(Continúa)



Entidad	Legislación	Artículo	Texto relativo a la propaganda electoral
Quintana Roo	<i>Ley Electoral de Quintana Roo</i>	140	Es propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden directamente o a través de los medios de comunicación colectiva, los partidos políticos, coaliciones, los candidatos y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
San Luis Potosí	<i>Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí</i>		No señala definición.
Sinaloa	<i>Ley Electoral del Estado de Sinaloa</i>	117 bis E	Propaganda electoral: son el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos y coaliciones, y sus simpatizantes, con el propósito de presentarlos ante la ciudadanía.
Sonora	<i>Código Electoral para el Estado de Sonora</i>	210	Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el plazo comprendido entre el inicio de la precampaña y la conclusión de la campaña electoral difunden los partidos, las alianzas, las coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de manifestar y promover el apoyo, rechazo o descalificación, a alguna candidatura, partidos, alianzas, coaliciones o candidatos independientes, o a sus simpatizantes.
Tabasco	<i>Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tabasco</i>	176	La propaganda electoral comprende el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones respetuosas, que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el interés de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas y su plataforma electoral.

(Continúa)



Entidad	Legislación	Artículo	Texto relativo a la propaganda electoral
Tamaulipas	<i>Código Electoral para el Estado de Tamaulipas</i>	138	Se entiende por propaganda electoral los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, produzcan y difundan, los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
Tlaxcala	<i>Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala</i>	303	Propaganda de campaña electoral: se compone de escritos, publicaciones, imágenes, impresos, pinta de bardas, grabaciones sonoras o de video, graffiti, proyecciones o expresiones orales o visuales, y todas las demás que forman parte de la contienda para un cargo de elección popular.
Veracruz de Ignacio de la Llave	<i>Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave</i>		No señala definición.
Yucatán	<i>Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán</i>	203	La propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
Zacatecas	<i>Ley Electoral del Estado de Zacatecas</i>	5 fracción XXXI y 133	Propaganda electoral: conjunto de impresos, publicaciones, programas de radio o televisión y objetos que un partido político elabora para hacer proselitismo y dar a conocer sus principios, programas de acción, estatutos, ideario, actividades, normatividad, candidatos y plataforma electoral, en el proceso electoral o fuera de él. La propaganda electoral son los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones sonoras y de video, que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos y en su caso las coaliciones, sus candidatos y simpatizantes, con el propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas y la plataforma electoral.

(Continúa)



El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y el nuevo Código Electoral del Distrito Federal (CEDF)¹⁸

Concepto de propaganda electoral

El Cofipe y el nuevo CEDF definen la propaganda electoral en sus Artículos 182 y 256, respectivamente, como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, mantas, cartelones, pintas de bardas y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos o coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Además, en ambas legislaciones se establece que la propaganda electoral deberá propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijadas por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Medios utilizados para la difusión de la propaganda electoral

Si bien es cierto que en la legislación electoral federal o en la del Distrito Federal no se señalan con precisión los medios de que se puede valer el partido político para la difusión de la propaganda electoral (oral, impreso, gráfico, electrónico, etc.), el Artículo 182 A del Cofipe y el Artículo 254 del nuevo CEDF disponen que los gastos de propaganda incluyen los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, actos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares; y que los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión, abarcan mensajes, anuncios publicitarios y similares.

Al respecto es relevante destacar que la *Ley Electoral del Estado de Zacatecas*, en el Artículo 133, párrafo segundo, establece que a más tardar el 30 de enero del año

¹⁸ Con la aprobación del nuevo *Código Electoral del Distrito Federal* se abroga el *Código Electoral del Distrito Federal* publicado el 5 de enero de 1999 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. El nuevo Código fue aprobado en lo general por 43 votos a favor, 12 en contra y cuatro abstenciones de los Diputados que integran la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (20 de noviembre de 2007) y en lo particular por 35 votos a favor, 2 en contra y una abstención. Asimismo, derivado de la reforma constitucional, aún queda pendiente la reforma al Cofipe, lo cual implicará la modificación o adición de los artículos correspondientes.



en que se celebren elecciones ordinarias, el Consejo General del Instituto expedirá y publicará en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, un acuerdo que contenga el listado que identifique los diversos productos y servicios en materia de propaganda electoral, susceptibles de ser utilizados por los partidos, las coaliciones y los candidatos en las campañas electorales.

De forma enunciativa, mas no limitativa, el listado identifica los diversos productos y servicios, medidas, tamaños y formatos en materia de propaganda electoral susceptibles de ser utilizados, y desarrolla líneas que expresan usos y tácticas de propaganda electoral en los diversos medios de comunicación, así como propaganda electoral impresa¹⁹ (Acuerdo ACG-IEEZ/003/III/2007).

En el Distrito Federal, la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, durante el año 2006, aprobó los acuerdos CF-009-/06 y CF-039/06,²⁰ mediante los cuales se autorizaron diversos formatos para la realización de recorridos de inspección en los ámbitos territoriales de cada Dirección Distrital, para registrar la propaganda de los candidatos en los procesos de precampaña y campaña de los partidos políticos y coaliciones que se encontraran en lugares públicos.

Dichos acuerdos enuncian algunos tipos de propaganda electoral utilizados por los partidos políticos, como anuncio publicitario iluminado y no iluminado, barda pintada, cartel/poster, espectacular, gallardete, lona/manta, calcomanía, díptico, foto, playera, pasacalles, pendón y rótulos en transporte colectivo.

De igual forma señalaremos otros medios seleccionados para propaganda,²¹ como las cortinillas para automóvil, discos compactos, DVD, trípticos, internet, correo electrónico y videos. Asimismo, han sido utilizados por los partidos políticos para colocar su propaganda algunos objetos, como plumas, llaveros, encendedores, calendarios, agendas, balones, bolsas, gorras, etcétera.

Como se puede apreciar, la gama de productos en materia de propaganda electoral susceptibles de ser utilizados en las campañas electorales es tan amplia que sería difícil para el legislador establecer un catálogo al respecto, sin embargo, lo

¹⁹ Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, www.ieez.org.mx, consulta de 15 de octubre de 2007.

²⁰ Instituto Electoral del Distrito Federal, www.iedf.org.mx, consulta de 15 de octubre de 2007.

²¹ Alejandro Lerma Kirchner, *Mercadotecnia política y organización de campaña*, México, Gasca Sicco, 2005, pp. 229-230.



que sí se puede regular en la legislación correspondiente sin disminuir las atribuciones que las legislaciones otorgan a los Consejos Generales respectivos, es dotar de una facultad más amplia a los consejos locales o distritales en materia de revisión de la propaganda electoral.

Lugares autorizados para difundir la propaganda electoral

El Cofipe establece en el Artículo 189 y en el nuevo CEDF en su Artículo 263, que la propaganda electoral podrá:

- a) Colgarse en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas siempre que no se dañe el equipamiento, se impida la visibilidad de conductores de vehículos o se impida la circulación de peatones; o ponga en riesgo la integridad física de las personas;²²
- b) Colgarse o fijarse en inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso escrito del propietario; mismo que se registrará ante el Consejo Distrital correspondiente;²³ y
- c) Colgarse o fijarse en los lugares de uso común que determinen las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto, previo acuerdo con las autoridades correspondientes.

Sobre el particular, cabe señalar que ambas legislaciones definen lo relativo a los lugares de uso común, los cuales deben entenderse según el Artículo 189 del Cofipe como los lugares que son propiedad de los ayuntamientos, gobiernos locales y del Distrito Federal, susceptibles de ser utilizados para la colocación y fijación de la propaganda electoral.

Mientras el nuevo CEDF los define en el Artículo 263 como aquellos lugares propiedad del Gobierno del Distrito Federal, los bienes abandonados o mostrencos, mamparas que se establecieran en el número que determine el Consejo General,

²² El nuevo CEDF en el Artículo 263 (anterior Artículo 154), agrega la frase: “o ponga en riesgo la integridad física de las personas”, situación que el Cofipe no prevé.

²³ El CEDF agrega la frase: “mismo que se registrará ante el Consejo Distrital correspondiente”, sin embargo, es omiso en cuanto al procedimiento que se debe seguir para realizar dicho registro.



previo acuerdo con el Gobierno del Distrito Federal, o los lugares que los particulares pongan a disposición del Instituto Electoral del Distrito Federal para efectos de propaganda, susceptibles de ser utilizados para la colocación y fijación de la propaganda electoral.

En ambas legislaciones se establece que dichos lugares serán repartidos por sorteo entre los partidos políticos registrados, conforme al procedimiento respectivo, en el mes de enero del año de la elección federal, y a más tardar en la última semana del mes de marzo del año de la elección local.

En el tema que nos ocupa, ninguna de las legislaciones señaladas establece alguna obligación o sanción a los partidos políticos o coaliciones en el supuesto de que los lugares de uso común no sean utilizados para la difusión de su propaganda electoral.

Limitaciones para difundir la propaganda electoral

El Artículo 188 del Cofipe establece que dentro de las oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo.

De igual forma, el Artículo 262 del nuevo CEDF señala que dentro de las oficinas, edificios y locales ocupados por los órganos de Gobierno del Distrito Federal y los poderes públicos no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo.

Asimismo, ambas legislaciones disponen que la propaganda electoral:

- a) No podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano,²⁴ carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico, y

²⁴ La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal dispone en el Artículo 7, fracción XX, que equipamiento urbano es el conjunto de inmuebles, instalaciones y construcciones destinadas a prestar a la población los servicios de administración pública, de educación y cultura; de comercio, de salud y asistencia; de deporte y recreación, de traslado y de transporte y otros para satisfacer sus necesidades. De igual forma, la fracción XXXIX del referido artículo señala que el mobiliario urbano son todos aquellos elementos urbanos complementarios que sirven de apoyo a la infraestructura y al equipamiento, que refuerzan la imagen de la Ciudad, como fuentes, bancas, botes de basura, macetas, señalamientos, nomenclaturas y que por su función pueden ser fijos, permanentes, móviles o temporales.



- b) No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en el exterior de edificios públicos.

Cabe aclarar que el CEDF especifica con mayor precisión que no podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos históricos, arqueológicos, artísticos y construcciones de valor cultural, en árboles o arbustos.

Por otra parte, el Artículo 38 del Cofipe, en sus incisos p) y q), dispone que los partidos políticos nacionales tienen la obligación de abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas; y también de abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda. Mientras que el nuevo CEDF, en su Artículo 26, fracción XIV, señala que es obligación de los partidos políticos abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otras asociaciones políticas o candidatos. De igual forma el Artículo 261, párrafo cuarto, de dicho ordenamiento legal señala que la propaganda de los partidos políticos propiciará la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones propuestas por los mismos, y no deberá utilizar símbolos, signos o motivos religiosos, expresiones verbales o alusiones ofensivas a las personas, candidatos de los diversos partidos que contiendan en la elección.

Requisitos de la propaganda electoral

- Propaganda impresa: los Artículos 185 del Cofipe y el 261 del nuevo CEDF establecen que la propaganda impresa que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato. Sin embargo, el nuevo CEDF señala además que el material que se utilice para la elaboración de propaganda deberá ser de naturaleza biodegradable o, en su defecto, de naturaleza reciclable, y prohíbe la utilización de plásticos para la



elaboración de propaganda impresa por tratarse de material de lenta degradación, excepto lonas o mantas de material vinílico colocadas en espacios que cumplan con lo establecido en las leyes y normas respectivas.

- Propaganda en medios gráficos: el Artículo 185 del Cofipe dispone que la propaganda que se difunda por medios gráficos no tendrá más límite, en los términos del Artículo 7 de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos. El Artículo 261 del nuevo CEDF precisa únicamente que no tendrán más límite que el respeto a las instituciones.
- Propaganda en vía pública: tratándose de propaganda en vía pública, ambas legislaciones, federal y local, establecen en los Artículos 187 y 261, respectivamente, que la propaganda que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos realicen en la vía pública a través de grabaciones y, en general, por cualquier otro medio, se sujetará a lo previsto en las disposiciones administrativas expedidas en materia de prevención de la contaminación por ruido.
- Propaganda electoral en medios electrónicos (radio y TV): la legislación electoral vigente federal señala en su Artículo 186 que la propaganda que en el curso de una campaña difundan los partidos políticos a través de la radio y la televisión, incluida la que emitan en el ejercicio de las prerrogativas que en la materia les confiere el presente Código, se ajustará a lo dispuesto por el Artículo 6 de la Constitución. Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que realicen propaganda electoral a través de la radio y la televisión deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros. Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos ejercerán el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.



De igual forma, el Artículo 269 del nuevo CEDF dispone que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos podrán ejercer el derecho de réplica y aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasione en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

El partido político o coalición presentará solicitud de réplica cuando consideren que, sobre dicho partido político, coalición o sus candidatos, se difundan hechos falsos o sin sustento alguno. La solicitud de aclaración procederá por comentarios editoriales o información tendenciosa o insuficiente, que a juicio del partido político o coalición afecte su imagen ante el electorado.

El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, es la autoridad encargada de establecer el procedimiento para garantizar y hacer efectivo el derecho de réplica.

Inicio de campañas electorales y difusión de la propaganda electoral

Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral, esto con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 190 del Cofipe y 257 del nuevo CEDF.

En este punto, las legislaciones electorales, federal y local, establecen los periodos para el registro de candidatos en año electoral de la siguiente manera:

Cofipe		Nuevo CEDF	
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	Del 1 al 15 de enero	Jefe de Gobierno	Del 2 al 8 de abril
Diputado por el principio de mayoría relativa	Del 1 al 15 de abril	Diputado a la ALDF por el principio de mayoría relativa	Del 10 al 20 de abril
Senador por el principio de mayoría relativa	Del 15 al 30 de marzo	Jefe delegacional	Del 10 al 20 de abril



Al respecto, cabe mencionar que la ley, al establecer que las campañas iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, se refiere a que los consejos, ya sea general, local o distrital, deberán celebrar una sesión extraordinaria a efecto de registrar las candidaturas presentadas en su ámbito de competencia una vez que haya concluido el periodo concedido a los partidos políticos para el registro de los candidatos, ya que de lo contrario se rompería el principio de equidad en la competencia, si algún contendiente se registrara el primer día que concede la ley y exigiera al Consejo respectivo la celebración de la sesión al día siguiente para iniciar su campaña y la difusión de su propaganda electoral.

Retiro de la propaganda electoral

El Artículo 210 del Cofipe establece que el presidente y el secretario de cada casilla cuidarán las condiciones materiales del local en que ésta haya de instalarse para facilitar la votación, garantizar la libertad y el secreto del voto, y asegurar el orden en la elección, por lo tanto en el local de la casilla y en su exterior no deberá haber propaganda partidaria; de haberla, dichos funcionarios la mandarán retirar.

En tanto que el Artículo 289, fracción I, del nuevo CEDF señala que una vez integrada la Mesa Directiva de Casilla, inmediatamente y previo a la recepción de la votación, los funcionarios de casilla cuidarán que las condiciones materiales del local en que ésta haya de instalarse faciliten la votación, garanticen la libertad y el secreto del voto, asegurando el orden en la elección, por lo tanto, en el local de la casilla y en su exterior, a 20 metros de distancia, no deberá haber propaganda partidaria; de haberla, según su naturaleza, la mandarán retirar, ocultar o borrar, pudiendo solicitar los recursos materiales y humanos al órgano político administrativo correspondiente para cumplir con este fin.

Asimismo, el Artículo 286 del nuevo CEDF faculta a los consejos distritales para que durante los tres días previos a la elección, y el mismo día de la elección, soliciten a los partidos políticos y coaliciones retirar su propaganda de los lugares donde se instalarán las casillas. En forma complementaria, los consejos distritales tomarán las medidas necesarias para el retiro de la propaganda en dichos lugares,



realizándose esta actividad siempre bajo la vigilancia y supervisión de los consejeros electorales y representantes de los partidos políticos y coaliciones.

Tratándose de propaganda difundida a través de Internet, la legislación no registra disposición alguna al respecto; sin embargo, dicha propaganda debe retirarse en la fecha fijada por la ley para la conclusión de las campañas electorales, ya que la información contenida en la red se maneja por un servidor; motivo por el cual los contratantes pueden indicarle al proveedor la fecha en que la información debe ser retirada del sistema de información.²⁵

Infracciones a las disposiciones relativas a la propaganda en el Distrito Federal

El Artículo 95, fracción XVIII, del nuevo CEDF dispone que el Consejo General tiene la atribución de vigilar que las actividades y uso de las prerrogativas de las asociaciones políticas se desarrollen con apego al Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetas.

En concordancia con lo anterior, el Artículo 264 del Código referido, (anteriormente Artículo 156) establece que cualquier infracción a las disposiciones relativas a la propaganda electoral será sancionada.

Establece que en caso de violación a las reglas para la propaganda y la fijación de misma en los lugares permitidos, el Consejo General o Distrital respectivo, notificará al partido político o coalición infractor, requiriendo su inmediato retiro, que no podrá exceder de 24 horas; en caso de incumplimiento se notificará a la autoridad administrativa para el retiro de propaganda y la sanción que se determine al partido político o coalición responsable considerará el daño económico ocasionado.

De igual forma, refiere que se excluye del alcance del presente artículo, la hipótesis del párrafo segundo del Artículo 257 del ordenamiento legal señalado.

Como se aprecia, los supuestos contenidos en el marco normativo demuestran la importancia de contar con un procedimiento claro y expedito en materia de infracciones a las disposiciones de propaganda electoral, sin embargo, el artículo

²⁵ Véase *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, Sala Superior, tesis S3EL 035/2005, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



señalado carece de él, ya que presenta “lagunas” que generan problemáticas al momento de su aplicación, y que lamentablemente fueron retomadas en el nuevo Código Electoral local.

En este sentido, el artículo señalado presenta las siguientes deficiencias:

- Omite señalar el término que la autoridad tiene para realizar las diligencias.
- Omite señalar el procedimiento para realizar la inspección ocular.
- No establece la forma en que la autoridad debe cerciorarse del cumplimiento o incumplimiento del requerimiento.

Derivado de lo anterior, y a efecto de garantizar un procedimiento expedito que cumpla con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad, se considera que el texto del nuevo Artículo 264 puede ser modificado en futuras reformas en términos de lo siguiente:

Artículo 264. Cualquier infracción a las disposiciones relativas a la propaganda electoral será sancionada en los términos de este Código.

En caso de violación a las reglas para la propaganda y la fijación de la misma en los lugares permitidos, se procederá conforme a lo siguiente:

El Consejo General o Distrital respectivo, que conozca de una inconformidad por violaciones a las reglas para la propaganda y su fijación en lugares permitidos, deberá ordenar de forma inmediata a través del Consejero Presidente del Consejo General o Distrital correspondiente, una inspección ocular en el lugar que presuntamente se encuentra la propaganda indebidamente colocada. De dicha inspección deberá levantarse acta pormenorizada en presencia de dos testigos.

Si de la inspección ocular se desprende que se están violando las reglas de propaganda y fijación, el Secretario Ejecutivo o Secretario Técnico Jurídico que corresponda, notificará al partido político o coalición infractor el escrito de inconformidad, así como el acta pormenorizada, requiriendo su inmediato retiro, que no podrá exceder de 24 horas.

En caso de que el partido político o coalición no atiendan el requerimiento en el término antes señalado, el Consejo General o Distrital que corresponda notificará a la autoridad administrativa para que se realice el retiro inmediato de la propaganda, en términos de lo dispuesto por el Artículo 103 del presente ordenamiento.



Si de la inspección ocular se desprende que no existen violaciones a las reglas de propaganda, se notificará al partido político o coalición promovente tal situación, archi-vándose el asunto como concluido.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

En materia de participación ciudadana el rubro correspondiente a la propaganda electoral se encuentra regulado en el capítulo IV “De la elección de los Comités Ciudadanos”, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF).

Al respecto, el Artículo 109 de dicho ordenamiento legal establece que las planillas que obtengan su registro, únicamente podrán realizar actos de campaña mediante la utilización de propaganda de planillas, voluntarios para la entrega de la propaganda y módulos de información.

La propaganda de las planillas debe contenerse en papel con dimensiones que no excedan de 22 x 28 centímetros, el contenido será en blanco y negro, identificando el número de planillas, las propuestas y los perfiles de los candidatos, así como una leyenda que promueva la participación ciudadana en la elección de los comités ciudadanos.

La única restricción que establece la disposición es que las planillas deberán abstenerse de hacer alusión a siglas o denominaciones de partidos políticos en la propaganda electoral.

Las disposiciones contenidas en la LPCDF resultan incongruentes con las señaladas en el CEDF, ya que en materia de participación ciudadana parece que la ley limita más a los ciudadanos que a los propios partidos políticos en el uso de propaganda electoral, por lo que una reforma integral tendría que incluir este aspecto.

CONCLUSIONES

El aumento desmedido de propaganda electoral en los medios de comunicación electrónica ha contribuido a que se realicen reformas a las disposiciones normativas que regulan las contiendas electorales en nuestro país.

Los aspectos más importantes de la reforma constitucional resultan de la prohibición en todo tiempo a los partidos políticos para contratar en radio y televisión



propaganda electoral, pudiendo sólo acceder en forma gratuita a través de los tiempos que le corresponden al Estado.

Los Artículos transitorios Tercero y Cuarto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos constitucionales en materia electoral, establecen que el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que corresponda en las leyes federales en un plazo máximo de 30 días naturales, contados a partir del inicio de la vigencia de dicho Decreto (14 de noviembre), en tanto que las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación, aplicable a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

En este sentido, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el nuevo *Código Electoral del Distrito Federal*, así como la *Ley Procesal Electoral* para el Distrito Federal, para ajustar la legislación electoral local en concordancia con la Constitución Federal.

Las modificaciones realizadas en materia de propaganda electoral son de gran relevancia y trascendencia, sin embargo, de cara al futuro inmediato, aún quedan temas pendientes: El uso de nuevas tecnologías (internet, correos electrónicos o mensajes a través de teléfonos celulares, entre otros), y el establecimiento de sanciones más severas a quienes no utilicen material de naturaleza biodegradable o, en su defecto, de naturaleza reciclable, o utilicen plásticos para la elaboración de propaganda impresa por tratarse de material de lenta degradación.

Si bien es cierto que la propaganda electoral tiene como principal finalidad la obtención de votos en beneficio de determinado partido político, coalición o candidato, también es evidente que el uso de propaganda electoral tiene un efecto contrario, que consiste en buscar restarle votos a otros, y en este juego de sumar o restar, la ciudadanía puede sentirse atraída por el abstencionismo y el desinterés, por lo que la responsabilidad del buen uso de la propaganda electoral es de todos: partidos políticos, órganos legislativos y autoridades electorales.

BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, www.asambleadf.gob.mx, 12 de octubre 2007.



- BARRANCO SAIZ, Francisco Javier, *Marketing político*, Madrid, Pirámide, 2003.
- COMBS, JAMES E. y Dan Nimmo, *La nueva propaganda, la dictadura de la palabrería política contemporánea*, México, Diana, 1998.
- DURANDIN, Guy, *La mentira en la propaganda política y en la publicidad*, Barcelona-Buenos Aires, Paidós, 1995.
- GUZMÁN HEREDIA, Carlos, *Mercadotecnia política: elecciones y gobiernos*, Buenos Aires, Tarifario, 2001.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, *Democracia y medios de comunicación*, IFE (col. Sinergia núm. 4), México, 2004.
- , *Código Electoral del Distrito Federal y Ley de Participación Ciudadana*, www.iedf.org.mx, 15 de octubre de 2007.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS, www.ieez.org.mx, 15 de octubre de 2007.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, www.ife.org.mx, 15 de octubre de 2007.
- LERMA KIRCHNER, Alejandro, *Mercadotecnia política y organización de campaña*, México, Gasca Sicco, 2005.
- MOLINER, María, *Diccionario de uso del español*, t. II, 2a. ed., Madrid, Gredos, 1998.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, www.senado.gob.mx, 15 de octubre de 2007.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, www.trife.org.mx, 15 de octubre de 2007.
- The New Encyclopedia Britannica, vol. 26, 15a. ed., EUA, 1994.
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Medios, democracia y fines*, México, 1990.
- , *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 180, México, División de Estudios de Posgrado-UNAM-FCPyS, 2000.

XVII. Proyecto político

Facundo González Bárcenas

El concepto de *proyecto político* es continuamente utilizado en el discurso político y en los análisis académicos. Sin embargo, pocos han sido los esfuerzos para enfrentar de manera sistemática el desarrollo de una concepción más elaborada sobre los proyectos políticos, de discutir su compleja problemática a la luz de una revaloración crítica de sus experiencias y, sobre todo, de imaginar y proponer alternativas concretas ante las limitaciones que históricamente han mostrado.

Dicha problemática manifiesta una densa complejidad que demanda estudios de mucho mayor alcance que el aquí expuesto, cuyo propósito sólo es avanzar en una presentación general de los proyectos políticos y su horizonte problemático, para lo que se ha procedido mediante la concepción clásica del análisis –distinción y separación de las partes de un todo con propósitos cognitivos–, en el entendido de que el contenido de los proyectos políticos reconoce una profunda articulación dialéctica entre sus elementos. De esta manera será notorio, por ejemplo, que el problema de la viabilidad del proyecto se enlaza estrechamente con el papel de la ideología, el uso del conocimiento, la relación con los sujetos políticos y los actores potenciales, la actuación de la organización política, la praxis transformadora, etcétera.

El objetivo es que al término de los nueve apartados siguientes, se tenga una base introductoria mínima, pero suficiente, para continuar una discusión necesaria para la reflexión de los requerimientos políticos de nuestro tiempo.

EL PROYECTO POLÍTICO, FORMA PARADIGMÁTICA DE LA POLÍTICA MODERNA

Modernidad es un concepto polisémico y ambiguo; muchos son los significados, definiciones y usos que se le han dado sin que haya consenso. En ocasiones se le



define por contraste con la *sociedad tradicional*;¹ a veces se postula como esencial en su delimitación que la sociedad moderna se basa en la racionalidad, particularmente la instrumental;² también se ha afirmado que su elemento definidor es el de ser una sociedad en permanente cambio.³ Empero, la caracterización de la modernidad debe basarse en el conjunto de los tres elementos mencionados, encontrándose entre ellos una estrecha vinculación en la que no se explica uno en ausencia de los otros dos.

Estos tres ejes definidores de la modernidad se fundamentan en las ideas-fuerza de la Ilustración: secularización, razón y progreso. La secularización se traduce en la modernidad en la ruptura con el pasado, particularmente con un pasado sacralizado en el que el fundamento esencial es dios; la razón, se expresa en la racionalización entendida como expansión de los ámbitos de la razón, con la que los objetos son enfrentados por el sujeto desde una lógica medio-fin; finalmente, la idea de progreso se refleja en la modernidad en su orientación hacia el cambio, lo nuevo y el futuro. De esta manera, secularización, razón y progreso, ruptura con el pasado y orientación hacia el futuro a través de la racionalización científica y técnica, son las características esenciales y los referentes que constituirán la estructura cultural en la que se cimentará este horizonte de civilización que llamamos modernidad.

¹ Talcott Parsons, por ejemplo, propone cinco parejas de variables estructurales para contrastar la sociedad tradicional con la moderna: adscripción-realización, particularismo-universalismo, difusión-especificidad, afectividad-neutralidad afectiva y orientación tendiente al yo-orientación hacia la colectividad, significando las primeras el comportamiento característico de la sociedad tradicional, y las segundas, el de la sociedad moderna. Cfr. Gianfranco Pasquino, "Modernización", en Norberto Bobbio y Nicola Mateucci, *Diccionario de política*, t. 2, México, Siglo XXI, 1988, pp. 1048-1049.

² Para Jean François Lyotard lo característico de la modernidad es el establecimiento firme de la racionalidad instrumental, que relaciona fines y medios, ya que, para este autor, la modernidad ha sido marcada por lo que llama "metarrelatos", que "no son mitos sino relatos de emancipación. Igual que aquéllos, éstos cumplen una función de legitimación. Legitiman instituciones y prácticas sociales y políticas, legislaciones, éticas, maneras de pensar, simbolismos. A diferencia de los mitos, estos relatos no encuentran su legitimidad en actos originarios 'fundantes', sino en un futuro que se ha de promover, es decir, en una idea a realizar. Esta Idea (de libertad, de luz, de socialismo, de enriquecimiento general) posee un valor legitimatorio porque es universal. Da a la modernidad su modo característico: el *proyecto*, es decir, la voluntad orientada hacia un fin". Jean François Lyotard, *La posmodernidad (explicada a los niños)*, Barcelona, Gedisa, 1987 (col. Hombre y sociedad, Serie meditaciones, 22), pp. 60-61. Véase también Jürgen Habermas, "Ciencia y técnica como ideología", en *Ciencia y técnica como ideología*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 53-112.

³ Michelangelo Bovero afirma: "En suma, la modernidad representada como innovación y como creencia en la legitimidad de la innovación [...] la idea de lo moderno está íntimamente vinculada con el concepto de lo nuevo". Michelangelo Bovero, "Modernidad y modernización política", en *El Día*, México, 19 de junio de 1989, p. 23, Testimonios y documentos; también José F. Fernández Santillán sostiene que "ciertamente, si algo define a la modernidad es el *cambio*, a diferencia de la antigüedad, que se basaba en la *permanencia*". José F. Fernández Santillán, "El porvenir sin conclusión", en *La Gaceta del Fondo de Cultura Económica*, México, junio de 1989, núm. 222, p. 63.



Por estas características definidoras, se considera que en la sociedad moderna la acción constructiva *consciente* de los seres humanos ha desempeñado un relevante papel, en especial respecto a la construcción de sociedades deseables mediante de la praxis política.

En la construcción social desde lo político, muchas formas y lógicas de la política han operado en la modernidad para impactarla en mayor o menor medida. Sin embargo, es pertinente destacar una de ellas, que surgió junto con la modernidad misma y que ha contribuido a conformar lo que hoy son las sociedades modernas, tanto en sus aspectos positivos como en los negativos: el proyecto político.⁴ Y destacamos esta *forma de la política* porque, si bien hay otras formas con sus lógicas o racionalidades asociadas, el proyecto político es la forma paradigmática de la política moderna, puesto que su fundamentación es la misma que la de la modernidad: secularización, razón y progreso.

El proyecto político acompaña a la modernidad desde su nacimiento y es, a la vez, uno de sus productos más significativos, una correa importante de producción de la modernidad misma. El proyecto político en su acepción secular no existía antes del advenimiento de la modernidad, especialmente de su vertiente ilustrada. Sólo con la consolidación del proceso de secularización los seres humanos se reconocen con la capacidad de construir por sí mismos la sociedad en la que quieren vivir.

Sin embargo, en el marco de la modernidad, son muchos y muy variados los proyectos políticos que han actuado anclados en diferentes tradiciones y contextos sociohistóricos. Mencionaremos, a guisa de ejemplo, el proyecto ilustrado de liberar a la humanidad de la ignorancia y de la servidumbre por medio del conocimiento y del igualitarismo; el proyecto socialista de emancipación de la explotación y alienación, o el proyecto capitalista de superación de la pobreza por el desarrollo tecnoindustrial y el progreso, por referirnos sólo a algunos de los más importantes.

El concepto de proyecto político está relacionado con el de lo político, entendido como el ámbito referido a la disputa por la transformación o el mantenimiento,

⁴ En la modernidad se verifica una gran diversidad de formas de la política, asociadas a distintas perspectivas. Su reconstrucción analítica se hace desde múltiples enfoques e intereses que marcan ejes problemáticos determinados. De esas formas de la política moderna mencionaremos, a título de ejemplo, la estatal, la insurreccional, la expresiva, la militar, la legal, la terrorista, etc. Cada una de ellas tiene una *lógica* particular según la cual define sus objetivos, identifica a sus aliados y adversarios, sustenta los medios para llegar a los fines propuestos, en fin, según la cual funcionan y organizan su actuación para intervenir en la construcción de lo social desde lo político.



organización, institucionalización y dirección del orden global de la sociedad, es decir, la construcción de la hegemonía política. Así, lo político implica un importante elemento dinámico en conexión directa con la producción, el mantenimiento o la afectación del orden social imperante. La acción política persigue fines concretos que responden a intereses o expectativas que pretenden resultados sociales; de tal manera que el realizar los fines fijados por el actor o sujeto político impulsor de tal acción, se traduce en afectación mayor o menor del conjunto de las relaciones sociales fundamentales al repercutir en el mantenimiento o en el cambio del orden global de la sociedad. El deseo de mantener o cambiar las relaciones sociales fundamentales que constituyen un orden social determinado, en el que se establecen vínculos de dominación, consenso, coerción, explotación, solidaridad, etc., y en el que se define la situación de las diversas figuras y grupos sociales, es un deseo alimentado en todas las épocas por múltiples pensadores y grupos sociales con el propósito de contribuir a construir la historia.

La aspiración al cambio social resulta de la insatisfacción material, moral o intelectual de los sujetos o actores políticos que se han planteado la transformación de su sociedad por otra mejor, y que a la postre pueden convertirse en activos impulsores del logro de su aspiración a través de diversos medios. No obstante, a lo largo del desarrollo histórico, muchas han sido las formas en que esta aspiración a una nueva y pretendida mejor sociedad ha sido formulada. Unas veces sustentada en elementos religiosos; otras más en supuestas bases científicas; en ciertos casos, en “leyes naturales”; en otros, en la “razón universal”; en fin, teleologías, positivismos, naturalismos, científicismos, historicismos, utopismos o racionalismos de la más diversa índole han aparecido como base de los afanes de una nueva y deseable sociedad superior.

Sólo con el advenimiento de la modernidad, la problemática asociada a la construcción de los órdenes deseados adquiere plena legitimidad y es enfrentada de manera racional, es decir, teniendo como instrumento básico la acción orientada por reflexiones racionales –aun cuando han existido en la misma modernidad gran diversidad de configuraciones racionales–,⁵ dando lugar a la concepción y a

⁵ De hecho, los procesos de secularización que dan origen a la modernidad significan una auténtica explosión y multiplicación no sólo de cada vez más ámbitos abordados por la razón, objetos de racionalidad, sino también la convivencia –no siempre exenta de violencia– de racionalidades diversas. Al respecto H. Zelman plantea que



la práctica de los proyectos políticos como forma paradigmática de la política moderna.

Así, el proyecto político implica una reflexión racional integral y abarcadora cuyo propósito es la realización del nuevo orden social concebido, y se expresa por una propuesta de los medios, del proceso y de los sujetos políticos de la transformación. De esta manera, proyectar es un acto racional que incorpora la calculabilidad técnica que reflexiona sobre la relación entre medios y fines.

La motivación para proyectar surge, en efecto, de la insatisfacción material, moral e intelectual respecto de las condiciones en las que viven los actores sociales y políticos, lo que implica un distanciamiento, un rechazo y un rompimiento con el presente, así como una afirmación y un despliegue de la voluntad y de la praxis del sujeto del proyecto para construir el futuro.

Esta insatisfacción produce una angustia y una ansiedad que mueven a la imaginación, a la búsqueda y a la consecución de mejores condiciones de vida y de sociabilidad. Al respecto, Sánchez Vázquez afirma que “si el hombre viviera en plena armonía con la realidad, o en total conciliación con su presente, no sentiría la necesidad de negarlos idealmente ni de configurar en su conciencia una realidad inexistente aún”.⁶ Es decir, en la articulación del pasado-presente con el futuro, en la que los hombres viven en cada momento, se padece un cierto malestar, incomodidad o angustia, cuya superación es buscada en el futuro inmediato o mediato. De ahí la interpretación de Luís Aguilar cuando escribe que “proyecto dice progreso, es decir, pone más énfasis en el ‘ir adelante’ que en ‘salir de’, en el lanzarse y arrojarse hacia el futuro, más que en los ‘límites y en las condiciones del presente’, de las que se parte y hay que dejar atrás para poder pro-gresar”.⁷ De esta manera, proyectar significa intentar superar la condición humana con ansia permanente de progreso y de acrecentamiento de la libertad, bajo una subordinación del *ser* al *poder ser*, ya que “no se puede idear y realizar el futuro sin ruptura y rebasamiento del presente”.⁸

[...] es por esto que la expansión de la razón es correlativa a la expansión de los campos de la experiencia. Los nuevos horizontes sociales de acciones posibles plantean cambios en las estructuras categoriales; pues si la realidad es mutable, también ha de serlo la estructura de la razón”. *Uso crítico de la teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad*, t. 1, México, El Colegio de México/Universidad de las Naciones Unidas, 1987, p. 70.

⁶ Adolfo Sánchez Vázquez, *La filosofía de la praxis*, Barcelona, Grijalbo, (col. Estudios y ensayos, 72), 1980, p. 232.

⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estado y proyecto nacional”, en *Política y racionalidad administrativa*, México, INAP (Serie teoría de la administración pública, 3), 1982, p. 20.

⁸ *Ibid.*, p. 20.



La capacidad de proyectar es una relevante característica distintiva de los seres humanos, a grado tal que “para la filosofía existencialista el proyecto es el modo de ser constitutivo del hombre o, como dice Heidegger, su ‘constitución ontológico-existencial’”.⁹ Este mismo reconocimiento lo hace Marx en su magna obra *El capital*, cuando anota que “hay algo en que el peor maestro de obras aventaja, desde luego, a la mejor abeja, y es el hecho de que, antes de ejecutar la construcción, la proyecta en su cerebro”.¹⁰ Por su parte, Louis Rougier afirma que “el *homo sapiens* es consciente de la finalidad que da a sus acciones. Considera en el porvenir varias situaciones posibles y, a partir de las experiencias adquiridas y de los medios de que dispone, toma sus decisiones en virtud de una acción deliberada”.¹¹

Esta cualidad de proyectar ha sido la forma en que el hombre se ha relacionado, en un primer momento, con la naturaleza, buscando su dominio y transformación y, posteriormente, con el hombre mismo, concibiendo la creación y producción de las relaciones sociales proyectadas. La idea de dominio creciente del hombre sobre la naturaleza y sobre el hombre mismo ha sido el *leit motiv* del ejercicio de proyectar, en la medida en que se busca la soberanía del ser humano para definir autónomamente su destino sin las restricciones naturales y sociales a las que se ve sometido y con la motivación de lograr un incremento constante de la libertad y del progreso para hacer mayor la felicidad buscada. En este sentido Cacciari opina que “la capacidad de anticipar y producir lo proyectado significa fundamentalmente una capacidad de libertad, la capacidad de liberarse de lo pre-dado, lo pre-existente, lo presupuesto, y de dominarlo”.¹² Así, proyectar significa pretender construir algo que no existe a la vez que superar lo existente. Es decir, el proyecto político se propone liberarse de lo predado y dominarlo. Incluye, entonces, un aspecto destructivo, de superación, pero también otro constructivo, de producción.

Si bien desde sus orígenes los seres humanos se han vinculado con la naturaleza en una relación sujeto-objeto mediada por lo proyectual, durante mucho tiempo esa relación fue hasta cierto punto no consciente. Sólo es con los grandes procesos culturales como la Antigüedad griega, el Renacimiento del siglo XVI y el surgimien-

⁹ Nicola Abbagnano, “Proyecto”, en *Diccionario de filosofía*, México, FCE, 1985, pp. 962-963.

¹⁰ Carlos Marx, *El capital. Crítica de la economía política*, t. 1, México, FCE, 1974, p. 130.

¹¹ Louis Rougier, *Del paraíso a la utopía*, México, FCE, (Popular, 245), 1984, p. 9.

¹² Citado en Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 20.



to del racionalismo y el empirismo del siglo XVII, así como con el afianzamiento de la modernidad en el siglo XVIII, como el hombre va tomando conciencia de este contenido esencial de su vinculación con su entorno natural. No obstante, la conciencia de la relación proyectual del hombre con su sociedad es un fruto más tardío, que se cosecha plenamente sólo con la Ilustración y las revoluciones del siglo XVIII, a partir de las cuales se da un importante salto cualitativo en el que el hombre –en términos genéricos– adquiere una verdadera conciencia histórica, con la que se puede plantear su responsabilidad y sus posibilidades en el quehacer y la construcción sociales, abriendo de esta manera la práctica consciente del diseño y la edificación de la sociedad en que desea vivir.

LA MALEABILIDAD DE LA HISTORIA

En la reflexión y la práctica de los proyectos políticos los hombres se han enfrentado a problemas de gran trascendencia, a los que han dado múltiples respuestas; problemas que hasta la fecha siguen siendo objeto de enconado debate tanto en el ámbito académico como en el político.

El conflicto más importante que enfrenta la concepción y el ejercicio de los proyectos políticos, del que se derivan los demás, es el relativo a la *maleabilidad de la historia*, es decir, en qué grado los hombres determinan la conformación de la historia y de las relaciones sociales que la constituyen.

Un supuesto básico de todo proyecto político es que la realidad social no es inmutable y que los actores y sujetos influyen en alguna medida en los ritmos y el contenido de su transformación, logrando hacerla derivar hacia la dirección de los objetivos planteados. Esta transformación constituye un proceso permanente en el que la realidad sociohistórica está dada –pasado-presente– y a la vez dándose –presente-futuro–. Es en el presente, como nudo articulador de lo dado-dándose, en el que confluyen pasado y presente para disputar el futuro, donde actores y sujetos sociales influyen con su praxis para contribuir a moldear esa transformación y acercarla en mayor o menor medida en la dirección y el sentido concebidos por ellos. En este marco, la idea de proyecto surge como posibilidad de incidir conscientemente en el proceso de transformación social actuando sobre el presente para contribuir a definir el futuro.



Por supuesto, de inmediato surge la pregunta sobre el grado en que la acción humana incide en la construcción del futuro. Ante esta cuestión, encontramos dos respuestas extremas: la voluntarista, y la determinista. La primera afirma la voluntad de los sujetos del proyecto como elemento privilegiado y fundamental en la construcción del futuro; la segunda sustenta, como definitorios del futuro, elementos como las estructuras sociales, las leyes del desarrollo social o la voluntad totalizadora de algún ente metafísico. En la primera línea encontramos diversos intentos que, como las utopías del Renacimiento,¹³ constituyen más un reflejo ilusorio de los deseos del sujeto que una posibilidad de constituirse en realidad; en la segunda aparecen las teleologías de la historia que limitan las posibilidades del “proyecto” a lo marcado por entes como la “razón o voluntad universal” o como las “leyes inmutables del devenir social”.¹⁴

Es, pues, en los polos de esta pareja voluntad-determinaciones “exteriores”, o como algunos autores la han identificado: subjetividad-objetividad, así como en el amplio abanico que se establece entre sus extremos, donde los proyectos políticos son ubicados para desarrollar su praxis transformadora.

Al respecto ha habido una riquísima discusión abordada tanto por las filosofías de la historia como por las ciencias sociales. Hegel, por ejemplo, sostiene que es una potencia suprahumana la que rige el devenir y el sentido de la historia; que es el “espíritu absoluto objetivo” el verdadero sujeto de la historia, por lo que las acciones humanas, sean intencionales o no, cumplen finalmente los designios del “espíritu o razón universal”, dándole coherencia y racionalidad crecientes al devenir histórico. De esta manera, la historia no aparece estrictamente como historia humana, sino como historia del devenir del Espíritu, por lo que los hombres y sus acciones son sólo espifenómenos de esa razón universal. Todas las manifestaciones del ser, tanto los fenómenos naturales como los sociales, no son sino manifestaciones de la Razón y momentos de su evolución en el camino de imponerse y fundirse con lo real. Por ello, el único “proyecto” que la filosofía hegeliana deja a los hombres es el de ser conscientes de ese significado del devenir histórico y reconciliarse con él.

¹³ Cfr. Adolfo Sánchez Vázquez, *Del socialismo científico al socialismo utópico*, México, Era, (Serie popular, 32), 1981.

¹⁴ Cfr. *ibidem*.



Marx, por su parte, en una actitud diferente, defiende la idea de que la historia no está regida por ningún ente metafísico, ya que todo lo que la historia muestra es producto de la actividad de los hombres. En interpretación de Sánchez Vázquez:

Ya desde sus obras de juventud establece Marx la unidad indisoluble entre el hombre y su historia; ni existe el hombre al margen de su historia, es decir, de la historia de su propia praxis, ni existe la historia como una potencia aparte o sujeto suprahumano. La historia sólo existe como historia hecha por los hombres, y éstos sólo existen produciendo una nueva realidad con su praxis productiva y produciéndose a sí mismos en un proceso que no tiene fin; es decir, los hombres transforman y se transforman a sí mismos y esta historia de sus transformaciones es propiamente una verdadera historia.

Así pues, la afirmación de que el hombre es el sujeto de la historia entraña la idea de un sujeto que sólo lo es *en* la historia y *por* la historia, y entraña asimismo la idea de una historia que sólo existe como historia de su actividad.¹⁵

Para Marx, los hombres no pueden crear arbitrariamente y a su antojo la realidad histórica que libremente deseen, ya que ésta se encuentra sujeta a una racionalidad objetiva determinada por las leyes derivadas de la estructura social y que operan en la formación económico-social de que se trate, de manera que “la humanidad siempre se plantea sólo las tareas que puede resolver, pues considerándolo más profundamente siempre hallaremos que la propia tarea sólo surge cuando las *condiciones materiales* para su resolución ya existen o, cuando menos, se hallan en proceso de devenir”.¹⁶ Así es como, para Marx, el proyecto político deberá conjugar el conocimiento preciso de la racionalidad de la historia y la actividad organizada de los hombres para luchar por aquello que las “condiciones materiales” permiten.

En fin, podríamos encontrar muchas otras versiones de la relación hombre-historia, como, el positivismo comtiano, que concibe a la sociedad como un organismo y al desarrollo histórico como un devenir lineal e inalterable de tres estadios: el teológico, el metafísico y el positivo; u otros casos en que se pone el acento en el vo-

¹⁵ Sánchez Vázquez, *La filosofía de la praxis*, Barcelona, Grijalbo (Estudios y ensayos, 72), 1980, p. 232.

¹⁶ Carlos Marx, “Prólogo a la ‘Contribución a la crítica de la economía política’”, en *Obras escogidas*, t. 1, Moscú, Progreso, 1973, p. 518.



luntarismo y que, como el guevarismo latinoamericano, más que teorizaciones son experiencias políticas violentas y, en la generalidad de los casos, fracasadas.¹⁷

Es, pues, este nudo problemático de la relación voluntad-determinaciones un relevante y definidor tema que los proyectos políticos deben enfrentar más cuando se hace no sólo en el ámbito de la filosofía o de la teoría social, sino en la esfera concreta de la vida política.

LA UTOPIA, IMAGEN DEL FUTURO DESEADO

Un elemento fundamental de los proyectos políticos es la utopía que pretenden realizar.¹⁸ En su acepción más general, una utopía es una representación o imagen del futuro. Así, todo proyecto político contiene una utopía por alcanzar. En este sentido, la utopía política es la imagen de la sociedad futura que se propone realizar el proyecto político mediante la praxis.

Respecto a la utopía, el proyecto implica una reflexión de alcances más generales cuyo propósito es la realización de la primera. Mientras la utopía es el objetivo a alcanzar, el proyecto, además de contenerla necesariamente, presenta una propuesta de los medios, el proceso y los sujetos políticos del cambio. De manera que así como todo proyecto político tendrá asociada una utopía, también encontramos utopías sin proyecto –por ejemplo en Platón o en la Escuela de Frankfurt–, que por esa razón no implican praxis políticas.

Con base en el universo valórico de identidad del proyecto se hace un análisis de lo que aún no es, que apunta hacia la producción de lo proyectado que se prefigura y anticipa. En la medida en que una utopía es una idea de futuro distinto al presente, está implicando una insatisfacción del sujeto constructor de la utopía con la realidad presente en la que vive, y significa también un acto de afirmación de la voluntad creativa y de la autonomía relativa del sujeto respecto a sus condiciones de existencia.

¹⁷ En el movimiento socialista y comunista este tema ha motivado intensas polémicas, asociadas a las decisiones sobre estrategia política. Una interesante exposición sobre las ideas de autores como Hegel, Marx, Labriola, Lenin, Rosa Luxemburgo, Kautsky, Plejánov, Bernstein y Sorel, hasta llegar al concepto gramsciano de hegemonía, se encuentra en Ernesto Laclau y Chantal Moufe, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Buenos Aires, FCE, 2004.

¹⁸ Utopía es un término al que se le han dado diversos significados. Originalmente aludía a una aspiración irrealizable, a un lugar fuera de la realidad; autores más recientes han concebido la utopía como factible de realización.



Al respecto, Adolfo Sánchez Vázquez, en su *Filosofía de la praxis* declara:

Este modo de articulación y determinación de los diferentes actos del proceso activo distingue radicalmente la actividad específicamente humana de cualquier otra que se halle a un nivel meramente natural. Dicha actividad entraña la intervención de la conciencia gracias a la cual el resultado existe dos veces –y en tiempos distintos–: como resultado ideal y como producto real. El resultado real, que se quiere obtener, existe primero idealmente, como mero producto de la conciencia, y los diferentes actos del proceso se articulan o estructuran conforme al resultado que se da primero en el tiempo, es decir, el resultado ideal. Por esta anticipación del resultado real que se quiere lograr, la actividad propiamente humana tiene un carácter consciente.¹⁹

El diseño de utopías en los proyectos políticos desempeña funciones que se traducirán en su lógica general. Al definir la sociedad deseada, se señala el objetivo fundamental que el proyecto político pretende alcanzar y se da sentido y coherencia a su práctica. Pero las utopías no permanecen solamente en el ámbito del futuro, sino que le trazan dirección al presente, desatando, organizando y movilizandofuerzas políticas reales cuyas praxis actúan en el presente para tratar de alcanzar los futuros plateados. “En este caso, los actos no sólo se hayan determinados causalmente por un estado anterior que se ha dado efectivamente –determinación del presente por el pasado–, sino por algo que no tiene una existencia efectiva aún y que, sin embargo determina y regula los diferentes actos antes de desembocar en un resultado real, es decir, la determinación no viene del pasado, sino del futuro”.²⁰

Con la sistematización de la utopía como imagen de futuro, los proyectos políticos constituyen una oferta con la que concurren al ámbito político, con un núcleo ideológico y programático en torno al que se pueden crear y aglutinar las identidades sociales.

Por otra parte, las utopías representan un importante potencial crítico mediante el establecimiento de contrastes entre las virtudes con que se compone la imagen

No existe, pues, consenso en la conceptualización de este término. En el presente texto se ha definido de manera que sea útil al intento de avanzar hacia una posible teoría del proyecto político. Para una revisión de los autores más destacados que han escrito sobre la utopía, V. Esteban Krotz, *Utopía*, México, UAM, 1988.

¹⁹ Adolfo Sánchez Vázquez, *op. cit.*, p. 231.

²⁰ *Ibidem.*, p. 230.



ideal del futuro y las carencias y defectos de la realidad presente. Una utilidad más que brinda el proceso de diseño de utopías es el relativo al conocimiento. No sólo porque muchos de los escritos utópicos son auténticas obras de Ciencia Política, sino también porque con la utopía se abre una amplia e interesante problemática al conocimiento histórico que difícilmente hubiese sido posible plantear de otra manera, y que tiene que ver tanto con el sustento científico con el que se diseñan las utopías, con la reflexión racional sobre los medios para transitar del presente real al futuro deseado, como con el planteamiento de problemas de investigación que las utopías aportan al presente.

Al ser la utopía una pre-visión del futuro, invita también a la prevención en el presente. Es decir, al imaginar futuros posibles como un ejercicio de especulación útil, se llevan a cabo reflexiones que obligan a tomar medidas de prevención en el presente, cuyos efectos tienen productividad en el presente mismo, pero que inciden también en facilitar o bloquear devenires factibles.

En tanto la utopía es una propuesta de un futuro distinto al presente, implica un rechazo del sujeto a la realidad en la que vive. Sin embargo, si bien es verdad que las utopías están en buena medida conformadas por los mismos elementos del pasado-presente, lo que marca el aspecto conservador y de continuidad en la utopía, también es cierto que por ser distinto ese futuro al presente significa una ruptura y una discontinuidad, lo que pone de manifiesto su carácter transformador.

Toda utopía se elabora a partir de un diagnóstico del presente en el que se detectan valóricamente los aspectos positivos que han de preservar y ampliar, y los negativos, por reducir y liquidar. El diagnóstico del presente será, por lo tanto, un elemento relevante que se traducirá en la concepción de futuro, pero que también en el presente marcará rechazos y afinidades al aparecer como un corpus con el que se establecen identidades, consensos y conflictos, y se incita a la organización y movilización políticas.

En la gran diversidad de utopías concebidas en la modernidad –y aun antes de ellas– aparece explícita o implícitamente un conjunto de ideas-valores que funcionan como pilares sobre los que son diseñadas. Entre estas ideas-valores figuran la igualdad, la libertad, la fraternidad, el progreso, la felicidad, la paz, la abundancia, el bienestar, la solidaridad, la perfección y la armonía. De tal manera que en el contenido de la utopía aparecerán más desarrollados cada uno de estos valores de lo



contenido en el presente por superar. Estos valores son los referentes que marcarán el carácter de “mejor” con el que toda utopía se presenta en relación con el pasado-presente, al ser ámbitos de crítica y comparación del presente inferior respecto al futuro superior.

Con la inauguración de la modernidad se da paso al problema del empeño por diseñar utopías *posibles*, es decir, no meros devaneos reconfortantes de la imaginación,²¹ sino imágenes de sociedades futuras alcanzables, factibles tanto por su concepción como por la existencia de los medios y los sujetos para acceder a ellas mediante procesos realizables. Se da entonces el paso con el que la razón se expande y la ciencia y el conocimiento incursionan ya no sólo en el pasado y en el presente, sino que convierten al futuro –a los futuros posibles– en objeto de estudio e investigación. Esto plantea problemas teóricos, metodológicos y epistemológicos que tratan de enfrentar a un objeto de estudio (aún) inexistente: el futuro.²²

Se tiene así una verdadera explosión en el ejercicio de diseñar utopías y en el de la praxis que pretende realizarlas, es decir, en la teoría y en la praxis de los proyectos

²¹ Cfr. Adolfo Sánchez Vázquez, *Del socialismo científico al socialismo utópico*, op. cit.

²² Aun cuando en ocasiones el esfuerzo racional por incursionar en el estudio del futuro ha sido despreciado y calificado peyorativamente de metafísica, de especulación inútil, cada vez cobran mayor fuerza y reconocimiento los autores que han asumido el reto epistemológico, teórico y metodológico para hacer del futuro posible un objeto de estudio. Es el caso de Ernst Bloch, filósofo alemán, para quien la realidad es concebida procesualmente como un desarrollo de la relación sujeto-objeto mediada por la actividad material, con un amplio espacio para la libre creatividad de los sujetos. En los tres tomos que conforman *El principio esperanza*, ofrece una teoría de la utopía y un análisis exhaustivo de las tendencias utópicas presentes en las diversas manifestaciones de la conciencia, la sociedad y la cultura. Bloch desarrolla categorías en las que los afectos de expectativa permiten calificar al afecto fundamental de la esperanza como constitutivo del sujeto. A sus características cognoscitivas se aúna su potencial anticipador, mediador de lo utópico. No obstante, para las esperanzas subjetivas del cambio y del progreso se hace necesario en su fundamentación la correspondencia con una ontología de la realidad material. La materia aparece como la condición última de posibilidad de las transformaciones sociopolíticas, pero esta ontología se abre ante una reflexión sobre las posibilidades futuras de la materia en un análisis de lo que todavía no es. Véase Ernst Bloch, *El principio esperanza*, Madrid, Aguilar, 3 t., 1987.

Hugo Zemelman, por su parte, desde una perspectiva más epistemológica profundiza en la inclusión de lo posible en las formas de conocimiento. Introduce la noción de presente como lo “dando-dándose”, “realidad determinada-determinándose” en que, en tanto noción específica de objetividad, plantea al razonamiento sus propias exigencias lógico-epistemológicas. Para Zemelman lo real como “lo dado” es sustituido por la idea de lo construible en función de los campos de posibilidad; posibilidades que se hacen viables con la praxis de los actores. De esta manera, el planteamiento del proyecto abre un horizonte de observables que son susceptibles de teorización, para sustentar la idea de la moldeabilidad de lo real como función de lo político. V. Hugo Zemelman, *Historia y política en el conocimiento*, México, UNAM-FCPyS, (Serie estudios, 71); 1983, también Hugo Zemelman, *Uso crítico de la teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad*, t. 1, México, El Colegio de México/Universidad de las Naciones Unidas, 1987.

Desde otra perspectiva de los estudios sobre el futuro, es interesante observar los trabajos desarrollados por la prospectiva. Véase por ejemplo, Joseph Hodara, *Los estudios del futuro: problemas y métodos*, México, Instituto de Banca y Finanzas, 1984.



políticos, encontrándose gran diversidad de utopías pretendidamente racionales, con diferentes grados de intensidad y flexibilidad, y pensadas en relación con distintas temporalidades. Finalmente, hay que señalar que toda utopía imaginada es, por supuesto, una reducción y una esquematización del futuro real, ya que sólo incluye las relaciones más generales de la sociabilidad anhelada –que por otra parte quizá ni siquiera se verifiquen.

Sin embargo, es necesario anotar que todo proyecto, y en especial toda utopía, desempeñan el doble papel de abrir y cerrar el porvenir. Lo abren en tanto *eligen* un desarrollo posible, y en este sentido abren también las opciones frente a destinos supuestamente ineluctables o indiscutidos, y lo cierran en tanto tratan de imponer su elección frente a otras alternativas, lo que revela su vocación totalitaria.

LA VIABILIDAD, RELACIÓN ENTRE MEDIOS Y FINES

Uno de los problemas privilegiados en lo que a proyectos políticos se refiere es el de la relación medios-fines. En él se destaca el concepto de viabilidad, entendido como la relación de adecuación entre medios y fines; es decir, de los medios que hacen potencialmente realizables los fines propuestos.

Todo proyecto político implica una reflexión sobre la relación medios-fines, entre causas y efectos, o bien, cuando menos, de hechos correlacionados. El fin más ambicioso es el de la realización de la utopía; los medios –que son tan diversos como proyectos hay–, establecen “rutas críticas” con más o menos precisión y flexibilidad, cuyo cumplimiento se extiende a diversos plazos temporales con el objetivo de realizar planes y programas que otorguen continuidad en el camino hacia la utopía, llevándose a cabo un encadenamiento entre medios y fines en el que la consecución de un fin parcial se transforma en el medio para lograr otro fin superior. Algunos proyectos relegan relativamente la dialéctica entre medios y fines para fincar su acción y sus esperanzas en un gran salto cualitativo –la Revolución– que es así concebido como el medio por excelencia para alcanzar la utopía.

La temática sobre la viabilidad del proyecto político tiene una estrecha vinculación con la del conocimiento, pues si se pretende que los fines no se queden sólo en deseos, se requiere del conocimiento del objeto por transformar, de los medios e instrumentos de la transformación y de las condiciones que abren o limitan la



realización. El proyecto, para ser viable, demanda la posesión o el acceso a los medios capaces de producir los efectos deseados. La razón opera como recurso para controlar y dar dirección al proceso de realización de lo proyectado.

El proyecto es así “una anticipación que se piensa como producible, como factible, a partir del conocimiento de los fundamentos en los que basa su posibilidad de ser producido, a saber, los medios técnicos disponibles [...] hay, entonces, una formulación científico-técnica de causas-efectos”.²³ Este acento del proyecto en el ámbito de la técnica se manifiesta en que, en última instancia, el problema de la factibilidad del fin se desplaza al problema de la existencia de los medios para realizarlo.

En la calculabilidad racional de la política ha sido atractivo el conocimiento obtenido por la vía de la experiencia de aciertos y errores, en el que si determinadas circunstancias provocan ciertos resultados, y se buscan resultados similares o iguales, entonces se trata de repetir las circunstancias que dieron origen a dichos resultados. Sin embargo, la mera experiencia es insuficiente para sustentar una relación medios-fines eficaz, por lo que ha sido necesario elevar la intelectualización y la racionalización de la política con desarrollos epistemológicos, metodológicos, teóricos y conceptuales de mayor alcance, en los que se basen decisiones tácticas y concepciones estratégicas como formas de avanzar en la materialización eficaz de los objetivos planteados por los proyectos políticos.

Ningún proyecto puede dejar de lado su propio *análisis de viabilidad*, en el que dé respuesta explícita o implícitamente al problema del grado en que la intervención voluntaria del sujeto proyectante constituya la realidad; sobre la medida en que los factores “externos” a dicha voluntad determinan las posibilidades del futuro; acerca de la existencia o no de leyes, de regularidades y tendencias de la realidad sociohistórica; sobre el papel del azar y lo contingente; del efecto que guardan las necesidades; de las posibilidades de la acción individual y de la colectiva; de la correlación de fuerzas en su sociedad; de los aliados potenciales y los enemigos fundamentales; de la efectividad de las formas de organización de los sujetos políticos, en fin, de la problemática relativa a las posibilidades de realización del proyecto que lo lleven a presentarse como viable. Es precisamente con la aplicación de ese

²³ Luis Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 20.



universo epistemológico, teórico y conceptual, además de los elementos valóricos e ideológicos con los que el proyecto se identifique, que hará su propio análisis de viabilidad.

Por otro lado, el concepto de viabilidad se hace complejo en tanto que no sólo se relaciona con las esferas cognoscitiva y valórica, sino que tiene que ver con la praxis de los actores y los sujetos políticos, sin la que ninguna opción resulta posible. Así, el problema de la viabilidad no se resuelve solamente en el plano de la teoría, sino también, y sobre todo, en el de la praxis.²⁴ Por esta razón resulta útil diferenciar entre viabilidad y viabilización. Mientras la viabilidad se refiere a la apreciación teórica de las posibilidades de realización del proyecto, la viabilización se *construye* a través de la praxis política. No es lo mismo juzgar la viabilidad de un proyecto que viabilizarlo luchando por él –finalmente lo político y la política se resuelven en relaciones de poder–. La tensión entre el futuro anhelado y el presente vivido será mediada, tratando de solucionarla, por la praxis política. Se trata, entonces, con el proyecto político, no sólo de explicar o interpretar la realidad política, sino fundamentalmente de transformarla.

LA IDEOLOGÍA, FUENTE DE IDENTIDAD

Para el estudio de los proyectos políticos, las ideologías representan un ámbito de gran relevancia. Alvin Gouldner se refiere de la siguiente manera a las ideologías:

Nuestra noción más elemental de ideología [es la de] un sistema de símbolos y de reglas para usarlos [...] las ideologías son lenguajes [...] De modo más restringido, entendemos las ideologías como sistemas de símbolos que sirven para justificar y movilizar proyectos públicos de reconstrucción social; proyectos que, desde luego, pueden tener diferentes magnitudes, desde reformas cívicas menores hasta revoluciones mundiales permanentes”.²⁵

²⁴ Así es posible que un proyecto político planteado desde un “buen” análisis de viabilidad, resulte inviable si no es respaldado por una fuerza política lo suficientemente poderosa que lo viabilice; y, a la inversa, un proyecto político sustentado en un “mal” análisis de viabilidad, puede ser a la postre viabilizado, si cuenta con la fuerza política para hacerlo triunfar. En todo caso, lo deseable sería contar tanto con un “adecuado” análisis de viabilidad como con la fuerza política suficiente; de esta manera se tendrían las condiciones óptimas de eficacia.

²⁵ Alvin W. Gouldner, *La dialéctica de la ideología y la tecnología. Los orígenes, la gramática y el futuro de la ideología*, Madrid, Alianza, 1978, p. 84.



En los proyectos políticos, las ideologías tienen un marcado carácter político en la medida en que “justifican y movilizan” a los actores y sujetos en pos de la disputa y construcción de órdenes sociales deseados.

La aparición del término “ideología” se asocia al surgimiento mismo de la modernidad.²⁶ Junto a otros términos como “izquierda”, “derecha”, “capitalismo”, “clase obrera” o “huelga”, el de “ideología” fue producto del esfuerzo por crear un nuevo discurso político con la nominación de fenómenos nuevos de la vida pública.

La conformación de verdaderas ideologías políticas fue otro de los productos de la secularización y racionalización de la política. De ahí que “las ideologías [sean] sistemas simbólicos históricamente distintos, postradicionales, que surgen a la par que las estructuras sociales y culturales burguesas. Las ideologías, por lo tanto, difieren de los sistemas valorativos tradicionalistas, las religiones o los mitos, y presentan ciertas semejanzas con los sistemas simbólicos llamados ‘ciencias’ [con los que] comparten una cierta racionalidad”.²⁷

En relación con los proyectos políticos, la ideología desempeña un doble papel. Hacia dentro del proyecto contribuye fuertemente a conformar el importante ámbito de identidad de los sujetos del proyecto, junto con elementos epistemológicos, teóricos, valóricos y de prácticas políticas y culturales; hacia fuera, representa un elemento relevante en la lucha del proyecto por lograr sus objetivos. En ambos casos la ideología llama vehementemente a la acción, con lo que se constituye en una cantera de transformación de la realidad.

Las ideologías participan ampliamente en el establecimiento del diagnóstico que sobre el presente hace el proyecto, y también en el diseño y previsión de la utopía a cuya realización futura se compromete. Por supuesto, dichos diagnósticos son parciales y con una orientación o direccionalidad determinada, de manera que iluminan ciertos aspectos y oscurecen otros, llevando a cabo una interpretación específica de la realidad, con lo que contribuyen a constituirarla.

La ideología está también conformada por los valores sustantivos del proyecto político. Evidentemente, optar por un proyecto u otro es una decisión que mucho tiene que ver con los valores sustantivos, ya que con ellos se conformarán los crite-

²⁶ Cfr. Robert Darnton, “El beso de la fraternidad”, en *La Gaceta del Fondo de Cultura Económica*, núm. 222, junio de 1989, México pp. 20-21; Alvin W. Gouldner, *op. cit.*, pp. 248-249.

²⁷ Alvin W. Gouldner, *op. cit.*, p. 85.



rios de “lo mejor” y “lo superior” que el proyecto propone. La ideología es fuente de valores, y estos a su vez producen ideología. Al ser la ideología una manifestación del distanciamiento y la ruptura del proyecto con su realidad presente, es también una plataforma de crítica y denuncia contra ese presente.

En muchos casos las ideologías, como sistemas que son, enfrentan el peligro de su tendencia a cerrarse circularmente y a formar un corpus simbólico y valórico que se constituye en una auténtica cosmovisión del mundo cuasirreligiosa, depositaria de la Verdad, a la que sus adeptos entregan su fe y en la que encuentran las respuestas –ideológicas– a todas o casi todas las preguntas que en su praxis política puedan enfrentar. Cuando esto ocurre, es muy posible que se esquematice y se simplifique el problema de la viabilidad del proyecto con creencias en teleologías que afirman el sentido de la historia en correspondencia con los propósitos del proyecto, logrando, en realidad, establecerse como un serio obstáculo para su viabilidad y vigencia.

Una de las más importantes utilidades de la ideología es la constitución de los sujetos del proyecto, los que con su praxis política darán materialidad a sus manifestaciones. Que el proyecto constituya sujetos implica la formación de una relación de adscripción de los sujetos al universo simbólico del proyecto –que en lo fundamental es de carácter ideológico–, en el que encuentran una identidad individual, pero sobre todo colectiva, dando lugar a vínculos de solidaridad entre los adeptos, y a fines colectivos cuya realización también es tarea común.

La formación de los sujetos del proyecto mediante la adscripción ideológica “supone que la gente puede sentir una obligación como resultado de tener una idea o una teoría. Supone el deber de los hombres de adherirse a la lógica de una idea, de soportar sus implicaciones, a pesar del coste personal o familiar”.²⁸ Es decir, dicha adscripción ideológica se traduce en la moralización y la normatividad de las conductas políticas bajo la exigencia de disciplina y fidelidad; se estructuran comportamientos –a veces especializados, como el de los intelectuales orgánicos que generan ideología– que en ocasiones implican hacer soportables opresiones y castigos. Las ideologías dotan a los sujetos del proyecto de una sensación de seguridad para el individuo que se fusiona en una corporación y le hace percibirse como ser trascendente al tener la oportunidad de contribuir a conformar la realidad

²⁸ *Ibidem*, p. 53.



social. Dentro del corpus ideológico hay ciertas ideas-fuerza que, como pilares, lo estructuran, y que por ello son elevadas al grado de principios, como referentes permanentes desde los que se juzga el grado de fidelidad ideológica.

Es frecuente que las ideologías se presenten en relación de correspondencia con alguno de los grandes actores colectivos estructurados socialmente, como búsqueda de un receptáculo material en el que encuentren la cantera de su sujeto político, y así su desarrollo activo y movilizador. Se podrá hablar entonces de la conciencia política de dicho actor.

De alguna manera las ideologías han venido a desempeñar en la modernidad el papel que otrora le tocó a la religión, es decir, el de ser el espacio vinculante y cohesionador de la diversidad, preventivo de la fragmentación social –piénsese si no en el liberalismo, el marxismo o en el nacionalismo–. En este sentido, las ideologías –y los proyectos políticos– tienen una vocación que apunta hacia la totalidad social buscando remontar las áreas con lógicas particulares e identidades restringidas, para fundirlas en un esfuerzo unificador y universalizante. Esta intención se percibe claramente en los sujetos de los proyectos y sus ideologías, que son sometidos a un tratamiento que pretende uniformarlos tanto en su conducta como en su pensamiento.

Si bien la ideología es una respuesta a las tensiones entre las partes y el todo, sus éxitos son sólo relativos, a pesar de algunas experiencias históricas de ideologías triunfantes y de costos sociales impresionantes, como el hitlerismo, el fascismo y el estalinismo, ya que lo particular y lo diverso terminan tarde o temprano por revelarse ante la opresión totalitaria.

Es verdad que la ideología es una fuente de relaciones solidarias entre sus adeptos, pero también lo es el que la ideología introduce relaciones de dominación con las que se forman jerarquías, en las que en ocasiones ocupa el vértice de la pirámide un grupo pequeño de personas o una sola de ellas, que busca suprimir o autosuprimir los intereses particulares y dar expresión a otros que se muestran como generales. Esta lógica globalizante y universalizante de la ideología se traduce en la lógica misma del proyecto político, ya que éste se divulga como la síntesis del interés general de la sociedad –o de casi toda ella–, lo que le facilita la legitimación, la formación de consensos y su actuación en la propia sociedad. Así, el proyecto político y su ideología buscan triunfar, imponerse y extenderse a toda la sociedad e institucionalizarse en el orden social.



En el objetivo de que sea más amplio el espectro de actores y figuras sociales que al reconocerse en la oferta ideológica pudieran convertirse en sujetos actuantes o potenciales del proyecto, hay algunas ideologías más abiertas, más ambiguas y abstractas, fundadas en torno a un menor número de principios generales y de menos radicalidad transformadora ante el presente instituido. Otras, por el contrario, son ideologías con un discurso rígido y con una oferta de cambios mucho más radicales y difíciles de lograr; muestran una identidad fuertemente excluyente, lo que limita sus posibilidades ante sujetos potenciales. Mientras que las ideologías “abiertas” pueden ser acogidas por un gran número de actores diversos, su misma ambigüedad permite interpretaciones diferenciadas, lo que a la postre lleva a su debilidad, su precariedad y su ruptura. En cambio, las ideologías rígidas constituyen sujetos sólidamente cohesionados, pero pequeños por su incidencia social. No obstante, todas las ideologías que, como se ha señalado, buscan la unidad social frente a la diversidad y la fragmentación, tienen que atender el peligro permanente de la ruptura y fragmentación de su propia unidad.

Las ideologías proporcionan una ética y una moralidad al proyecto político, no sólo porque exigen una determinada forma de vida a sus afectos, regida por el deber ser, sino también porque se introducen moralmente en la importante relación proyectual medios-fines, justificando o reprobando acciones que lleven a efectos determinados.

Finalmente, sobre las ideologías de los proyectos políticos diremos que, como fuentes de identidad que son, siempre se constituyen como una afirmación frente a otras identidades ideológicas con las que compiten y a las que combaten en una lucha que puede tener, también, niveles racionales.

EL CONOCIMIENTO POTENCIADOR DE LO REAL

Como se ha afirmado, la concepción y la práctica de los proyectos políticos surge con la modernidad y se nutre de sus fundamentos culturales, entre ellos el de la racionalidad, reflejada en la importante relación entre proyecto político y conocimiento. El plantear la creación de un proyecto político tiene efectos cognitivos en la medida en que se fijan objetivos por alcanzar y medios para lograrlo. Se hace necesario, entonces, todo un bagaje teórico que racionalice la relación medios-



finés. Así, de inmediato aparecen tres ámbitos del proyecto político estrechamente ligados a la producción de conocimiento: a) el conocimiento de la realidad a transformar; b) la fundamentación cognoscitiva de la utopía como anticipación de futuro, y c) el conocimiento de los medios para transitar de la realidad presente a la utopía. En este sentido, la viabilidad de los proyectos políticos se juzga, en primera instancia, desde una posición teórica en tanto que el examen de la realidad presente se traduce en el diagnóstico acerca de ésta, en el que se señalan los aspectos que deben ser superados; en la medida en que la concepción de la utopía también se sirve de conceptos, teorías e hipótesis, y, finalmente, en que desde el punto de vista cognitivo se afirma la existencia real o potencial de los medios para viabilizar el proyecto.

La idea de los proyectos políticos modernos de sustentarse en una pretensión teórica, no se debe a un afán de erudición en sí mismo, sino que con ello se busca mayor efectividad y una mejor eficacia, es decir, se trata de cimentar una política exitosa que optimice el uso de las fuerzas, los recursos y los resultados por obtener, pero el conocimiento que demanda la práctica de los proyectos políticos no es un conocimiento “tradicional”, ya que está marcado por aquel apotegma marxiano señalado en las *Tesis sobre Feuerbach*²⁹ que convoca a la necesidad de conocer para transformar y no sólo para explicar. En esta esfera, demandar un tipo de conocimiento vinculado a la praxis transformadora abre todo un venero de planteamientos epistemológicos –podría pensarse en una epistemología de la praxis–, ya que se trata de superar las reconstrucciones de la realidad histórica que operan con conceptos de verdad y de objetividad en correspondencia isomórfica entre conocimiento y realidad, y fundamentar un conocimiento que busca sustentar una acción constructora de la realidad sociohistórica futura, conocimiento en el que no puede plantarse la sola correspondencia como criterio de objetividad, ya que evidentemente no puede haber correspondencia con lo que (aún) no existe. Es cierto que también es un conocimiento que conoce sobre el pasado y especialmente sobre el presente, pero pretende ir más allá en la medida que anticipa el futuro. Lo que,

²⁹ La célebre tesis 11 señala: “Los filósofos no han hecho más que *interpretar* de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de *transformarlo*”. Carlos Marx, “Tesis sobre Feuerbach”, en *Obras escogidas*, t. 1, Moscú, Progreso, 1973, p. 10.



por cierto, no debe interpretarse como predicción o futurología vulgar, sino como una *anticipación* racional del futuro, que a la postre podrá o no corresponder con el futuro real, pero que es plenamente legítima y necesaria, toda vez que contribuye a organizar las prácticas políticas del presente con base en un análisis de sus posibilidades de realización. Este tipo de conocimiento, a diferencia de la mera explicación o interpretación que pueden prescindir de la acción política, al pretender convertirse en un elemento relevante de la transformación de la realidad exige la apropiación cognitiva de ésta para el diseño de las acciones por emprender.

La tarea cognitiva ligada a la praxis de los proyectos reconoce la realidad en permanente movimiento y transformación, es decir, una realidad que a la vez que está dada está dándose, está construyéndose. En esta dirección el análisis determinado desde los proyectos debe atender no sólo a lo dado sino también a lo dándose, ya que sería reducir la capacidad analítica de la razón si la condenamos sólo al registro de lo dado y no se le hace incursionar y reflexionar sobre el momento y la complejidad de lo dándose, en que las posibilidades de solución de lo dado-dándose son diversas, y los sujetos del proyecto pueden actuar para contribuir a definir la solución deseada. Para ello, el tipo de esfuerzo cognitivo al que nos referimos debe plantearse y enfrentar la compleja problemática sobre los factores que deciden la expectativa de lo dado-dándose, como el momento mismo del parto en que nace el futuro para hacerse presente y más adelante pasado, pudiendo, así, pensar la idea de lo dado-dándose como el eslabón articulador del movimiento de la sociedad en el tiempo, es decir, como el punto en que confluyen tensionalmente pasado, presente y futuro, historia y política.

Sin embargo, si bien es de gran importancia no confundir el conocimiento sobre la realidad con la realidad misma, y ser conscientes de la relación sujeto-objeto, de la distancia y de las lógicas propias de lo real y de lo racional, es también necesario percatarse, sobre todo para los fines del proyecto, de que la realidad en movimiento, de que lo dándose, no es un dándose natural ajeno a la voluntad y a la praxis, sino que el conocimiento, las teorías, los conceptos, las epistemologías, los valores, las ideologías, la voluntad y la praxis también conforman la realidad y contribuyen a disputar su direccionalidad, con lo que las diferencias y las tensiones entre lo real y lo racional se resuelven en una relación dialéctica mediada por la praxis transformadora.



Es característico de los proyectos políticos que sus análisis racionales estén ligados a un ejercicio teórico relativamente elevado. En este sentido, generalmente se muestran contrarios al realismo ingenuo, cuyo “sentido común” se traduce en una práctica política pragmática e inmediatista que estriba en una actitud que, según Sánchez Vázquez, cree:

[V]er la actividad política como un simple dato que no requiere explicación, [en la que] la conciencia ordinaria cree estar en una relación directa e inmediata con el mundo de los actos y objetos prácticos. Sus nexos con ese mundo y consigo misma aparecen ante ella en un plano ateórico [...]; cree vivir –y con ello ve una afirmación de sus nexos con el mundo de la práctica– al margen de toda teoría, de una reflexión que sólo vendría a arrancarle de la necesidad de responder a las exigencias prácticas, inmediatas de la vida cotidiana.³⁰

Por el contrario, los que hacen proyectos políticos deben esforzarse por teorizar y analizar el movimiento de lo real para sustentar con mayores posibilidades de éxito su práctica política. El pragmatismo rinde tributo a la obtención de objetivos inmediatos –generalmente particularistas– y debilita la articulación con propósitos de mayor profundidad y más largo alcance, que son los que definen la política proyectiva.

Empero, por otra parte, se corre el peligro de un uso inadecuado y excesivo de la teoría, que cuando se combina con el ideologismo exagerado, conduce al apriorismo teórico y al doctrinarismo dogmático, nublando al auténtico conocimiento potenciador de lo real.³¹ En este ámbito es útil comentar el papel de los valores en el conocimiento relacionado con los proyectos políticos. Los valores llegan a desempeñar, en términos extremos, dos funciones. La primera, la de abrir al conocimiento un imprescindible ángulo de observación de la realidad, orientado por las necesidades del proyecto, ya que éste requiere cierto tipo de conocimiento y no otro, así como un determinado uso de las teorías, las categorías y los conceptos que sustentarán los análisis concretos de las estructuras y las coyunturas sociales. Por

³⁰ Adolfo Sánchez Vázquez, *La filosofía de la praxis*, Barcelona, Grijalbo, (Estudios y ensayos, 72), 1980, p. 19.

³¹ Sobre el concepto de apriorismo teórico y sus consecuencias, véase Hugo Zemelman, *op. cit.*



otra parte, los valores también conducen a “ver” sólo los aspectos de la realidad gratos a los deseos de los sujetos del proyecto, llevando a cabo sólo un reconocimiento exageradamente parcializado e ideologizado de la sociedad y sus procesos políticos. En este sentido decimos que los valores y la ideología también bloquean el análisis crítico de la realidad, peligro ante el que se debe siempre estar alertas.

Han existido proyectos que hacen uso de un conocimiento que supuestamente ha logrado penetrar en las leyes profundas que gobiernan el comportamiento de la historia; se proclaman como proyectos “científicos” en tanto tienen la pretensión de que los ejes coinciden con el sentido de la racionalidad de la historia. Estos proyectos hacen, o pretenden hacer, una política “científica” o “verdadera”. La razón y la ciencia tienen alcances más modestos que los que sostiene esa posición de corte positivista y teleológico, ya que nunca, a pesar de las regularidades y tendencias sociales que ciertamente existen, podrá asegurarse que el resultado ideal-racional vaya a coincidir plenamente con el real. No obstante, aun cuando deben reconocerse los alcances relativos de los análisis racionales, son necesarios y, aún más, imprescindibles por sus aportaciones, siempre que se manejen con un uso crítico y abierto frente a la complejidad de la realidad, también abierta y en movimiento no fatalmente predestinado.

En este tipo de conocimiento crítico, con el que se busca reconocer opciones de desarrollo posible, el criterio de verdad como correspondencia es trascendido por el concepto de viabilidad, aunque este último también incorpora al primero en tanto conocimiento del pasado y del presente, así como el de potenciación en tanto conocimiento que anticipa el futuro posible.

Así, el conocimiento teórico desempeñará su papel y dará su contribución al realizar los análisis concretos de las situaciones concretas para detectar opciones posibles de realización. En este sentido el conocimiento y las teorías opinarán sobre la viabilidad de alguna opción, lo que, una vez más, no garantiza que efectivamente dicha opción sea la que se realice, ya que la viabilidad no se resuelve solamente en el ámbito del conocimiento.

En el diseño y ejercicio de los proyectos políticos, el conocimiento se utiliza para detectar las potencialidades reales de transformación social; potencialidades que no radican sólo en el aspecto subjetivo-voluntario, sino que también dependen de lo estructural, de manera que las potencialidades están acotadas. De entre ellas



los sujetos políticos deberán optar por la que más se identifique con sus propósitos, o bien invertirán su praxis en construir nuevas opciones con el fin de viabilizar el proyecto. En este sentido, el conocimiento brinda importantes insumos para identificar potencialidades y para tomar decisiones óptimas, reduciendo la incertidumbre respecto a los efectos sorpresa.

Lo que la idea de proyecto se propone es precisamente encontrar una relación adecuada entre conocimiento que reflexiona sobre una praxis transformadora y praxis que se sustenta en una reflexión racional. El conocimiento identificará lo potenciabile de la realidad; la acción de los sujetos lo potenciará para disputar la reconstrucción de la realidad, dándose de esta manera una relación dialéctica entre conocimiento y acción, entre teoría y praxis.

LOS ACTORES Y SUJETOS POLÍTICOS

El proyecto y la acción política que pretende viabilizarlo representan una pareja indisoluble, pero, por supuesto, no hay acción sin actores. Esto significa que una condición imprescindible de la viabilidad de un proyecto son los actores portadores del mismo. De no existir cualquier proyecto, por mejor formulado que esté, está condenado al fracaso.

El hábitat de los proyectos son los sujetos. Entre proyecto y sujetos se presenta una dialéctica en la que los sujetos constituyen su proyecto y el proyecto constituye a sus sujetos. Todo proyecto tendrá entre sus tareas primordiales reproducir y ampliar sus sujetos, pero los sujetos de los proyectos históricos actuantes no son sujetos individuales aislados, sino que, si bien toda acción es llevada a través de individuos reales, en los proyectos políticos la acción de los individuos se integra a una praxis común, cuyos fines y resultados trascienden lo individual para conformar sujetos colectivos. Al respecto, Carlos Pereyra comenta que “no son las voluntades o proyectos individuales los que producen acontecimientos históricos. La dinámica del movimiento social rebasa la intencionalidad de los individuos”.³²

Los proyectos políticos aspiran a fortalecerse, a triunfar y a hegemonizarse sobre el conjunto de la sociedad. En este sentido, comúnmente tratan de constituir a sus

³² Carlos Pereyra, *El sujeto de la historia*, Madrid, Alianza, (Alianza universidad, 376), 1984, p. 28.



sujetos centrales en los grandes actores sociales, producto y expresión de la estructura social –no es raro encontrar concepciones acerca de sujetos preconstituidos con “misiones históricas” inmanentes por cumplir.

Los actores sociales son producto y expresión de una estructura social que posibilita su existencia, a la vez que ellos mismos influyen al producir, reproducir y transformar la base social en que viven. Estos dos planos de observación de los actores tienen su referencia analítica en la diferenciación conceptual entre los actores sociales y los políticos. Mientras los actores sociales existen a partir de la estructura social históricamente producida, y en particular de una estructura económica determinada, con el concepto de actores políticos se apunta al papel activo que desempeñan respecto a la organización global del orden social. De esta forma, si bien que existe una estrecha relación entre los grandes actores sociales y su organización y participación política, no se debe concluir que a un actor social específico corresponde única y necesariamente determinado comportamiento político y viceversa, ya que precisamente en lo político se llegan a articular y a recomponer diversos actores sociales, conformando un actor político específico.

La incidencia de la labor de los actores políticos en la conformación de lo político reconoce distintos planos. Uno es el de su participación consciente o inconsciente en situaciones en que su disputa por lo político no está basada en una reflexión que aspire a lograr un nuevo orden social, alternativo al existente. Éste es el caso, por ejemplo, de muchos de los llamados nuevos movimientos sociales, cuyas demandas políticas concretas –respeto a los derechos humanos, medidas contra el deterioro ambiental, acceso a una vivienda digna, libertad de las minorías sexuales, mejoras en el transporte urbano, etc.–, no postulan estrictamente para su satisfacción total o parcial la necesidad de transformar el conjunto del orden social. A diferencia de esto, hay otros actores políticos que se han propuesto sustituir el conjunto fundamental de las relaciones que conforman el orden global de la sociedad por otro más acorde con sus deseos. Cuando esta praxis política está sustentada en una reflexión y en una propuesta sobre la nueva sociedad por construir, los medios que se utilizarán, el proceso de transformación y los actores de la misma, y cuenta con un programa de reivindicaciones a plazos diferentes, entonces estamos en presencia de un proyecto político. De esta manera los actores políticos que se constituyen en y por un proyecto político adquieren la categoría de *sujetos* políticos.



Al sostener los proyectos políticos como expresiones del conflicto social, queremos significar también que los proyectos viables responden a intereses materiales e intelectuales de sus portadores activos, pero también de actores sociales “pasivos”. En este sentido se establece una relación fundamental entre las clases y sectores sociales y sus proyectos como expresiones políticas. No se está afirmando, según una concepción reduccionista, que “a tal clase tal proyecto”, pero sí se marca que los proyectos políticos han sido enarbolados centralmente por contingentes de clases o sectores sociales. Lo anterior no implica la homogeneidad absoluta entre los integrantes del sujeto del proyecto, pero sí que los proyectos políticos, para ser viables, deben aparecer como resultado de inquietudes, intereses y necesidades comunes de clases y sectores de la sociedad.

Con el proyecto, y por la praxis política de los sujetos pretende ser ordenada, es decir, no desarticulada y anárquica, sino adquirir una lógica y un sentido terminados por la viabilización del proyecto. Con el proyecto, los sujetos se transforman en una fuerza política predictiva-productiva, y se convierten en un polo político de orientación y producción ideológica, cultural y moral del quehacer social.

En relación con el proyecto, se distinguen dos tipos de sujetos que provisionalmente diferenciamos como “sujeto-núcleo” y “sujeto-masa”. Mientras que en el sujeto-núcleo se encontrarían los creadores y dirigentes del proyecto, en los sujetos-masa radicaría la labor fundamental de la fuerza política y social que busca viabilizar el proyecto.

Los proyectos políticos aparecen como el espacio de identidad en el que la diversidad y heterogeneidad de los actores sociales y políticos se articula mediante su adscripción al universo simbólico del proyecto, conformado por ideologías, epistemologías, teorías, valores y prácticas políticas. En este sentido los proyectos pueden ser factores importantes en la articulación política de lo social.

Por último, es importante reconocer la dialéctica que opera entre proyecto y sujetos. Ya se mencionó que los sujetos crean su proyecto y que éste crea sus sujetos; pero esta relación no es estática, sino que opera en distintos espacios y en tiempos históricos diferentes, en los que los ritmos y las intensidades de la praxis se diferencian y reconocen recomposiciones, cambios y sucesiones de continuidad-discontinuidad tanto en los actores y sujetos como en los proyectos mismos.



LA ORGANIZACIÓN, INSTRUMENTO PARA LA VIABILIZACIÓN

Resulta una tarea esencial de todo proyecto político encarnarse en los actores colectivos que luchen por su realización. No obstante, no se trata de la simple suma o agregación de individuos que comparten un proyecto determinado, sino del establecimiento de todo un cuerpo de relaciones específicas institucionalizadas que conforman una organización, en este caso, una organización política.

El tipo de organización política moderna lo encarnan los partidos políticos. Sin embargo, los proyectos no sólo cobran realidad en las complejas instituciones que son los partidos políticos, también llegan a cimentarse en frentes, movimientos o en la gran diversidad de otras organizaciones políticas coyunturales o permanentes, pero son los partidos en los que, por excelencia, históricamente ha radicado la tarea de asumir la creación y la viabilización de proyectos políticos.

Los actores sociales, en cuanto tales, no disputan activa y conscientemente el orden social; debido a ello, con su constitución en actores políticos –y en un sentido fuerte, en sujetos políticos–, para intervenir de manera consciente en el proceso de disputa por la conformación del orden social, es decir, para tener mayor efectividad y eficacia como *fuera política*, deben acceder al estatuto de organización política. La organización política, a la vez que es la institucionalización de la voluntad de transformación de los sujetos del proyecto, es concebida también como el instrumento fundamental para la realización del proyecto. La organización política significa la concurrencia y la vinculación de las identidades y las conductas de quienes comparten el proyecto, con lo que se verifica una fuerte tendencia a la homogeneización valórica, simbólica y de comportamiento de los diferentes actores que se aglutinan en torno al proyecto.

La organización política es un espacio privilegiado para efectuar los análisis de viabilidad del proyecto y organizar su praxis viabilizadora, a través de una concepción estratégica y táctica –en la que “la estrategia señala las tareas correspondientes a una etapa histórica general, y la táctica determina el modo de cumplir la línea política en un periodo relativamente breve”–,³³ así como con un programa de reivindicaciones a plazos diversos cuya realización desemboque en el avance del

³³ Adolfo Sánchez Vázquez, *op. cit.*, p. 243.



proyecto, y las múltiples tareas concretas de la más diversa índole que hacen que la praxis transformadora no sea una abstracción. Como el proyecto mismo, la organización política se define fuertemente por su carácter técnico que relaciona fines y medios. Este aspecto técnico se refleja en los conceptos de dirección, optimización, racionalización, cálculo, dominio y eficacia en que está imbuido el sentido general de la organización.

Muchas de las organizaciones políticas, en especial los partidos políticos modernos, llegan a tener un alto grado de complejidad en su estructura y funcionamiento, regidos por un cuerpo estatutario con el que se norma y se “racionaliza” la conducta, las facultades, los derechos, las actividades y las sanciones de sus miembros. En el análisis de la estructura partidaria es frecuente encontrar con claridad una verticalidad jerárquica en cuya cúspide están encumbrados líderes o dirigentes que, como políticos profesionales, hacen de la política partidaria su forma de vida. Junto a ello hay una fuerte tendencia a la burocratización de la organización política y a la especialización de cuadros y de ámbitos de trabajo.

Las organizaciones políticas tienen como una de sus características esenciales la de dirigir. En particular, los partidos de masas presentan una estructura de dirección interna en la que se resuelve de manera diversa la relación dirección-base; es común encontrar grupos dirigentes en los que, distinguiéndose por la concentración del saber y de la experiencia, radica una gran capacidad y un elevado ejercicio de las decisiones por sobre el resto de los integrantes de la organización, a la vez que a los miembros y militantes se les demandan fuertes dosis de disciplina y lealtad, ante cuya violación se llegan a realizar expulsiones o “depuraciones”, con lo que se ponen en evidencia las relaciones de hegemonía y dominación dentro de las organizaciones.

También en la relación de la organización con el exterior, las organizaciones que luchan por proyectos políticos pretenden establecer relaciones de dominio y dirección. Los partidos pugnan para lograr la dirección de cada vez más actores, ya sea el pueblo, las masas o la clase, pues en la medida en que logren esta pretensión, aumentarán las posibilidades del proyecto para imponerle una direccionalidad determinada a la sociedad y a la historia. Por esa razón es que las organizaciones políticas no sólo agrupan identidades, sino que las promueven, las amplían y las reproducen. En fin, en las organizaciones políticas se viven los aciertos y los errores, los triunfos y las desventuras y, en general, las tensiones de



los proyectos políticos, de cuya realización la propia organización política pretende ser un adelanto.

LA PRAXIS POLÍTICA Y SU PRODUCTIVIDAD

Los proyectos políticos, para no quedarse en calidad de meros devaneos teóricos o intelectuales, tienen que dar pie al ejercicio de una praxis política que se proponga que el futuro deseado se realice, es decir, que haga coincidir o al menos acercarse el resultado real al resultado ideal prefigurado por el proyecto.

La praxis de los proyectos es, por excelencia, una praxis política, en la medida en que pretende incidir en la transformación de la organización, la institucionalización y la dirección de las relaciones sociales que conforman el orden global de la totalidad social. Es una praxis conscientemente desarrollada por los sujetos colectivos del proyecto, que está orientada por un complejo universo simbólico en el que se imbrican teorías, epistemologías, ideologías, valores y prácticas políticas que funcionan como sustento de la eficacia de la praxis y del proyecto en su conjunto. Así es como la praxis resulta de los análisis de viabilidad que se han realizado sobre los proyectos concretos y busca ejercer una acción tecnológica de imposición sobre la materialidad de la historia con el fin de viabilizar al proyecto político.

La praxis constituye un ámbito privilegiado para la observación y el estudio de los proyectos políticos, ya que en ella confluyen, de una manera u otra, los elementos que, como la utopía, los medios, los sujetos, el universo simbólico, los análisis de viabilidad, etc., integran los proyectos mismos. Es decir, en la praxis se conjuntan el sujeto y el objeto de la transformación.

Para que la praxis tenga mayores posibilidades de éxito y de eficacia, debe tomar en cuenta tanto el medio “externo” –condiciones “objetivas”– en el que actuará, como el grado en que la voluntad de transformación esté arraigada en los sujetos y actores –condiciones “subjetivas”–, ya que de no ser así corre el peligro del aislamiento y del fracaso total, pues ambos factores se condicionan al limitar y posibilitar la acción política del proyecto.

Particularmente aquí nos referiremos a tres conceptos de suma importancia en el análisis político e histórico, que son relevantes para la viabilización de los proyectos políticos: estructuras, coyunturas y sistema político.



Una estructura social es un conjunto de relaciones sociales, económicas, políticas y culturales de relativa estabilidad, como relaciones de cambio tan lento que llegan a confundirse con lo permanente; estas relaciones pueden ser consideradas de larga duración y, por su relevancia, llegan a ordenar y estructurar la sociedad. En cambio, las coyunturas son también relaciones sociales, económicas, políticas y culturales que no manifiestan la estabilidad de las estructuras, sino que, por el contrario, están cambiando rápidamente y constituyen un núcleo abigarrado y conflictual que se desarrolla de manera acelerada por un tiempo relativamente breve, ofreciendo amplias posibilidades a la acción que busca resolverlas ante un espectro de soluciones diversas.

Mientras las estructuras mantienen una permanencia de largo tiempo y ordenan la realidad social, las coyunturas son relaciones en conflicto, que están cambiando con rapidez para dar paso a nuevas relaciones. Es decir, en términos generales, estructuras y coyunturas son hasta cierto punto excluyentes, debido a que las coyunturas aparecen como producto del agotamiento y la crisis de las estructuras, de forma que es útil identificar si una sociedad concreta se desenvuelve en lo que podemos llamar el “tiempo estructural” o en el “tiempo coyuntural”, o bien si está en un tiempo de agotamiento de lo estructural y emergencia de lo coyuntural.

Es fundamental tomar en cuenta la dialéctica entre lo estructural y lo coyuntural, ya que la praxis política actúa en las estructuras para hacerlas desembocar en las coyunturas deseadas y, por otra parte, en toda coyuntura estarán siempre incorporados los elementos de la estructura de que se deriva, aun como elementos en crisis.

Lo estructural son permanencias que imprescindiblemente deben ser tomadas en cuenta por el proyecto y por su praxis, precisamente como objeto de transformación. Lo coyuntural, en cambio, es generalmente imprevisto en sus formas concretas, aunque no siempre inesperado, ya que se pudo haber actuado para provocarlo. Así, una coyuntura determinada debe ser enfrentada *desde el proyecto*, es decir, los sujetos y actores portadores del proyecto deberán actuar para contribuir a su resolución de acuerdo con los propósitos del mismo, pero también será pertinente mantenerse alertas a lo nuevo de la coyuntura, que en muchas ocasiones le da a la misma una riqueza de conflicto y soluciones no siempre prevista por el proyecto.



Por otra parte, es útil destacar la importancia de la relación entre estructura, coyuntura y maleabilidad de la historia. Generalmente, mientras las sociedades se desarrollan en un movimiento estructural, éstas se presentan con una elevada cohesión relacional que muestra una dureza poco favorable a las intenciones del proyecto y de su voluntad transformadora. En contraste, el movimiento coyuntural ofrece una situación de des-orden en el que la voluntad y la acción políticas inciden más o menos con amplitud ante las determinaciones limitantes, ya que éstas están en alguna medida desestructuradas. Por ello las coyunturas políticas son particularmente favorables para la viabilización de los proyectos, especialmente cuando se han preocupado por acumular fuerzas durante los periodos estructurales.

En el ámbito estructural es pertinente destacar las relaciones políticas que conforman los sistemas políticos. La acción política se da en el marco de situaciones históricamente producidas, en las que generalmente hay relaciones específicas que políticamente ordenan lo social y que identificamos con el concepto de “sistema político”. El sistema político está constituido por el conjunto de actores y sujetos políticos relevantes de una sociedad y por las relaciones políticas que establecen entre sí; relaciones que son históricamente construidas y que mantienen una relativa estabilidad y duración estructural, así como algún grado de interdependencia.

Las relaciones políticas son aquellas que se establecen entre los actores y sujetos y que se refieren a la producción, organización e institucionalización del orden social, ya sea para mantenerlo o transformarlo. Son relaciones de poder que marcan jerarquías y subordinaciones entre los actores sociales y políticos. Se reconocen a las relaciones políticas de un sistema político por su relativa estabilidad y duración estructural, por su permanencia en largos plazos de tiempo histórico. Las relaciones de un sistema político, además de obedecer a esta característica, constituyen los pilares fundamentales, esenciales y definitorios que estructuran y articulan el ámbito político de una sociedad. Lo anterior no quiere decir que las relaciones políticas que conforman un sistema político no cambien, sino que lo hacen con tal lentitud que mantienen su continuidad fundamental y su vigencia por largos periodos.

Los componentes de los sistemas políticos son los actores políticos y las relaciones que establecen entre ellos. Así, como miembros de un sistema político encontramos tanto a actores políticos e instituciones formales, como los partidos, el Estado, la legislación nacional, los sindicatos, el parlamento, etc., como también



a elementos e instituciones no formales, como ciertas formas de comportamiento y participación políticos regidos más por las tradiciones, los valores y la cultura política que por un reconocimiento legal-formal.

Lejos de compartir concepciones sobre el sistema político que tienden a pensarlo como equilibrado y cerrado, en los sistemas políticos el conflicto, la tensión y la lucha política son parte integrante e importante del mismo, siendo incluso una fuente potencial y activa de disrupción del propio sistema. Aún más, el conflicto dentro de los sistemas políticos es un ámbito fundamental de dinamismo que los obliga a producirse y reproducirse, que les imprime una dinámica en la que siempre aparece con mayor o menor potencialidad la amenaza de desestructurarlos. Que el sistema político contenga las relaciones estructurales que marcan un orden general, no significa la inexistencia de espacios políticos con dinámicas y lógicas propias, e incluso tendencial y potencialmente antagónicas a las del sistema político global.

Pero a pesar del conflicto y de espacios con órdenes distintos dentro de los sistemas políticos, éstos son tales en tanto en ellos se presenta una situación de poder, de dominación y hegemonía marcada por una correlación de fuerzas que les permite mantener más o menos estable el esquema fundamental que organiza lo político en una sociedad. Es decir, la hegemonía y la dominación se traducen en estructuración e institucionalización políticas.

En este contexto, resulta de particular importancia señalar la presencia, dentro de los sistemas políticos, de actores y sujetos políticos que enarbolan proyectos de transformación tanto del mismo sistema político como de la sociedad en su conjunto. El sistema político, al ser conformado por relaciones estructurales de cambio lento, marca tendencias de desarrollo y comportamiento en las que se mantienen las expectativas de los actores junto a sus patrones fundamentales de conducta; por lo tanto, el sistema político fija límites y restricciones a la realización de proyectos y utopías, pero también señala posibilidades.

Mientras en el movimiento estructural de los sistemas políticos lo que aparece en disputa inmediata generalmente son los pequeños espacios que no alteran radicalmente el orden y la organización de la sociedad, en las coyunturas políticas globales el sistema político sufre algún grado de desarticulación y aparece abiertamente como un ámbito en disputa. Estructura, coyuntura y sistema político, son pues, algunos de los factores que la praxis de los proyectos políticos necesariamente



deberá tomar en cuenta a fin de que su productividad, es decir, el resultado mismo de la praxis, sea más eficaz.

Todo proyecto que en realidad actúe, es decir, que efectúe la praxis concreta que busca la realización de sus fines, tendrá un resultado que se refleje en alguna medida en la transformación de la realidad social. Por ello se afirma que la praxis de los proyectos siempre tiene una productividad determinada.

Lo que el proyecto busca es que el resultado real de su praxis corresponda al resultado ideal que se ha propuesto. Sin embargo, la relación entre resultado ideal y resultado real, en la mayoría de las ocasiones, aparece de manera asimétrica, esto es, el resultado real no corresponde al resultado buscado. El resultado real, posterior en el tiempo, tiene diversos distanciamientos respecto al resultado ideal, primero en el tiempo. Puede haber efectos que se acercan mucho –aunque casi nunca plenamente coincidentes– a lo pretendido, dando una realización parcial, pero importante, del resultado buscado; efectos no previstos que llegan a sorprender en cuanto a una valoración sobre su carácter favorable o no respecto a lo deseado, o efectos de contrafinalidad que constituyen un resultado francamente adverso a lo deseado. De esta manera, aparece una problemática de primera magnitud en torno a los llamados efectos perversos o inintencionales; problemática sobre la productividad y la eficacia de los proyectos que llega a cuestionar la concepción y la práctica de los mismos como forma de ejercicio de la política.

Se trata, entonces, de adecuar el resultado real al ideal, pero ello no significa que el resultado obtenido deba ser forzosamente una mera duplicación real del modelo ideal preexistente. La adecuación no tiene por qué ser perfecta; puede semejarse poco o incluso nada al fin originario, ya que éste sufre cambios a veces radicales en el proceso de su realización. Esto se debe a que en la conformación del futuro influyen muchos otros aspectos más que la sola voluntad y la acción del sujeto proyectante. Participan en la conformación de la realidad no solamente las estructuras económicas, políticas, sociales, culturales, sino también otros elementos, como el azar u otras voluntades y praxis de sujetos que no comparten el proyecto planteado y que incluso luchan contra él, produciéndose así una resultante “híbrida”, que tiene algo de lo deseado por las distintas voluntades, pero que casi nunca corresponde plenamente a alguna de ellas. Federico Engels se refiere a esta cuestión de la siguiente manera:



También aquí (en la historia de la sociedad) reina, en la superficie y en conjunto, pese a los fines conscientemente deseados de los individuos, un aparente azar; rara vez acaece lo que se desea, y en la mayoría de los casos los muchos fines perseguidos se entrecruzan unos con otros y se contradicen, cuando no son de suyo irrealizables o insuficientes los medios de que se dispone para llevarlos a cabo. Las colisiones entre las innumerables voluntades y actos individuales crean en el campo de la historia un estado de cosas muy análogo al que impera en la naturaleza inconsciente. Los fines que se persiguen con los actos son obra de la voluntad, pero los resultados que se derivan de ellos no lo son, y aun cuando parezcan ajustarse de momento al fin perseguido, a la postre encierran consecuencias muy distintas de las apetecidas. Por eso, en conjunto, los acontecimientos históricos también parecen estar presididos por el azar.³⁴

La problemática de los efectos perversos es central. La asimetría entre lo que se quiere y lo que se hace o se logra plantea el problema fundamental de “hacer” la historia; problema al que cada proyecto responde de acuerdo con su concepción sobre el grado en que la intervención voluntaria del sujeto proyectante constituye la realidad, o lo que es otra forma de plantear la misma cuestión, la medida en que factores “externos” a dicha voluntad determinan las posibilidades del futuro, es decir, de la manera en que resuelva las preguntas sobre la existencia o no de leyes y tendencias de la realidad sociohistórica, del papel del azar y el de las casualidades, del efecto que guardan las necesidades, así como de las posibilidades de la acción individual y de la colectiva. Lo anterior apunta también al problema medular, ya comentado, de la viabilidad y la viabilización del proyecto.

En todo caso, es de gran importancia estar consciente de las posibilidades limitadas de los proyectos políticos y permanecer prevenidos respecto de las críticas a la concepción y a la práctica de los proyectos políticos que, basándose en la existencia de los llamados efectos “perversos”, pretenden descalificar el conjunto de los esfuerzos de la forma proyectiva de la política y llaman a abandonar totalmente su ejercicio. Por otra parte, también se estará prevenido contra las frustraciones que se provocan en los sujetos políticos cuando no ven coronada su acción por éxitos

³⁴ Federico Engels, “Ludwing Feuerbach y el fin de la filosofía clásica alemana”, en Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, t. 3, Moscú, Progreso, 1973, p. 385.



totales, y se contará con una posición ética de la lucha política que entienda que la construcción del futuro es siempre una aventura que se asemeja al paso que a cada momento debe dar un ciego, paso que puede encontrarse con obstáculos y peligros, pero que también lo puede hacer avanzar hacia donde pretende. La otra alternativa sería quedarse fijo en la inmovilidad del ostracismo.

Lo anterior no quiere decir que los posibles resultados negativos de la praxis del proyecto no deban implicar cambios en algunos aspectos o en el conjunto del proyecto político en cuestión. Por el contrario, no se trata de darse topes en la pared hasta perder la cabeza, ya que hasta los ciegos pueden guiarse con un bastón. Las derrotas o fracasos deben llevar a una permanente labor de revisión de algunos, o incluso de todos, los aspectos del proyecto y de su realidad por transformar, con el propósito de hacer más eficaz la lucha política.

En particular, debe atenderse el problema de la vigencia de los proyectos políticos, entendida como una adecuada relación entre sujeto y objeto, entre el proyecto y la realidad que pretende transformar. Es decir, enfrentar el problema de la vigencia implica llevar a efecto una revisión y una actualización permanentes del proyecto en función de los cambios ocurridos en la realidad. De no ponerse la atención debida a la vigencia y la flexibilidad del proyecto, los sujetos portadores del mismo corren el peligro de ser rebasados por la cambiante realidad social y entregar su acción inútilmente, más a un deseo irrealizable que a un proyecto viable, pues habrán caído en una suerte de apriorismo teórico e ideológico dogmático sobre la realidad. De aquí que quienes pretenden luchar por un proyecto no sólo deben plantearlo desde su origen en términos de viabilidad, sino que deben preocuparse en todo momento por su vigencia y estar pendientes de la confrontación racional entre propósitos y resultados, que puede llevar a una readecuación de algunos aspectos del proyecto o del conjunto del mismo.

En fin, el frecuente carácter no intencional de los resultados históricos no debe cancelar la intervención intencional en el proceso de construcción y definición del futuro mediante la práctica de los proyectos políticos, sino que, por el contrario, marca su importancia y su necesidad, ya que si la realidad histórica tuviera un destino preexistente que favoreciera al sujeto potenciador del proyecto, entonces éste carecería de sentido. La idea del proyecto político surge ante la necesidad de incidir en la transformación de una realidad que no tiene ineluctablemente el futuro que



ha sido prefigurado, sino que sólo se presenta como una potencialidad de la realidad misma; futuro que podemos, en alguna medida –mucha o poca–, disputar y contribuir a construir en función de lo que aspiramos, a condición de que organicemos nuestra praxis social precisamente en función del proyecto político con el que nos identifiquemos.

BIBLIOGRAFÍA

- BLOCH, V. Ernst, *El principio esperanza*, Madrid, Aguilar, 1987.
- DARNTON, Robert, “El beso de la fraternidad”, *La Gaceta del Fondo de Cultura Económica*, México, núm. 222, junio de 1989.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F., “El porvenir sin conclusión”, *La Gaceta del Fondo de Cultura Económica*, México, núm. 222, junio de 1989.
- GOULDNER, Alvin, *La dialéctica de la ideología y la tecnología. Los orígenes, la gramática y el futuro de la ideología*, Madrid, Alianza, 1978.
- HABERMAS, Jürgen, “Ciencia y técnica como ideología”, en *Ciencia y técnica como ideología*, Madrid, Tecnos, 1986.
- HODARA, Joseph, *Los estudios del futuro: problemas y métodos*, México, Instituto de Banca y Finanzas, 1984.
- LACLAU, Ernesto y Moufe Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Buenos Aires, FCE, 2004.
- LYOTARD, Jean François, *La posmodernidad (explicada a los niños)*, Barcelona, Gedisa (col. Hombre y sociedad, Serie meditaciones, 22), 1987.
- MARX, Carlos, “Prólogo a la ‘Contribución a la crítica de la economía política’”, en *Obras escogidas*, t. 1, Moscú, Progreso, 1973.
- , “Tesis sobre Feuerbach”, en *Obras escogidas*, t.1, Moscú, Progreso, 1973.
- PASQUINO, Gianfranco, “Modernización”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, t. 2, México, Siglo XXI, 1988.
- PEREYRA, Carlos, *El sujeto de la historia*, Madrid, Alianza (Alianza universidad, 376), 1984.



ZEMELMAN, Hugo, *Uso crítico de la teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad*, t. 1, México, El Colegio de México/Universidad de las Naciones Unidas, 1987.

—————, *Historia y política en el conocimiento*, México, UNAM-FCPYS (Serie Estudios, 71), 1983.

XVIII. Reforma política electoral para el fortalecimiento de la política pública electoral en las instituciones electorales de México

Bernardino Esparza Martínez

INTRODUCCIÓN

El proceso de construcción democrática en México ha presentado varias etapas en diversos espacios institucionales, como en el caso del Derecho electoral. Las autoridades electorales son instituciones básicas en la composición de un Estado social y democrático de Derecho por el que se propugna para mantener los valores democráticos con base en el respeto de los derechos políticos electorales en los ordenamientos jurídicos, al instituir principios como libertad, justicia, igualdad y pluralismo político.

El Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) son las autoridades encargadas del desarrollo electoral, constituidas al final de la década de 1980, y que a través de diversas reformas político electorales acerca del funcionamiento de su organización y sus atribuciones han llevado a una mejor formación democrática en México y, por ende, a una mejor representación del sistema electoral, sustentado por el Derecho electoral.

Intentaré destacar los aspectos más relevantes de la funcionalidad de las mencionadas instituciones que, por el proceso de reformas político-electorales en el marco de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y de su reglamentación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, han contribuido al fortalecimiento de los valores democráticos, como ha sucedido con las reformas en materia electoral que se han quedado en el tintero como ofrecimientos de diversos



sectores de la sociedad mexicana, en el entendido y con la probabilidad de que logren llevarse a cabo en una próxima reforma.

Además de abordar la formación electoral, se llega a la propuesta de incluir al Poder Judicial de la Federación y al Instituto Federal Electoral en la elaboración de políticas públicas en materia electoral, con objeto de que las presenten al Poder Ejecutivo para que sean incluidas en el *Plan Nacional de Desarrollo*.

Es uno de los aspectos políticos electorales de participación que aún no se tienen considerados en la agenda política, ni regulados en los ordenamientos jurídicos, ni tampoco organizados en la estructura de las secretarías de Estado, en particular de la Secretaría de Gobernación, como institución esencial de la política interior en México.

Es adecuado instituir dicha figura, porque en el contexto de la función electoral de las autoridades electorales se encuentra la institucionalidad de salvaguardar los derechos político electorales, que abarcan diversos procesos, por lo que es necesaria la colaboración entre poderes públicos, como el Judicial, el Ejecutivo y los órganos autónomos constitucionales.

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL¹

El Instituto Federal Electoral (IFE), gracias a las reformas constitucionales aprobadas en 1989, inició sus actividades en 1990. Esto fue posible por la regulación establecida en la ley electoral del mismo año, conocida como *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe). Posteriormente surgieron otras reformas en 1993, 1994 y 1996, que establecieron la integración y atributos de la citada institución.²

¹ Respecto a la panorámica de la organización electoral consúltense Antonio Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral*, 5a. ed., México, Constitucionalista/IFE, 1999, pp. 409-478.

² Respecto al contenido de la reforma al sistema electoral en México, consúltense Carlos Axel Morales Paulin, *Reforma al sistema electoral mexicano*, México, Plaza y Valdés, 1997. Cabe destacar que con el proceso de reformas político-electorales se inicia un proceso de tercera generación de reformas electorales en México desde el 22 de agosto de 2007. En ella se ha propuesto la realización de diversas reformas a los artículos constitucionales en los que se incluyen la renovación escalonada de los consejeros del IFE y nuevas facultades al Instituto, fiscalización y vigilancia a los partidos políticos, simplificación de los procedimientos y trámites a las diferentes etapas del proceso electoral, entre otras tantas propuestas. Cabe destacar que dichas propuestas, seguramente, tendrán su aprobación en 2007 por el Poder Legislativo, tanto en el ámbito constitucional como en el legal. Cfr. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, "Propuestas que se presentan a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del H. Congreso de la Unión", *Voz y Voto*, México, 22 de agosto de 2007, pp. 2 y ss.



En 1993 la reforma facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para conceder la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores, así como la de instituir los topes de gastos de campaña de las elecciones.

La reforma de 1994 incrementó la autoridad de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de la toma de decisiones de los órganos de dirección en el ámbito estatal y distrital. Y la de 1996 fortaleció su autonomía e independencia al libertar, totalmente, al Poder Ejecutivo de su integración y, asimismo, reservar el voto dentro de los órganos de dirección exclusivamente a los consejeros ciudadanos.³

La función estatal del IFE

El Instituto Federal Electoral, como autoridad administrativa y organismo público autónomo, tiene la función estatal de organizar las elecciones federales, como las de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores. Para concederle el cabal cumplimiento a su función estatal, dispone como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. También se establece el ejercicio de los actos mediante la autenticidad y la certidumbre, íntegramente sujetos a los hechos (certeza), y sus acciones están sujetas al cumplimiento del marco constitucional y legal, esto es, deben respetar las normas establecidas en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

No obstante, para el ejercicio de su función electoral también se refiere a otras características de vital importancia: a las garantías de que disponen los órganos y las autoridades para el desarrollo de sus funciones, y les otorga, en consecuencia, plena libertad conforme al marco de la ley; al resultado de sus actos, que deben ser totalmente apegados al interés de la sociedad en función del desarrollo democrático; y, por último, al quehacer institucional y personal como valor fundamental de la realidad en que se encuentra el desarrollo funcional electoral, lo cual implica no

³ Respecto a la reforma electoral de 1996 consúltese José Woldenberg *et al.*, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, 1977, pp. 23-57.



alterar la función institucional, es decir, las propias autoridades no pueden anteponer, por encima de la institución, opiniones parciales o unilaterales de los hechos.

La estructura del IFE

El Instituto Federal Electoral es autoridad en materia electoral y tiene como característica ser independiente en sus decisiones, en su funcionamiento, así como profesional en su desempeño. Por ende, está organizado en una estructura clasificada por órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Así tenemos que el IFE dispone, para el desarrollo de sus funciones, de un Consejo General como órgano superior de dirección, integrado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales (en total nueve consejeros), los consejeros del Poder Legislativo (designados por cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualesquiera de las dos cámaras del Congreso, con derecho a designar uno por igual), los representantes de los partidos políticos nacionales, y un secretario ejecutivo, nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su presidente.

La integración de los órganos del IFE

- Los órganos ejecutivos y técnicos
Estos dispondrán de personal calificado para prestar el servicio profesional electoral, todos ellos formados dentro de este servicio.
- Los órganos de vigilancia
Están integrados por representantes de los partidos políticos nacionales, así como las mesas directivas de las casillas están integradas por ciudadanos.
- La Junta General Ejecutiva
Está integrada por quien la preside, esto es, el presidente del Consejo General, el secretario ejecutivo y los directores ejecutivos siguientes: el del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, de Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración.



- **Las funciones del secretario ejecutivo**
Sus funciones son, por ejemplo, coordinar la Junta Ejecutiva y conducir la administración y supervisión del adecuado desarrollo de las actividades de los demás órganos ejecutivos y técnicos.
- **Atribuciones de la Junta General Ejecutiva**
Sus atribuciones son: proponer al Consejo General las políticas y programas generales del IFE; fijar los procedimientos administrativos; supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas, además de la supervisión de las prerrogativas de estas instituciones políticas; evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral y la supervisión del cumplimiento de los Programas de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- **Juntas locales ejecutivas**
Por lo que se refiere a los órganos ejecutivos del propio IFE, se encuentran organizados, además de la Junta General Ejecutiva, en juntas locales ejecutivas como órganos permanentes de ejecución y apoyo técnico del IFE en cada entidad federativa, integradas por cinco miembros: quien la preside es el vocal ejecutivo (cargo asumido por el consejero presidente del Consejo Local, designado por el Consejo General); el vocal secretario; el vocal de Organización Electoral; el vocal del Registro Federal de Electores y el vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- **Atribuciones de las juntas locales ejecutivas**
Las juntas locales ejecutivas sesionan una vez al mes, al igual que la Junta General Ejecutiva, para el desarrollo de sus actividades, entre las cuales se encuentran: supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus vocalías y de los órganos distritales, así como de sus programas relacionados con el Registro Federal de Electores, la Organización Electoral, el Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica.



- **Juntas distritales ejecutivas**
Son órganos permanentes de ejecución y apoyo técnico del IFE en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales, y están integrados por cinco miembros: quien la preside es el vocal ejecutivo (cargo asumido por el consejero presidente del Consejo Distrital, designado por el Consejo General); el vocal secretario; el vocal de Organización Electoral; el vocal del Registro Federal de Electores y el vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Las juntas distritales ejecutivas sesionan una vez al mes, al igual que la Junta General Ejecutiva y las juntas locales ejecutivas, para el desarrollo de sus actividades: evaluar el cumplimiento de los programas relacionados con el desarrollo de la organización electoral, registro federal de electores y capacitación electoral y educación cívica. Asimismo, deben formular propuestas al Consejo Distrital que corresponda, notificar el número y ubicación de las casillas que se instalarán en cada una de las secciones incluidas en su distrito y capacitar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla.
- **Órganos de vigilancia**
Por último, en el ámbito de los órganos, están los de vigilancia, como órganos colegiados y exclusivos del Registro Federal de Electores, que cumplen con la función de coadyuvar y supervisar los trabajos relacionados con la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral, también conocidos con el nombre de comisiones de vigilancia.
- **Comisión Nacional de Vigilancia**
La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de los órganos con representación en el ámbito nacional, pero no constituye un órgano central del IFE, ya que cumple funciones de carácter auxiliar que vienen a ser delimitadas.

La estructura del Instituto Federal Electoral desconcentrada

Ahora bien, la estructura desconcentrada del IFE dispone de una Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, y de una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales del país.



- Integración de la Comisión Nacional de Vigilancia

La integración de las comisiones en los distintos ámbitos de su participación es la siguiente: la Comisión Nacional de Vigilancia está integrada por un director ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside; un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; un secretario designado por el presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral.

- Comisión Local y Distrital

Las comisiones locales y distritales se conforman de manera semejante a la anterior, mediante vocales del Registro Federal de Electores de las respectivas juntas ejecutivas, que fungen como presidentes; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; un secretario designado por el presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral.

Por último, en el ámbito territorial de su competencia tienen como atribuciones vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos señalados por la ley; vigilar que se entregue oportunamente a su destinatario; recibir de los partidos políticos nacionales las observaciones que formulen a las listas nominales de electores y coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral.

Elección de los consejeros del Instituto Federal Electoral

En relación con el sistema de elección de los miembros del Consejo del IFE, es decir, del consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General, la elección es sucesiva, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (compuesta por 500 diputados; 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional) o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios representados en el Parlamento. El mismo



procedimiento se utiliza para la designación de otros ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación.

Los consejeros electorales, por ende, durarán en su cargo siete años, por lo cual no pueden tener ningún otro empleo cargo o comisión, no obstante aquellos que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. El secretario ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su presidente.

Elección de los consejeros del Poder Legislativo

Los consejeros del Poder Legislativo son propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. No obstante, únicamente habrá un consejero por cada grupo parlamentario, cuyo reconocimiento será en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Actividades del Instituto Federal Electoral

Además de las actividades del IFE mencionadas, también tiene como tareas los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y partidos políticos; las de geografía electoral; preparación de la jornada electoral, impresión de materiales electorales (por ejemplo, las boletas); el padrón y lista de electores; las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales; los cómputos, por ejemplo el de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales; declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, así como la regulación de la observación electoral. Además, para cumplimiento cabal de sus funciones se encuentran las del ámbito de sus sesiones, que deben ser públicas, según lo establecido por la ley.

Fines del Instituto Federal Electoral

Finalmente, en el marco del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, en cumplimiento de la misma estructura y organización, debe efectuar las siguientes



labores: integrar el Registro Federal de Electores, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, contribuir al desarrollo de la vida democrática, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

AUTORIDAD JURISDICCIONAL ELECTORAL (TEPJF)⁴

Otro de los órganos electorales importantes en el desarrollo del sistema jurídico mexicano en el ámbito electoral es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, encargada de resolver conflictos electorales, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, respecto a las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

La creación del TEPJF proviene de la reforma política de 1986, y surge con el nombre de Tribunal de lo Contencioso Electoral, como un órgano autónomo administrativo, para luego, en 1990, mediante las reformas al ordenamiento constitucional y legal, transformarse en Tribunal Federal Electoral, suplir al anterior, y con ello conformarse como órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujetaran al principio de legalidad.

REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES DE 1993

En 1993 nuevamente las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión sostienen la necesidad de llevar a cabo reformas constitucionales en materia político-electoral, y aprobaron las siguientes: desaparición de los colegios electorales de las cámaras de diputados y de senadores del Congreso de la Unión, cambio del

⁴ Respecto al antecedente de la evolución de la justicia electoral consúltese José Woldenberg *et al.*, *op. cit.*, pp. 125-141; J. Fernando Franco González Salas, "Evolución de lo contencioso electoral federal mexicano 1916-1996", *Justicia Electoral*, México, TEPJF, núm. 8, 1996.



sistema de autocalificación por el de heterocalificación, para que fuera uno de los atributos de los órganos del IFE, cediendo espacio en lo jurisdiccional para el caso de resolución de controversias electorales al Tribunal Electoral. Entre sus funciones también estaban las de otorgar la resolución final respecto a elecciones de diputados, senadores y asambleístas, estos últimos, diputados del Distrito Federal. Además, las reformas traen consigo la creación de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal y, al mismo tiempo, acrecentó las causales de nulidad de votación recibida en casilla de elección de diputados y senadores.

REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES DE 1996

Las elecciones federales de 1994 tienen como resultado diferentes consultas públicas en 1995 y 1996 con el fin de dar un paso más en reformas electorales; los grupos parlamentarios de representación en el Congreso de la Unión aprobaron adiciones constitucionales por decreto, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.⁵

Una de las reformas fue la sustitución del Tribunal Federal Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Entre sus funciones destacan: el reforzamiento del sistema de medios de impugnación, con el objetivo de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; un nuevo mecanismo para la calificación de la elección de presidente de la República, para que el TEPJF pudiese realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de presidente electo; el Tribunal Electoral se incorpora al Poder Judicial de la Federación, y con ello se fortalece su estructura orgánica junto con la creación de la Sala Superior, integrada por siete magistrados electorales.

Con lo anterior desaparece la Sala Central y de Segunda Instancia, por lo que también se crearon cinco salas regionales integradas cada una por tres magistrados, que corresponden a la ubicación de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, cuyas sedes se encuentran ubicadas en Toluca, Estado de México; Guadalajara, Jalisco; Xalapa, Veracruz; México, D.F., y Monterrey, Nuevo

⁵ Respecto a la justicia electoral y reforma electoral de 1996 consúltese José Woldenberg *et al.*, *op. cit.*, pp. 142-187.



León. Cada una de las salas integra su jurisdicción por un número determinado de estados de la República Mexicana: *Toluca* con Colima, Hidalgo, Estado de México, Michoacán; *Guadalajara* con Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; *Xalapa* con Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; *México, D.F.* con Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala; *Monterrey* con Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

La reforma, además, trae consigo el reconocimiento del Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación; la ratificación de la competencia del Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en materia electoral federal, así como para resolver conflictos laborales que se presenten entre el IFE y sus servidores, y aquellos que ocurran entre el Tribunal Electoral y sus trabajadores; la competencia en su jurisdicción para resolver juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver impugnaciones en procesos electorales de entidades federativas que violen un precepto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como para conocer de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se promuevan por violación a su derecho a votar y ser votado en elecciones populares, y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; el cambio en el sistema de elección de los magistrados electorales de las Salas Superior y Regionales, al establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) llevará a cabo la propuesta ante la Cámara de Senadores (anteriormente el Poder Ejecutivo estaba encargado de formular las propuestas ante la Cámara de Diputados), y, por último, se le otorga a la SCJN la competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia electoral.

Por su parte, la reforma constitucional contribuyó a que se realizaran otras reformas a diversos ordenamientos jurídicos con el propósito de adecuarlos al marco constitucional, y fueron publicadas por decreto en el *Diario Oficial de la Federación*,



el 22 de noviembre de 1996, como las realizadas al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, a la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y al *Código Penal para el Distrito Federal* en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, y la expedición de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

Por consiguiente, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.⁶

A pesar de que aún quedan diversos temas por discutir en el ejercicio de las funciones de las autoridades electorales, desde su creación han contribuido constante y permanentemente al fortalecimiento del Estado de Derecho y al establecimiento del Estado democrático, en el que los partidos políticos participan más en la vida política, nuevas asociaciones políticas solicitan su registro ante la autoridad electoral para participar en los procesos electorales y en la política como partidos políticos nacionales, los inconformes acuden a la instancia correspondiente cuando sienten que no fueron respetados sus derechos políticos o electorales. Esto es el IFE como instancia administrativa electoral y el TEPJF como instancia jurisdiccional electoral, principales autoridades del país que cobran fuerza para fomentar y sostener el Estado social y democrático de Derecho.

⁶ Para conocer el fundamento constitucional y legal, el conocimiento procesal en sus disposiciones generales y reglas comunes del sistema de medios, consúltese el Artículo 41, fracción IV de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Sista, 1996; *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, México, TEPJF, 1997. El apéndice I del libro octavo, vigente sobre la elección de diputados a la Asamblea Legislativa y jefe de Gobierno del Distrito Federal para los comicios de 1997, siendo por única vez su vigencia, ya que consumado el proceso electoral antes enunciado quedará derogado dicho libro octavo, que se refiere a la "Elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, TEPJF, 1997; *Instructivo de medios de impugnación jurisdiccionales*, México, TEPJF, 1997; Elías Musi Edmundo (coord.), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, TEPJF, 1997. Artículos 232 al 235 de *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Criterios de Jurisprudencia, Aplicables en el Proceso Electoral Federal de 1994*, México, TEPJF, 1994; Armenta Ponce de León, *Derecho político electoral. Doctrina guía de consulta y compilación de la nueva legislación*, México, Porrúa, 1997, pp. 423 y ss.; Armenta Ponce de León, *Compendio de legislación comentada del Poder Judicial Federal*, México, Porrúa, 1997; Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997. Por su parte, Ortiz Martínez manifiesta que mucha de la doctrina de carácter procesal considera que el proceso jurisdiccional es posible subdividirlo en la *instrucción* y el *juicio electoral*. Cfr. Carlos Ortiz Martínez, "La instrucción contenciosa electoral. Con referencia al recurso de inconformidad", *Justicia Electoral*, México, vol. IV, núm. 5, 1995, p. 151. Y, por último, también puede consultarse mi obra denominada *Prontuario electoral*, México, Porrúa, 2004, pues es de vital importancia en materia electoral en México, e incluye un estudio concordado con los tres ordenamientos jurídicos: la Constitución, el Cofipe y la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, y los criterios emitidos por el TEPJF.



ESTABLECIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ELECTORALES

Con objeto de incluir en el *Plan Nacional de Desarrollo* las propuestas que en materia electoral formulen el IFE y el Tribunal Electoral se desea promover una mejor calidad de justicia electoral. La referencia es en el sentido de aportar e introducir en los textos legales nuevas figuras jurídicas que se vinculen al sistema procesal judicial electoral desde el contexto de las funciones administrativas y jurisdiccionales de las referidas instituciones electorales. Pero, además, la pretensión infiere en el mismo sentido, y por la importancia del tema, que es necesaria la configuración de un programa para el establecimiento de políticas públicas en que los poderes Ejecutivo, Judicial y el órgano autónomo (IFE) participen en colaboración para realizar propuestas de políticas públicas en materia electoral en las que se exprese de manera permanente la adecuación de la política electoral, por la exigencia de modernización que demanda la realidad social de una instrumentación y aplicación más eficaz y eficiente de la política electoral. Esto implica conjuntar de forma permanente, en varios sentidos, la participación entre poderes, de modo que, con la colaboración, se avive la formación de mecanismos institucionales que solamente los especialistas en la materia podrán aportar.

En otras palabras, para la creación de políticas públicas electorales mediante propuesta por parte de las instituciones vinculadas al derecho electoral, de acuerdo con sus funciones, no es suficiente que se convengán reformas en los diversos ordenamientos jurídicos con el fin de revisar la actual función electoral, menos aún formular o aprobar reformas parciales en tales ordenamientos, que hasta pueden ser incongruentes al momento de cumplirlas. La pretensión en contra es que, efectivamente, cuando se haga una propuesta de política pública electoral no sea necesario reformar o modificar los ordenamientos jurídicos de la materia, sino más bien tomar en cuenta las actividades y programas más elementales de su ejecución que aporten las instituciones electorales de acuerdo con sus funciones y necesidades.

Para que las instituciones electorales y los poderes públicos colaboren en su ejecución, sin la penuria de que dichas propuestas pasen, muchas veces, por la aprobación del Legislativo, si acaso son aprobadas de forma inmediata. Es decir, no se pretende evitar con esta propuesta que otras reformas, en cuanto a fondo, no



se lleven a cabo por el Poder Legislativo, pero suele ocurrir que la falta rápida de consensos y acuerdos del Legislativo obstaculice la aprobación de las reformas.

Ahora bien, en el ámbito de la administración de justicia respecto a políticas públicas, es importante destacar lo que abarca la política judicial, como apunta Fix-Fierro cuando menciona que por política judicial, en sentido amplio, entendemos el conjunto de planes, programas, estrategias, propuestas y acciones que elaboran e implementan los órganos e instituciones, tanto públicas como privadas, respecto de los tribunales y las funciones que desempeñan. Por ende, la institución judicial, indiscutiblemente, es capaz de elaborar y llevar a cabo sus propias políticas, lo que también implica que lleve políticas jurídicas, en el entendido de que la política judicial es al mismo tiempo una forma de política jurídica, y ésta es, al mismo tiempo, una forma de política judicial. En consecuencia, ambas formas van unidas, ya que los tribunales constituyen el centro del sistema jurídico, esto es, su última instancia de control y decisión.⁷

Asistir al fortalecimiento de la política pública del sistema jurídico involucra al sistema judicial electoral en la perspectiva de expresar la necesidad de llevar a cabo cambios jurídicos básicos y apremiantes para el fortalecimiento de la administración de justicia. No obstante, es importante denotar que la *política pública* es, por el ejercicio de las autoridades públicas en que se desenvuelven las tareas de mando y toma de decisiones, de interés público.

En las autoridades se deposita la convicción, como representantes del pueblo y gobierno en turno, para que implementen la política a seguir durante su mandato. Lo que también compromete a sostener relaciones con las instituciones sociales y políticas para interactuar en conjunto con responsabilidad mediante el cumplimiento de tareas administrativas y de gestión que ofertaron con sus pactos antes de formar gobierno y durante el mismo. Los programas de gobierno, al mostrarlos, son medulares en la organización y función gubernamental, pero sobre todo, por los mismos elementos formados en el ejercicio de su ejecución, es necesario que estén vinculados con otros actores de la política y con los poderes públicos, cuya razón estriba en que propician e interactúan entre sí.

⁷ Cfr. Fix-Fierro, "Política y administración del derecho y de la justicia en México. Notas sobre las funciones presentes de una institución ausente", en Omar Guerrero (comp.), *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, México, UNAM-III (Estudios Históricos, 77), 1998, p. 151.



El concepto de gobierno para el Estado moderno significa el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. Con tal valoración debemos considerar que el Poder Judicial y el Instituto Federal Electoral también son parte del ejercicio del poder político y de ese conjunto de órganos que ejercen el poder. Aunque se podría pensar que como órgano del gobierno solamente compete a los que están incorporados en el Poder Ejecutivo, y que gobierno se refiere a las directrices políticas que ejerce su función ejecutiva, sin embargo, no difiere con señalar que el Poder Judicial y el Instituto Federal Electoral sean parte inherente del propio gobierno.⁸

¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?

Una política pública es un programa de acción gubernamental en el que no sólo participa el Poder Ejecutivo, pues en un sentido amplio se comprende que el gobierno abarca a los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y que cada uno cuenta con facultades para su ejercicio, determinadas por las disposiciones jurídicas con el fin de que al no quedar establecidas en la norma jurídica sean introducidas en ellas, lo que permitirá con claridad jurídica la plena interacción entre ellos.

Por lo tanto, es importante la colaboración del Poder Ejecutivo como parte de la administración pública encargada de establecer las tareas administrativas por realizar en el periodo de su gestión, a través de los programas de gobierno, pero siempre vinculados mediante propuestas, en el caso que nos ocupa, de las instituciones electorales mencionadas que contribuyan a la eficacia de la instrumentación de la política pública electoral. El desarrollo de una política pública requiere un sistema de planeación en que, por disposición jurídica, el gobierno planea la política que efectuará durante el tiempo que dure su encargo.

SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El Artículo 26 de la Constitución Política sustenta que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. La disposición reside

⁸ Respecto al mismo concepto de gobierno véase, Lucio Vetí, "Gobierno", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, t. I, 10a. ed., México, Siglo XXI, 1997, pp. 710-711.



en que el crecimiento de la economía del país sea de forma sólida, dinámica, permanente y equitativa, que conlleve a la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación.

El sentido que otorga el concepto de Estado alude al logro de sus fines en que las comunidades se organizan políticamente. Esto es, el tipo de organización política que hoy día conocemos como regla de los pueblos civilizados se denomina Estado. Así, la acción del Estado es visible en otros modos, verbigracia: la ejecución concreta de las medidas pertinentes para satisfacer las necesidades que plantea la vida en común; el establecimiento por vía general de las normas a que deben ajustarse las conductas de los miembros de la comunidad política, y la decisión concreta de los conflictos íntersubjetivos de intereses que se planteen entre los individuos o entre éstos y la comunidad. En sí, cualquier acción estatal, conforme a su núcleo o contenido, puede reconducirle a una u otra de estas tres formas esenciales de actuación.

Por ende, las funciones estatales mencionadas se conocen con el nombre de ejecución, legislación, jurisdicción.⁹

¿QUÉ ES LA PLANEACIÓN?

Por otra parte es necesario preguntarnos ¿qué es la planeación? El Artículo 3 de la *Ley de Planeación* del 5 de enero de 1983 establece:

Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y al aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas y principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

⁹ Cfr. Fernando Garrido Falla, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I., 10a. ed., Madrid, Tecnos, 1989, p. 33.



En la exposición de motivos de esta ley se menciona que la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignaciones de recursos: constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en que la consolidación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos válidos por toda la sociedad. Además, se establece que la planeación democrática tiene que ser un instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado y la viabilidad de nuestras instituciones, que satisfagan las necesidades de la sociedad.¹⁰

En el sistema de planeación se incorporan la participación de los demás sectores de la sociedad, como lo refiere el texto constitucional, para que formulen sus aspiraciones y demandas, y éstas sean incorporadas al plan y programas de desarrollo. Por lo demás, el ordenamiento constitucional precisa un plan nacional desarrollo al que se sujetarán forzosamente los programas de la Administración Pública Federal.

La participación de los poderes públicos es esencialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, en principio porque el Congreso de Unión interviene en la revisión y formulación de las observaciones que realice al Plan Nacional que le envía el Poder Ejecutivo. Además, por su parte, el Legislativo participa aprobando las leyes de ingresos y presupuestos de egresos de la Federación que conforman al Plan Nacional.

La eficacia de la cooperación entre los dos poderes públicos, donde el Poder Judicial y el organismo denominado Instituto Federal Electoral no forman parte de esa cooperación directa, según se aprecia en los poderes Ejecutivo y Legislativo, es porque así ha quedado fundamentado en el texto constitucional, pero también porque se hay varias razones que se oponen a la cooperación de los tres poderes públicos, donde el Poder Judicial e Instituto Federal Electoral son excluidos para participar como gobierno en el *Plan Nacional de Desarrollo* en política electoral.

Por el contrario, si al Poder Judicial e Instituto Federal Electoral se les reconociera su participación, entonces contribuirían de forma permanente a la elaboración de propuestas para la planeación judicial de la administración de la justicia electoral y administración electoral, respectivamente, apoyando, en este sentido

¹⁰ Véase *Compila VII. Legislación Federal y del Distrito Federal*, "Cámara de origen: Diputados. Exposición de motivos, de la Iniciativa de Ley de Planeación, Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983", México, Poder Judicial de la Federación, 2003.



cada uno de sus órganos jurisdiccionales y administrativos, con la aportación de programas de reformas judiciales y administrativas electorales, ya que son los únicos que por su misma experiencia conocen de las deficiencias de la administración de justicia y administración electoral.

La administración de justicia es el sentido amplio de las funciones de los tribunales, ya sea administrativo y jurisdiccional. En el ámbito de los tribunales los autores Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío establecen que uno de los temas olvidados por el Poder Judicial es el de las relaciones de la función jurisdiccional en la administración. Por tal motivo, determinan que dicha circunstancia se conoce como administración de justicia en sentido estricto, ya que se refiere a las tareas que deben realizar los tribunales para preparar, seleccionar y designar a sus integrantes, como también todo lo relacionado con la administración de gobierno de los tribunales.¹¹

El Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación que está encargado de efectuar la plataforma de la política pública electoral, ya que ha fomentado con su participación, mediante sus resoluciones (sentencias, tesis relevantes o de jurisprudencia), la formación del Derecho electoral, siendo éste el conjunto de disposiciones o normas electorales que dan seguridad jurídica a la aplicación del sistema electoral. No obstante, el Instituto Federal Electoral se une al esfuerzo de la construcción del Derecho electoral con sus propias resoluciones administrativas.

AUTORIDADES ELECTORALES EN LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

En la aplicación del sistema electoral las instituciones electorales han tenido una participación relevante, y más con la reciente instauración del sistema político electoral, fomentado con la evolución y conformación del Tribunal Electoral e Instituto Federal Electoral, y que ambos promueven la participación y fortalecimiento de la democracia.

¹¹ Cfr. Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996, p. 46. Para el tema que nos ocupa cabe destacar que al IFE se le faculta para la organización de las elecciones como parte de su facultad administrativa, la que debemos identificar como administración electoral.



José Woldenberg señala, respecto a la actividad judicial del Tribunal Electoral, que las resoluciones y criterios jurídicos acordados por el organismo jurisdiccional se han convertido en un marco de referencia obligado para el Instituto Federal Electoral, sobre todo porque se ha conseguido la vigencia de un sistema jurídico de precedentes, cimentado en las sentencias del Tribunal Electoral. Afirma que los temas aportados en sus resoluciones van desde la organización electoral, la integración de las mesas directivas de casilla, la elegibilidad y registro de candidatos, el ejercicio del voto secreto, la presión y coacción a los electores, el registro de partidos políticos, el financiamiento, la fiscalización, el escrutinio y cómputo, las causales de nulidad, el escrito de protesta, la procedencia y la tramitación de medios de impugnación, los efectos y la ejecución de sentencias, entre otros.

Además, la actividad del Tribunal Electoral ha sido por el establecimiento de criterios relevantes, así como de jurisprudencia que el mismo Instituto Federal Electoral ha hecho suyos al momento de aplicar la ley.

Por último, concluye Woldenberg, por el talante de la actividad del Tribunal Electoral se busca preservar la vigencia del principio de legalidad con base en lo que ha determinado el máximo juzgador de la Constitución y de las leyes en materia electoral. La ley podría ser sensible y recoger lo que ya forma parte de la jurisprudencia o de los criterios relevantes del Tribunal, y que se viene adoptando sistemáticamente por la autoridad electoral administrativa.¹²

Por consiguiente, las autoridades electorales han promovido y defendido con plenitud el Estado democrático y de Derecho. De tal forma que han cumplido con la vigencia del Derecho electoral, en el que todos los actores involucrados están sujetos a respetar cabalmente su integridad jurídica.

PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD NACIONAL

La norma fundamental instituye el sistema del *Plan Nacional de Desarrollo* en la Administración Pública Federal, sin embargo, debería abarcar la participación de las instituciones electorales, según considero, por la función jurisdiccional del

¹² José Woldenberg, “Por una reforma electoral mínima”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, 2a. ed., México, UNAM-IIIJ (Estudios Jurídicos, 3), 2002, pp. 251-252.



Tribunal Electoral y por la administración de la organización pública electoral del Instituto Federal Electoral –desarrollo de los procesos electorales, ya que los comicios son un proceso primario–, y por el Estado representativo, pues en él se otorga la asignación y distribución del poder político.

Por lo tanto, al ignorar la contribución de ambas instituciones electorales en la elaboración de propuestas en el *Plan Nacional de Desarrollo* e incorporarse a los programas de la Administración Pública Federal en cada cambio del Poder Ejecutivo, se ha excluido la participación de forma directa en la planeación democrática, desde la vigencia de la *Ley de Planeación* de 1983, con la formalidad que se ha deducido del primer párrafo del Artículo 26 constitucional al determinar que: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.

En el Estado democrático es trascendente la división de poderes, lo que destaca es la distribución y ejercicio del poder público, sometido al principio constitucional de la división de poderes. Por ende, no interfiere con el principio constitucional, pues solamente implica participar en la Administración Pública Federal mediante la colaboración entre poderes, con propuestas e integración de programas en materia electoral en el *Plan Nacional de Desarrollo*, que promuevan la planeación del sistema político en su conjunto.¹³

En la exposición de motivos del Artículo 26 constitucional, además de establecer explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional y el fortalecimiento de la democracia integral, se facultó al Poder Ejecutivo para instituir procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación de desarrollo, ampliándose la participación del ámbito político electoral que canalizaron los partidos y asociaciones políticas a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

¹³ Véase *Historia legislativa y parlamentaria de la Constitución*, “Cámara de origen: Diputados. Exposición de motivos. Decreto Núm. 24, Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1983”, Poder Judicial de la Federación/Suprema Corte de Justicia de la Nación/ Dirección General de Documentación y Análisis/Dirección de Compilación de Leyes/Dirección de Investigación y Automatización Legislativa.



Por ende, para evitar el incumplimiento de los planes y su dispersión, entre otros aspectos, así como su falta de oportunidad y las contradicciones entre diversos programas, se estableció el sistema nacional de planeación democrática a partir de un Plan Nacional de Desarrollo en el que tenían que derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, por lo que quedó también establecida la obligatoriedad en el cumplimiento de esos programas para el sector público.

Así pues, en dicho artículo queda establecido que el Estado tiene la obligación de organizar un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional que impulse el crecimiento económico para que se otorgue la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, donde precisamente concurren y colaboran entre sí los poderes públicos.

En consecuencia, con mi propuesta formulada de tal manera, según estimo, las facultades del Poder Ejecutivo no se invaden con el simple hecho de formular propuestas en el ámbito de la administración judicial electoral y de la administración electoral, ya que el Ejecutivo se obligará a ejecutar el Plan Nacional una vez que lo presente al Congreso de la Unión y éste lo apruebe, pero sobre todo, porque es importante la colaboración entre poderes públicos como integrantes del poder político.

De lo anterior se desglosa que la planeación democrática es un proceso de formación de la voluntad nacional que se ocupa de elaborar mecanismos tradicionales de gobierno y, asimismo, de los partidos políticos. Además, la planeación democrática es un mecanismo de autolimitación y autorregulación del mismo Poder Ejecutivo, y por consiguiente de los otros poderes constituidos que, a su vez, democratiza los procesos políticos y gubernamentales.¹⁴

En el *Plan Nacional de Desarrollo* para el periodo 2001-2006 se incorporó en el apartado “Gobierno Federal 2001-2006. Las políticas del Poder Ejecutivo Federal”, cuyo tema refiere a las políticas públicas, considerando que un buen gobierno es aquel que opera a partir de políticas públicas sólidas, y esto implica la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido en razón de varios contextos, como bien pueden darse por los cambios en las necesidades de la población y en las prioridades

¹⁴ Miguel de la Madrid Hurtado, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, en Miguel Carbonell (coord.), t. I, 17a. ed., México, Porrúa/UNAM-III, 2003, p. 403.



expresadas por ésta, por la evolución del entorno y de las circunstancias particulares que rodean a los fenómenos o situaciones específicas objeto de las políticas públicas, por los ajustes decretados por las instancias de decisión legítima establecidas en la Constitución y en las leyes, como son el cuerpo electoral, los mecanismos de democracia directa, los poderes y los órganos constitucionales autónomos. En definitiva, el gobierno está obligado a asegurar el logro de objetivos sociales por medio del acuerdo del contenido de las políticas públicas.¹⁵

En el mismo contexto del Plan Nacional, en el apartado de “Gobierno Federal 2001-2006. Los principios que sustenta el Poder Ejecutivo Federal”, bajo el tema “Normas básicas de acción gubernamental; apego a la legalidad”, menciona que el gobierno deberá facilitar el acceso expedito y práctico de los individuos a las vías administrativas y judiciales de que formalmente disponen para cuestionar actos de las autoridades de las dependencias de la administración pública federal. Asimismo, implanta que la consolidación del Estado de Derecho traerá beneficios evidentes al Estado, a la sociedad y a los individuos que la componen, predominando el pleno goce de los derechos humanos, la certidumbre, el fortalecimiento de las instituciones y el respeto y confianza de los ciudadanos en las autoridades.¹⁶

Por su parte, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* se menciona el establecimiento de una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y, sobre todo, responsables. De tal forma que, a fin de lograr el mencionado propósito, el Plan Nacional se encuentra estructurado en cinco ejes rectores, entre los que destaca el tema que nos ocupa, el del “Estado de Derecho y seguridad” y el rubro denominado “Certeza jurídica”.¹⁷

En el citado rubro se alude a que es fundamental que el Gobierno Federal, para romper con la viejas estructuras de un sistema jurídico con principios y planteamientos ambiguos o anacrónicos, que derivan en situaciones como la discrecionalidad de funcionarios en la toma de decisiones, o en procedimientos largos y complejos, se establezcan estándares que permitan no sólo fomentar la certeza jurídica, sino hacer predecible la aplicación de la ley mediante estrategias que inci-

¹⁵ Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, 5 de julio de 2006 en <http://pnd.presidencia.gob.mx>

¹⁶ *Loc. cit.*

¹⁷ Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, 13 de octubre de 2007 en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx>



dan en la reducción de la discrecionalidad de la autoridad administrativa judicial, fortalezcan al Poder Judicial, incrementen la calidad del sistema de justicia y del ejercicio profesional de los abogados y, en general, eleven la confianza ciudadana en las instituciones y fomenten una cultura de la legalidad.

Para ello, en el mismo Plan Nacional se determina, como objetivo identificado con el rubro “Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población”, la estrategia 1.1 relacionada con “Reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas”, por la que se estima que el fundamento básico para que haya certeza jurídica y sea predecible la aplicación de la ley radica en que los ciudadanos tengan la seguridad de que la norma se hará cumplir y en que éstos conozcan los criterios básicos según los cuales se aplicará. Esto implica que ni la autoridad administrativa ni la judicial puedan hacer distinciones en atención a cuestiones personales, políticas o económicas. Para ello se propondrán reformas sustantivas y procesales.

Sin embargo, en los textos de los mencionados planes nacionales de desarrollo no se determina qué poder público interviene en la elaboración de las políticas públicas electorales. No obstante, cabe destacar que, a pesar de que el Plan Nacional es el instrumento esencial del Poder Ejecutivo para confinar sus políticas públicas y prioridades, es fundamental que en él contribuyan el Poder Judicial y el Instituto Federal Electoral.

Para llevar a acabo el sustento concurrido de las políticas públicas¹⁸ entre las instituciones electorales, es necesario establecer como propuesta la inclusión en el *Plan Nacional de Desarrollo* de dos tipos de sistemas: el de *indicadores* y *estándares*, que serían los mecanismos que darán paso a la información sobre los resultados de las acciones de las instituciones electorales, con el interés de establecer un factor de medida para las nuevas formas de administración y toma de decisiones.

¹⁸ Como bien lo apuntan Van Meter y Van Horn, para la implementación de las políticas públicas puede utilizarse como modelo del sistémico de la ejecución de las políticas, los siguientes componentes: 1) un ambiente que estimula el trabajo de los funcionarios de gobierno y que recibe, a su vez, los resultados de su trabajo; 2) las demandas y recursos en políticas públicas, que incluye también estructuras formales y procedimientos gubernamentales; 3) las políticas representan las metas formales, intenciones o declaraciones de funcionarios gubernamentales; 4) los resultados de la política tal y como en realidad se ofrecen al público, y 5) la retroalimentación que la ejecución y los resultados de las políticas inducen en el ambiente y que se transmiten de vuelta al proceso de conversión en forma de nuevas demandas y recursos. Cfr. Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn, “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, 3a. ed., México, Porrúa (col. Antologías de Política Pública), 2003, pp. 97 y 98.



Los *indicadores* tendrían en cuenta la forma en que se aplica y cómo pueden resultar más eficaces los procedimientos públicos, la seguridad y el acceso de la comunidad a la justicia, la participación efectiva de los votantes, la sensibilidad, respeto y cortesía de los funcionarios electorales, entre otros. Los *indicadores* contribuirían a cumplir eficientemente con el acceso al derecho que le asiste a quien lo solicita. Del mismo modo, el cumplimiento oportuno de todos los medios procesales, e incluso la igualdad, imparcialidad y congruencia de los procesos judiciales y administrativos en los que se encuentre involucrados el individuo, y sobre todo, también la independencia y responsabilidad de los órganos implicados en la materia electoral.

Por su parte los *estándares* son aquellos que, a través de un programa de planeación, estarán encargados del cumplimiento de los objetivos, y su meta es facilitar e identificar con claridad el problema, corregirlo y tomar otras medidas de eficacia para cumplir puntualmente con los planes.

En consecuencia, para llevar a cabo la implementación de nuevas facultades a través de las instituciones electorales se requiere de la instrumentación de un sistema eficaz de planeación en la toma de medidas políticas públicas electorales que contribuyan a un mejor resultado de la función electoral.

Es muy probable que, por la misma función judicial que genera el Poder Judicial en materia electoral, y sobre todo porque es la última instancia en la resolución de conflictos, se reste cierta importancia de representación en mi propuesta al Instituto Federal Electoral en el sistema político. Por ende, es menester destacar que la eficiencia de la justicia es fundamental para el propio crecimiento de los poderes judiciales. Para el caso mexicano, es fundamental tomar en cuenta las políticas que deberán sustentar este crecimiento en la eficiencia de la justicia.

El crecimiento de los poderes judiciales en los últimos años está ligado a un paulatino aumento de los litigios en nuestro país. Así es como lo mencionan Hugo Concha y José Antonio Caballero en un estudio sobre el diagnóstico de la administración de justicia en las entidades federativas. En él sustentan que los poderes judiciales no pueden crecer sin ninguna planeación. En este sentido, es necesario establecer políticas que orienten el crecimiento de las instituciones judiciales.¹⁹

¹⁹ Cfr. Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts/UNAM-III, 2001, p. 317.



Las reformas político-electorales de 1996 han fortalecido el Estado de Derecho y han contribuido a fortalecer el derecho electoral. Con el decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996 se establece por completo el reconocimiento de la administración de justicia electoral, cuyo objeto es que todas las leyes, actos y resoluciones en materia electoral se sometan a la Constitución Política del Estado.

La reforma en materia electoral, aún no ha concluido su etapa de institucionalización; en el quehacer político de la Reforma del Estado se propone la modernización del sistema electoral. Como ejemplo, en tal sentido están las reformas constitucionales a los Artículos 41, 71, 72 y 73, para incorporar al texto constitucional las figuras de iniciativa ciudadana y referéndum. Además, durante el segundo periodo del sexenio 2000-2006, el Poder Ejecutivo y Legislativo dieron a conocer varias iniciativas de ley en materia electoral, entre las cuales se encuentran: reglamentar campañas, reducir el financiamiento a los partidos políticos y campañas, compactar calendarios electorales, prohibición a las autoridades de hacer publicidad y propaganda, en materia de gestión y obra, en un periodo considerable antes del día de los comicios (por ejemplo, el Ejecutivo propone que sean 30 días antes del día de la jornada electoral), reglamentación de las precampañas, propaganda impresa de las campañas con material reciclable, reducción de días en las campañas, entre otras. Como también ocurrió con la reforma electoral constitucional a los Artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, 134 y 97, durante el primer periodo del sexenio 2006-2012, esto es en la LX Legislatura. Esto implica una constante evolución el derecho y sistema político sujeto a una exigencia de modernización política; sin embargo, ninguna de las mencionadas reformas incluye el tema de la política pública en materia electoral, y en particular ni la reforma al Artículo 26 constitucional.

En los planes nacionales de desarrollo de 2001-2006 y de 2007-2012 se establece una promoción entre la población de la observancia de la ley, para mejorar la calidad y el acceso a la administración de justicia a través de una cultura de la legalidad tanto en ciudadanos como en autoridades.

Con ello se pretende conseguir la plenitud del Estado de Derecho en la sociedad y fortalecer los beneficios en el pleno goce de los derechos humanos, la certidumbre en las instituciones y el respeto y confianza de los ciudadanos en las autoridades.



Entonces, para fomentar las políticas públicas electorales, es necesario adjudicar su inclusión en los siguientes escenarios: en la Reforma del Estado, o por conducto de iniciativas no incluidas en ella que pueden presentarse en la LX Legislatura, o bien, en el caso de que no sea factible su inclusión en estos escenarios, entonces se deberían circunscribir directamente por parte del Ejecutivo, en un rubro denominado “políticas públicas electorales” en el *Plan Nacional de Desarrollo* para el periodo 2007-2012.

No obstante, primero es fundamental la reforma constitucional al Artículo 26 para que el Poder Judicial y el Instituto Federal Electoral tengan la autoridad de participar como gobierno en el *Plan Nacional de Desarrollo* mediante la enunciación de propuestas de planeación de políticas públicas electorales, que bien pueden ser conferidas en ámbito judicial a la Suprema Corte, integrándose a ellas las demás propuestas elaboradas por los otros órganos jurisdiccionales del Poder Judicial. Por su parte, las políticas públicas electorales en el ámbito administrativo estarían a cargo de los órganos que se congregan en torno al Instituto Federal Electoral para que éste las transfiera al Ejecutivo y, finalmente, sean entregadas en su conjunto a la Administración Pública Federal en turno, que estará encargada de elaborar el *Plan Nacional de Desarrollo*.

COROLARIO

Definitivamente, para proceder a la estructura de la planeación de las políticas públicas electorales en el *Plan Nacional de Desarrollo*, se requiere reformar el párrafo último del Artículo 26 de la Constitución Política y el Artículo 5 de la Ley de Planeación, para que sean otorgadas las atribuciones constitucionales y legales al Poder Judicial de la Federación y al Instituto Federal Electoral, a fin de que intervengan en la instrumentación de propuestas de políticas públicas electorales. Cabe destacar, en este sentido, a la Procuraduría General de la República a través de su Fiscalía de Delitos Electorales.

La política pública es un programa de acción gubernamental orientado a la sociedad. La definición de la naturaleza y límites de aplicación de la política pública no puede quedar reducida a un solo sector de la sociedad ni tampoco debe planearla exclusivamente la Administración Pública Federal, debido a que no se



trata de actos concretos o aislados, pues la política pública tiene que dirigirse a la situación social de los administrados.

Los demás poderes públicos, y esto incluye también al Instituto Federal Electoral como órgano autónomo constitucional, tienen que intervenir en la instrumentación de las políticas públicas, porque conocen la administración de sus atribuciones de forma tal que identifican las deficiencias que deterioran la eficacia institucional.

La eficacia de una reforma electoral no solamente se circunscribe a establecer nuevas reglas en el ámbito del derecho, del régimen o del sistema electoral, como hasta ahora viene ocurriendo constantemente con las reformas en México, se requiere además, como complemento de validez de la administración de la justicia electoral, una política pública electoral.

BIBLIOGRAFÍA

CENTRO DE ESTUDIOS PARA UN PROYECTO NACIONAL ALTERNATIVO, “Propuestas que se presentan a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del H. Congreso de la Unión”, *Voz y Voto*, México, 22 de agosto de 2007.

Compila VII. Legislación federal y del Distrito Federal, “Cámara de origen: Diputados. Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983”, Poder Judicial de la Federación, México, 2003.

CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts/UNAM-IJ, 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Sista, 1996.

FIX-FIERRO, Héctor Felipe, “Política y administración del derecho y de la justicia en México. Notas sobre las funciones presentes de una institución ausente”, en Omar Guerreño (comp.), *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, México, UNAM-IJ (Estudios Históricos, 77), 1998.



- FIX-ZAMUDIO, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando, “Evolución de lo contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral*, México, núm. 8, TEPJF, 1996.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I, 10a. ed., Madrid, Tecnos, 1989.
- Historia legislativa y parlamentaria de la Constitución*, “Cámara de origen: Diputados. Exposición de motivos. Decreto núm. 24, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1983”, Poder Judicial de la Federación, SCJN-Dirección General de Documentación y Análisis, Dirección de Compilación de Leyes, Dirección de Investigación y Automatización Legislativa.
- ISLAS COLÍN, Alfredo, Bernardino Esparza Martínez *et al.*, *Prontuario electoral*, México, Porrúa, 2004.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, en Miguel Carbonell (coord.), t. I, 17a. ed., México, Porrúa/UNAM-IJ, 2003.
- MORALES PAULIN, Carlos Axel, *Reforma al sistema electoral mexicano*, México, Plaza y Valdés, 1997.
- MUSI EDMUNDO, Elías (coord.), *Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, México, TEPJF, 1997.
- ORTIZ MARTÍNEZ, Carlos, “La instrucción contenciosa electoral. Con referencia al recurso de inconformidad”, *Justicia Electoral*, México, vol. IV, núm. 5, 1995.
- PATIÑO CAMARENA, Antonio, *Nuevo derecho electoral*, 5a. ed., México, Constitucionalista/IFE, 1999.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, 5 de julio de 2006 en <http://pnd.presidencia.gob.mx>
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, 13 de octubre de 2007 en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx>
- PONCE DE LEÓN, Armenta, *Compendio de legislación comentada del Poder Judicial Federal*, México, Porrúa, 1997.



- , *Derecho político electoral. Doctrina guía de consulta y compilación de la nueva legislación*, México, Porrúa, 1997.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, TEPJF, 1997.
- , *Instructivo de medios de impugnación jurisdiccionales*, México, TEPJF, 1997.
- , *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, México, TEPJF, 1997.
- TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL, *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Criterios de jurisprudencia, aplicables en el proceso electoral federal de 1994*, México, 1994.
- VAN METER, Donald S., y Carl E. VAN HORN, “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, 3a. ed., México, Porrúa (Antologías de Política Pública), 2003.
- VETI, Lucio, “Gobierno”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, t. I, 10a. ed., México, Siglo XXI, 1997.
- WOLDENBERG, José, “Por una reforma electoral mínima”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, 2a. ed., México, UNAM-IIIJ (Estudios Jurídicos, 3). 2002.
- , *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, 1977.

XIX. Régimen presidencial

Moisés Pérez Vega

LOS RASGOS DEFINITORIOS DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

La noción de régimen o sistema de gobierno alude a la forma de organización y relación de las instituciones de gobierno de una sociedad. Por claridad conceptual y analítica conviene indicar primero que el término “régimen de gobierno” se distingue de otros que hacen referencia a fenómenos más amplios o de diferente naturaleza, como los de “régimen político” o “Estado”.¹ Como bien lo señala Pasquino,² “el análisis de las formas de gobierno se plantea como conceptualmente distinto del análisis concerniente a las formas de Estado (o de régimen)”. Cuando se alude a las formas o regímenes de gobierno desde una perspectiva contemporánea, se hace referencia básicamente a la dinámica de las relaciones entre poder ejecutivo y poder legislativo.

La *bipartición clásica* distingue entre forma de gobierno parlamentaria y forma de gobierno presidencial.³ Por sí sola esta clasificación no nos dice nada acerca de las condiciones, métodos o reglas de acceso a las posiciones de gobierno, ya que esto se relaciona con las características del régimen político. Así pues, la distinción de los regímenes de gobierno no presupone la existencia de un régimen democrático,

¹ Para clarificar las diferencias de los conceptos de Estado, régimen político y gobierno, véase G. O'Donnell, “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para su discusión”, en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar/Altea/Alfaguara, 2004, pp. 149-191.

² G. Pasquino, “Formas en gobierno”, en N. Bobbio, N. Matteuci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1997, p. 670.

³ *Ídem.*



que depende, más bien, de ciertas condiciones de acceso y ejercicio del poder y no meramente de las relaciones entre ramas de gobierno.⁴

Hecha esta breve precisión, analicemos las características definitorias del régimen presidencial. De acuerdo con Sartori⁵ hay tres *criterios definitorios* que constituyen el *modelo puro* de un sistema de gobierno presidencial: 1) la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado (el presidente) por un tiempo determinado (condición necesaria, pero no suficiente), 2) el Ejecutivo no es designado ni desbancado mediante el voto parlamentario, y 3) el presidente dirige el Ejecutivo.

Otra definición también esboza tres criterios mínimos, sin embargo resalta otros aspectos importantes para diferenciar al presidencialismo:⁶ 1) el Ejecutivo es encabezado por un presidente electo popularmente, 2) los periodos del jefe del Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa son fijos y no están sujetos mutuamente al voto de confianza, y 3) el Ejecutivo nombra y dirige el gabinete y está dotado constitucionalmente de autoridad legislativa.

Estas concepciones comparten los atributos esenciales que deben reunir los regímenes presidenciales; no obstante, esta última enfatiza el principio de *separación de poderes* que distingue a este tipo de regímenes. Es decir, el segundo criterio permite clarificar lo que constituye la diferencia sustancial del sistema presidencial respecto a los regímenes parlamentarios y a los mixtos:⁷ el origen y la sobrevivencia independiente de las ramas ejecutiva y legislativa. Para contrastar el principio de separación de poderes, es necesario señalar los dos rasgos definitorios del *modelo puro* del régimen parlamentario:⁸ 1) la autoridad ejecutiva, que está conformada por el

⁴ Un ejemplo ilustrativo fue México, que durante décadas vivió bajo un régimen político no democrático con una forma presidencial de gobierno.

⁵ G. Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994, pp. 97-101.

⁶ Matthew Shugart, "Comparative Executive-Legislative Relations", en *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, pp. 348-349. Esta concepción es una versión ligeramente modificada de una anterior que propone cuatro criterios, la cual se encuentra en M.S. Shugart y J. M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

⁷ Los regímenes "mixtos" o "híbridos" poseen características de los sistemas presidencial y parlamentario, los cuales han recibido diversas denominaciones, como "semipresidencial", "semiparlamentario" o "premier-presidencial". Estos sistemas se distinguen por poseer un "Ejecutivo dual", que implica la elección popular del presidente que comparte el poder ejecutivo con un primer ministro que está sujeto a la aprobación y confianza de la Asamblea Legislativa. Al respecto véase Shugart y Carey, *op. cit.*; Sartori, *op. cit.* Para una perspectiva de las diferentes variantes y formas de funcionamiento del semipresidencialismo, véase Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press; y P. Schleiter E. Morgan-Jones, "Semipresidencialismo: decisiones constitucionales y consecuencias políticas", *Política y gobierno*, México, CIDE, vol. XIV, núm. 2, segundo semestre, 2007, pp. 515-541.

⁸ M. Shugart, *op. cit.*, p. 348.



primer ministro y el gabinete, surge de la asamblea legislativa; y 2) el Ejecutivo está sujeto a la potencial destitución a través del voto de no confianza de la mayoría de la Asamblea Legislativa. Así, en los parlamentarismos el gobierno *emana* y puede ser destituido por la asamblea. Ésta es la distinción básica: mientras que en los sistemas presidenciales el Ejecutivo es electo de manera independiente del Legislativo y su sobrevivencia en el cargo no depende de la mayoría de la Asamblea Legislativa, en los regímenes parlamentarios el gobierno deriva su autoridad del parlamento y puede ser destituido por éste. O dicho más sucintamente, los sistemas presidenciales se basan en el principio de *separación* de poderes; los parlamentarios en el de *fusión* de poderes, y los semipresidenciales en el de *compartición* de poderes (en razón de la existencia de un *ejecutivo dual* que se comparte entre el presidente y el primer ministro).⁹

Adicionalmente, la dinámica de funcionamiento de los regímenes presidenciales, parlamentarios y semipresidenciales se puede distinguir por el análisis de las relaciones de delegación y control que se generan en cada uno de ellos. En la teoría de delegación, basada en modelos del agente-principal, se parte del reconocimiento de que las democracias representativas se estructuran a partir de una cadena o red de delegación de poder, en la cual los votantes delegan su poder en los representantes electos y éstos a su vez delegan cierta autoridad en los burócratas para implementar las políticas. De acuerdo con Strom,¹⁰ las democracias parlamentarias, en su formato ideal-típico,¹¹ se estructuran a partir de una cadena *lineal* de delegación y rendición de cuentas con múltiples vínculos. Esta cadena de delegación se caracteriza por ser *indirecta* y *singular*; indirecta porque los ciudadanos sólo eligen directamente al primer eslabón de la cadena, los miembros del parlamento, y singular porque un único principal está vinculado a un solo agente. Ello significa que el parlamentarismo se estructura mediante una cadena lineal y jerárquica de delegación y rendición de cuentas entre principales y agentes. Así, la cadena se inicia a partir de que los votantes eligen a sus representantes en el parlamento; con-

⁹ J. Hurtado, *Sistemas de gobierno y democracia*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 19), 1999, pp. 11-25.

¹⁰ K. Strom, "Parliamentary Democracy and Delegation", en Kaare Strom, Wolfgang Müller y Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 64-66.

¹¹ Se refiere al modelo británico Westminster de democracia parlamentaria.



tinúa de los legisladores al jefe del Ejecutivo y al gabinete; del gabinete y del jefe del Ejecutivo a los titulares de los ministerios; y de éstos a los burócratas de su ramo.

En contraparte, en los sistemas presidenciales la delegación se encuentra estructurada más como una red que como una cadena.¹² En estos sistemas las relaciones de delegación y rendición de cuentas tienden a ser más complejas que en los gobiernos parlamentarios. En los gobiernos de tipo presidencial las relaciones de delegación y control son más directas, pues un mayor número de agentes son elegidos y son sujetos de control por los ciudadanos. Además, se generan relaciones *no singulares*, en el sentido de que un principal (los ciudadanos) posee más de un agente (el presidente, cámara de diputados y cámara de senadores, si es un sistema bicameral), y en el que un agente (la burocracia) está vinculado a más de un principal (el jefe del Ejecutivo y ambas cámaras del Congreso, si es un sistema bicameral).

En los regímenes semipresidenciales los electores están representados por dos agentes, el presidente y la asamblea, pero, a diferencia del presidencialismo, se exige que estos dos agentes negocien la composición del gabinete. Dependiendo de las condiciones políticas (la compatibilidad partidaria del presidente y del gobierno), es posible que la asamblea o el presidente puedan actuar como el principal del gobierno. Esto es, se trata de un régimen más flexible, que ofrece al electorado varias formas de evitar la pérdida de agencia:¹³ el presidente y la asamblea se vigilan entre sí, y también los presidentes se protegen de la fragmentación parlamentaria y la polarización.¹⁴

Hasta el momento se han mencionado los rasgos básicos del régimen presidencial que permiten diferenciarlo de los otros sistemas de gobierno. Sin embargo, se aprecian diferentes esquemas presidenciales en función de diversos criterios y ópticas. Así, se distingue entre *presidencialismo de mayoría* y *presidencialismo pluralista* atendiendo al grado de pluralidad y de dispersión en los ejercicios de la competencia y del poder político.¹⁵ Una clasificación más elaborada plantea cinco modalidades de

¹² Strom, *op. cit.*; Erika Moreno, Brian Crisp y Matthew Shugart, "The Accountability Deficit in Latin America"; Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 79-131.

¹³ El concepto de "pérdida de agencia" significa que ante cualquier delegación de autoridad se corre el riesgo de que el agente no persiga los intereses del principal o mandante.

¹⁴ P. Schleiter E. Morgan-Jones, *op. cit.*, p. 538.

¹⁵ J. Lanzaro, "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina", en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, pp. 23-24. Vale decir que la distinción empleada se retoma de Arend Lijphart para aplicarse a los presidencialismos.



gobierno presidencial, en la que cada una determina un tipo de relación entre el ejecutivo y el legislativo. La tipología considera dos variables: negociación (número de partidos con los que el presidente acuerda la conformación del gabinete) y mayoría legislativa (control o no de mayoría legislativa por parte del presidente). Las cinco modalidades son: gobierno de partido mayoritario, gobierno de partido minoritario, gobierno de coalición mayoritaria, gobierno de coalición minoritaria y gobierno apartidario.¹⁶

Además, desde diferentes perspectivas analíticas se han analizado las variantes entre los sistemas de gobierno latinoamericanos y el diseño institucional de Estados Unidos de América.¹⁷ En este sentido, se hace la distinción entre el diseño original del presidencialismo estadounidense –el modelo de frenos y contrapesos (*checks and balances*) que se aplica– y el “presidencialismo” que se ha desarrollado en Latinoamérica.¹⁸

El modelo original de frenos y contrapesos se basa en la idea de James Madison de que la ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición.¹⁹ Según esta concepción, la rivalidad de intereses se produciría a raíz de la elección independiente del Ejecutivo y del Legislativo (bicameral), que representarían diferentes segmentos del electorado (además de mecanismos adicionales, como elecciones no concurrentes de presidente, diputados y senadores). El presupuesto planteaba que serían creadas dos instituciones independientes y contrapuestas entre sí, capaces de controlarse mutuamente. La idea del modelo de frenos y contrapesos postula que el poder debe estar distribuido entre varios cuerpos gubernativos, de tal forma que se evite que uno de ellos abuse de los otros. Desde esta perspectiva, una rama de gobierno puede entrometerse legítimamente en los asuntos de otra para equilibrar su poder, lo que implica que no hay una estricta división de poderes.²⁰ En cambio,

¹⁶ D. Chasqueti, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Jorge Lanzaro (comp.), *op. cit.*, p. 330.

¹⁷ Sartori, *op. cit.*; G. Cox y S. Morgenstern, “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 446-468; M. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995; J. Colomer, “Comparative Constitutions”, en *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, pp. 217-238, entre otros.

¹⁸ Colomer, *op. cit.*, p. 218-220.

¹⁹ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista* (primera edición en inglés, 1780; primera edición en español, 1943), México, FCE, 2000.

²⁰ J. A. Aguilar Rivera, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, FCE/CIDE, 2000, pp. 97-103.



casi todos los diseños constitucionales de América Latina adoptaron la teoría pura de la separación de poderes –el modelo de “límites funcionales”–, que postula que el gobierno debe estar dividido en tres ramas que desempeñen las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, y que cada uno de estos departamentos debe limitarse a cumplir su función y no usurpar las funciones de los otros.²¹ La adopción de este modelo originó que los poderes transgredieran sus respectivas esferas de competencia al no establecerse garantías que lo previnieran.²²

En la actualidad, el modelo original de frenos y contrapesos que se forjó en Estados Unidos presenta variaciones en América Latina, principalmente en dos aspectos: en las reglas electorales (con el objetivo de evitar el surgimiento de gobiernos divididos con representación de intereses distintos en la presidencia y el congreso) y en la distribución de poderes entre ramas de gobierno (otorgando al presidente fuertes poderes para promover cambios legislativos, aun en ausencia de un apoyo legislativo mayoritario).²³ De esta manera, la mayoría de los sistemas presidenciales en América Latina “evolucionaron en contra de los objetivos de sus fundadores originales”.²⁴ Argelina Cheibub sostiene que las condiciones básicas para un adecuado funcionamiento de un sistema de frenos y contrapesos están ausentes en muchos países de la región, esencialmente por dos razones: en primer lugar, porque durante el siglo XX los gobiernos representativos adquirieron la forma de “democracia de partidos”, lo cual ha consumado el temor de Madison sobre la existencia de “divisiones estables de conflicto político”; en segundo lugar, por la concentración de poderes legislativos en manos del Ejecutivo que predomina en varios países. Es decir, la existencia de los partidos políticos y el fortalecimiento de la rama ejecutiva distorsionan los objetivos originales del modelo madisoniano de *checks and balances*. Por su parte, Llanos y Mustapic sostienen que cuando se analizan los casos latinoamericanos, los presupuestos del modelo madisoniano no se verifican, ya que “nada garantiza que la división entre Ejecutivo y Legislativo, a partir

²¹ Aguilar Rivera, *op. cit.*, p. 98.

²² *Ibid.*, pp. 97-128.

²³ G. Negretto, “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LXV, núm. 1, 2003, pp. 41-76.

²⁴ A. Cheibud Figueiredo, “The Role of Congress as an agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 170-171.



de elecciones independientes, dé origen a instituciones que se comporten de forma independiente, dispuestas además a controlarse entre sí”.²⁵ En este aspecto, los vínculos partidistas entre poderes y las formas organizativas del proceso decisorio de las legislaturas pueden unir lo que el diseño institucional tiende a separar. Por ello, si se pretende examinar el funcionamiento de los regímenes políticos, resulta fundamental analizar conjuntamente diseño institucional y distribución del poder partidario entre ramas de gobierno.

EL DEBATE SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

A raíz de los procesos de democratización que experimentaron la mayor parte de los países de América Latina a finales del siglo XX, hay un renovado interés en el estudio del funcionamiento de las instituciones políticas de la región. Desde mediados de la década de 1980, el estudio comparativo de las instituciones políticas se ha centrado en definir cuáles son los mejores diseños institucionales de gobierno para la estabilidad y consolidación democráticas. Los argumentos del politólogo español Juan Linz iniciaron un amplio debate sobre las ventajas y desventajas del presidencialismo y del parlamentarismo en el funcionamiento de los regímenes democráticos. Su contribución principal al tema fue reinsertar en el debate politológico el estudio de los regímenes de gobierno como variable independiente para explicar la quiebra de las democracias presidenciales.²⁶ Sin embargo, ha corrido mucha tinta desde que Linz planteó su diagnóstico de los “peligros” del presidencialismo. Paulatinamente las investigaciones se fueron alejando de la clásica dualidad presidencialismo/parlamentarismo para analizar más puntualmente otros factores institucionales que afectan el desempeño de las democracias presidenciales. Dicho en otras palabras, los estudios se enfocaron ya no tanto en las macrorreglas (diseño constitucional), sino en arreglos específicos que influían en el funcionamiento del

²⁵ Mariana Llanos y A. M. Mustapic, “Introducao. O controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil”, en Mariana Llanos y Ana María Mustapic (orgs.), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, Río de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer, 2005, p. 20.

²⁶ El supuesto teórico detrás de este enfoque es que las instituciones tienen un impacto autónomo sobre el proceso político. Este supuesto se deriva de la corriente teórica conocida genéricamente como “neoinstitucionalismo”. Este enfoque lejos está de ser un cuerpo teórico homogéneo, con un programa de investigación consensuado, sin embargo comparte el presupuesto de que las instituciones son determinantes para explicar los resultados sociales y políticos.



presidencialismo en el subcontinente (microrreglas). Repasemos algunos de los principales argumentos y hallazgos que se han originado al amparo de este debate.

Juan Linz²⁷ detectó un conjunto de dimensiones institucionales que afectan negativamente al presidencialismo para permitirle funcionar eficazmente. Las críticas sobre el gobierno presidencial se refieren principalmente a cuatro aspectos problemáticos:

- a) *La doble legitimidad*. La elección separada del presidente y la asamblea mediante el voto popular conduce a que cada uno reclame la legitimidad de su mandato, situación que provoca enfrentamientos entre poderes, especialmente en un escenario de gobierno dividido (cuando el presidente carece del apoyo de una mayoría parlamentaria);
- b) *El periodo fijo del mandato*. Este aspecto comporta gran rigidez del presidencialismo, pues cancela la posibilidad de resolución de conflictos por mecanismos institucionales, ya que ni el parlamento puede destituir al presidente cuando le retira su confianza, ni el presidente puede disolver al parlamento cuando éste le es adverso;
- c) La lógica de *ganador único*. La naturaleza de la elección presidencial genera un juego de suma cero, lo que resulta perjudicial para la estabilidad democrática; y
- d) El *estilo presidencial de la política* que destaca los grandes poderes asociados a la presidencia, que conlleva la sobrepersonalización del poder en la figura presidencial.

En especial, la *legitimidad dual* y los periodos fijos de los mandatos provocan que los sistemas presidenciales posean escasa flexibilidad institucional para la resolución de conflictos entre las ramas de gobierno, cuya consecuencia es el bloqueo entre

²⁷ Una primera versión de los planteamientos de Linz se encuentran en “Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?”, ponencia presentada en el Workshop on Political Parties in the Southern Cone, organizado por el Woodrow Wilson Center, Washington, 1984. Una versión en inglés abreviada apareció en J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, pp. 51-69 (trad. al español: “Los peligros del presidencialismo”, en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, 1996, pp. 103-119). La versión replanteada y definitiva en J. Linz, “Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it make a difference?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, vol. 1, pp. 3-87 (trad. al español: “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?”, en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza, vol. 1. 1997, pp. 25-143).



Ejecutivo y Legislativo. La conclusión a la que arriba el autor español es que el parlamentarismo favorece más la estabilidad democrática que el presidencialismo.

Las reacciones a los planteamientos de Linz –algunas reforzando las críticas al presidencialismo, otras como refutaciones teóricas– no se hicieron esperar. Stepan y Skach²⁸ señalaron que la esencia del “presidencialismo puro” –la independencia de los poderes– crea la posibilidad de un *impasse* entre Ejecutivo y Legislativo, y no hay mecanismos para procesarlo. Estos autores examinan 43 democracias consolidadas en el mundo entre 1979 y 1989 y apuntan que 34 eran parlamentarias, dos semipresidenciales y sólo cinco presidenciales. Su conclusión es que el “parlamentarismo puro” se asocia en mayor medida a la consolidación democrática que el “presidencialismo puro”. Por su parte, Arend Lijphart²⁹ critica del presidencialismo su tendencia inherente al gobierno mayoritario. El problema radica en que el presidencialismo conduce a la concentración del poder, no ya en un solo, partido sino en una persona, y al hacerlo suprime artificiosamente la pluralidad política.

Por otro lado, varios autores identificaron debilidades en los argumentos de Linz. Horowitz³⁰ cuestiona los razonamientos de Linz, afirmando que a) se basan en una muestra regional y demasiado selectiva de experiencias comparativas, procedentes principalmente de América Latina; b) se fundamentan en un punto de vista mecanicista e incluso caricaturesco de la presidencia; c) suponen un sistema particular para elegir al presidente, que no es necesariamente el mejor; y d) al ignorar las funciones que desempeña un presidente elegido en privado en una sociedad dividida, sus pretensiones anulan los admirables propósitos de Linz.

Por su parte, Dieter Nohlen sostiene que la alternativa presidencialismo-parlamentarismo sugiere la oportunidad de una receta mágica que no es tal. El problema, dice el autor, “es más complejo, la historia más rica, la capacidad social-tecnológica más restringida, y mucho mayor la responsabilidad de aquellos que propician e instrumentan reformas en el sistema político, dado que, en definitiva, son las socie-

²⁸ A. Stepan y C. Skach, “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada”, Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo*, vol. 1: Perspectivas comparativas, Madrid, Alianza, 1997, pp. 185-209.

²⁹ A. Lijphart, “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas”, en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *op. cit.*, pp. 147-166.

³⁰ D. Horowitz, “Comparando sistemas democráticos”, en Larry Diamond y Marc Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*. México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp. 121-127.



dades latinoamericanas mismas las que disfrutarán o padecerán las consecuencias de toda reforma o no reforma política”.³¹ Desde una perspectiva institucional-histórica, Nohlen sostiene que la óptica de Linz, a partir de generalizaciones o relaciones esquemáticas, reduce al mínimo la variedad histórica de las instituciones políticas y afirma que el análisis de los sistemas presidenciales debe considerar el contexto y el desarrollo histórico de la región latinoamericana.

Hasta ese momento, los estudios se enfocaron básicamente al análisis del tipo de régimen como variable explicativa para definir las consecuencias sobre la estabilidad democrática (variable dependiente). O, dicho en otras palabras, examinan los “modelos puros” de presidencialismo y parlamentarismo para explicar la estabilidad y sobrevivencia democrática. Sin embargo, investigaciones posteriores plantean la necesidad de examinar más factores para explicar el funcionamiento de los sistemas presidenciales.

Durante la década de 1990 se realizaron una serie de trabajos tendientes a evaluar los argumentos de Linz sobre el desempeño de las democracias presidenciales de una forma más detallada e integraron al análisis otras variables institucionales, como el sistema electoral y de partidos y los poderes con que cuenta el Ejecutivo. El trabajo inaugural desde esta perspectiva es el de Matthew Shugart y John Carey.³² En primer término, los autores relativizaron las críticas linzianas al sistema de gobierno presidencial. En este sentido, cuestionan el argumento de Linz de que el mayor porcentaje de rupturas democráticas hayan tenido lugar en los sistemas presidenciales. Al respecto apuntan que si se amplía el periodo de estudio a lo largo del siglo XX, los quiebres de la democracia han afectado a 21 regímenes parlamentarios, a 12 regímenes presidenciales y a 6 regímenes mixtos.³³ Además, los autores transformaron las críticas en virtudes del sistema presidencial: “La rigidez de los mandatos era observada como un atributo de previsibilidad del régimen de gobierno; la tan criticada elección presidencial era considerada un elemento de transparencia del sistema; y la doble legitimidad de los mandatos volvía a ser considerada, tal como lo indica la teoría del gobierno presidencial, como un instituto

³¹ D. Nohlen y M. Fernández, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

³² Shugart y Carey, *op. cit.*

³³ *Ibid.*



que favorece la rendición de cuentas y los controles entre los gobernantes (*check and balances*)”.³⁴ En su estudio, Shugart y Carey evalúan los poderes legislativos de los presidentes (veto, poder de decreto, poder de introducción de legislación, poder para iniciar referéndum) y los poderes no legislativos (formación y destitución del gabinete, voto de censura y disolución de la asamblea). Los autores llegan a la conclusión de que los presidencialismos más problemáticos son aquellos que permiten una gran fragmentación partidaria y los que otorgan al presidente gran autoridad legislativa.

Otros trabajos comparten el argumento del problema de la fragmentación partidaria de los esquemas presidenciales. Scott Mainwaring sostiene que el régimen presidencial no es disfuncional *per se*, sino que el funcionamiento del presidencialismo tiene problemas cuando se genera un sistema multipartidista, la “difícil combinación”. De acuerdo con Mainwaring,³⁵ el multipartidismo agrava los problemas del presidencialismo en tres formas: a) al incrementar la probabilidad de estancamiento en la relación Ejecutivo-Legislativo, b) al promover la polarización ideológica, y c) al dificultar la construcción de coaliciones entre partidos.

Por su parte Mark Jones³⁶ presta atención al diseño de las leyes electorales como un factor relevante para aumentar la efectividad de los regímenes presidenciales. Jones examina cuatro aspectos de las leyes electorales: fórmula electoral para elegir presidente; tiempo de las elecciones para presidente y legislativo (elecciones concurrentes o no concurrentes); magnitud de los distritos para la elección del legislativo, y fórmula electoral para asignar los asientos legislativos. Ello con la finalidad de disponer de los mecanismos electorales que permitan al presidente contar con un apoyo considerable en el legislativo. Según esta idea, no es conveniente una fragmentación extrema de la asamblea, pues reduce las posibilidades de que el presidente disponga de mayoría o cuasimayoría³⁷ en el legislativo.

Con la finalidad de evaluar comparativamente el funcionamiento de los sistemas presidenciales de América Latina –ampliando la perspectiva analítica iniciada

³⁴ Chasqueti, *op. cit.*, p. 320

³⁵ S. Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, 1993, pp. 212-213.

³⁶ M. Jones, *op. cit.*

³⁷ Jones entiende por “cuasimayoría” cuando el partido del Ejecutivo cuenta con al menos 40% de los asientos legislativos, lo que coloca al presidente en una situación no tan desventajosa frente a la asamblea.



por Shugart y Carey– Scott Mainwaring y Mathew Shugart³⁸ sostienen que hay dos tipos de poderes que definen las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo a partir de los poderes con que cuenta el presidente: los *poderes constitucionales* y los *poderes partidarios*. Ambos tipos interactúan para determinar el grado de influencia que tienen los presidentes sobre las políticas.

Los poderes constitucionales³⁹ del presidente se refieren a los “inherentes al cargo de presidente que obligan a que sus preferencias sean tomadas en consideración a la hora de aprobar leyes”.⁴⁰ Los poderes partidarios del presidente se relacionan con el tipo de sistema de partidos que se definen por: a) el tamaño del partido o coalición del partido del presidente en la legislatura; y b) el grado de disciplina partidaria.

Para evaluar de forma más realista los “poderes presidenciales partidarios”, Mainwaring y Shugart consideran no sólo el tamaño del partido o coalición del presidente en la legislatura, sino la disciplina partidaria, en tanto ésta influye en la confianza que los presidentes pueden tener en los líderes de los partidos para obtener el voto de su partido o, por el contrario, lograr el apoyo de los legisladores individuales o las facciones. Al respecto, los autores no arriban a una conclusión clara sobre las ventajas o desventajas de contar con partidos disciplinados en formatos de gobierno presidenciales, ya que éstas dependen de que un gobierno sea dividido o unificado. Es decir, se prefieren partidos disciplinados cuando hay gobiernos unificados, y partidos indisciplinados cuando existe gobierno dividido. La conclusión tentativa a la que llegan, es que hay una relación inversa entre el grado de poderes constitucionales y poderes partidarios de los presidentes. Esto es, tienden a encontrarse presidencias muy poderosas en términos de autoridad constitucional-legislativa en sistemas donde los ejecutivos tienen bajos poderes partidarios y a la inversa. Sin embargo, habrá que mencionar que el número de casos analizados es reducido.

³⁸ S. Mainwaring y M. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.

³⁹ Los tipos de poderes constitucionales son cuatro: veto, veto parcial, poder de decreto y poder exclusivo de introducción legislativa. El poder de veto permite al presidente defender el *statu quo* reaccionando al intento de la legislatura de alterarlo. Con el veto parcial los presidentes pueden vetar temas específicos de una iniciativa; pueden promulgar artículos o temas de una iniciativa en los cuales estén de acuerdo, mientras pueden vetar y regresar al Congreso para su reconsideración sólo las partes vetadas. El poder de decreto se da cuando el Ejecutivo al firmar un decreto lo convierte en ley estableciendo un nuevo *statu quo*. Por último, el poder exclusivo de introducción legislativa se refiere al derecho de introducción exclusiva de propuestas legislativas en determinadas áreas.

⁴⁰ S. Mainwaring y M. Shugart, *op. cit.*, p. 40.



Finalmente, Mainwaring y Shugart sostienen que el presidencialismo tiende a funcionar más efectivamente cuando los presidentes tienen facultades legislativas limitadas y cuentan con un bloque amplio de apoyo legislativo.

Una de las principales aportaciones del estudio de Mainwaring y Shugart fue mostrar la variedad de los sistemas presidenciales de Latinoamérica, respecto a las facultades presidenciales en el proceso legislativo y al formato de sistema de partidos, abriendo una perspectiva para evaluar los escenarios de interacción entre poderes Ejecutivo y Legislativo.

Las relaciones entre presidentes y congresos son analizadas a partir de las consecuencias que tienen en el proceso de formulación de políticas públicas. El punto de partida de un trabajo emblemático de este enfoque sostiene que la distinción entre “macroinstituciones” (presidencialismo-parlamentarismo) es inadecuada, ya que explicar resultados políticos requiere enfocarse a los detalles de la estructura institucional.⁴¹ Así, se examina la manera en que ciertos arreglos institucionales afectan la elaboración de políticas, especialmente la estabilidad o adaptabilidad de éstas. Primero se distingue entre separación de poderes y separación de propósitos; esto significa que múltiples actores con *diferentes preferencias* controlan puntos de decisión sobre las políticas. El dilema sobre la estabilidad/adaptabilidad de las políticas depende de los incentivos creados por las instituciones políticas. Es decir, se esperaría mayor estabilidad de las políticas públicas cuando hay varios jugadores de veto y cuando los actores tienen muy diversos propósitos. Esto último depende de los incentivos para cultivar el voto personal,⁴² así como del número y la fraccionalización de los partidos, entre otros aspectos.

En síntesis, diversas investigaciones a lo largo de la década de 1990, por un lado, cuestionaron la visión genérica y dualista de Linz y subrayaron las virtudes de los regímenes presidenciales respecto al parlamentarismo. El diagnóstico pesimista linziano quedaba así en entredicho. Además, al examinar los poderes y preferencias

⁴¹ S. Haggard y M. McCubbins, “Introduction. Political Institutions and the Determinants of Public Policy”, en S. Haggard y M. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 4.

⁴² El voto personal es definido como “la porción del apoyo electoral que un candidato obtiene por sus cualidades, calificaciones, actividades y trayectoria personales”, B. Cain, J. Ferejohn y M. Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.



de los actores, esta literatura reveló diferentes pautas de funcionamiento de los sistemas presidenciales.

No obstante la mayor complejidad de estos trabajos, en términos teóricos y metodológicos no rompen totalmente con la idea originaria de Linz sobre la naturaleza conflictiva de los sistemas presidenciales, en especial sobre el problema del “bloqueo” o la “parálisis” entre ramas de gobierno. La dificultad ahora se ubica en “combinaciones difíciles” que afectan negativamente la gobernabilidad de los presidencialismos de América Latina. De manera que el bloqueo era más probable en sistemas multipartidistas con una excesiva fragmentación parlamentaria⁴³ o cuando hay una separación de propósitos extrema entre poderes, lo cual es determinado fundamentalmente por el sistema electoral.⁴⁴ En esta visión, la alta fragmentación partidaria de la asamblea tiende a ser problemática porque aumenta la probabilidad de que se genere un gobierno minoritario y que éste produzca el bloqueo entre Ejecutivo y Legislativo. Para evitar esto, una vía es hacer coaliciones de gobierno, pero se argumenta que éstas tienden a ser frágiles en los sistemas presidenciales. La cadena causal del argumento se podría resumir de la siguiente manera: multipartidismo-gobierno minoritario-parálisis gubernamental. En síntesis, hay un evidente temor a los gobiernos divididos (situaciones en las que el partido del Ejecutivo no dispone de mayoría legislativa) y a su fatal consecuencia: la parálisis decisoria entre Ejecutivo y Legislativo.

Sin embargo, investigaciones recientes han replanteado conceptual y normativamente el fenómeno de los gobiernos divididos y han demostrado que no hay evidencia empírica que sostenga el argumento de la incapacidad de los regímenes presidenciales para forjar coaliciones de gobierno y la asociación de gobierno dividido y parálisis gubernamental.

El politólogo Joseph Colomer plantea una definición de gobierno dividido que permite comprender con mayor claridad la estructura y el funcionamiento de los sistemas constitucionales de gobierno. Para este autor, el gobierno dividido puede ser “horizontal” o “vertical”.⁴⁵ En el primer caso ningún partido tiene mayoría en la

⁴³ Shugart y Carey, *op. cit.*; Mainwaring, *op. cit.*; Mainwaring y Shugart, *op. cit.*; Jones, *op. cit.*

⁴⁴ G. Cox y M. McCubbins, “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, S. Haggard y M. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 21-63.

⁴⁵ J. Colomer, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 179.



asamblea y, en el segundo caso, el partido en el gobierno central no controla a la mayor parte de los gobiernos regionales o locales. Según esta óptica, los gobiernos divididos “horizontales” se pueden generar en los gabinetes de coalición multipartidista (en sistemas parlamentarios) y en la división entre el presidente y la asamblea (en sistemas presidenciales y semipresidenciales), este caso se refiere a la descentralización política en sistemas unitarios y federales. Más específicamente, en el caso de gobiernos divididos “horizontales”, ningún partido tiene mayoría en la asamblea y se forma un gabinete de coalición multipartidista, como suele suceder en los *regímenes parlamentarios* basados en la representación proporcional, o el partido del presidente no tiene mayoría absoluta en la asamblea (50%+1), como sucede en regímenes *presidenciales* y *semipresidenciales* con elecciones prioritariamente no concurrentes. En el caso de gobiernos divididos “verticales”, el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales.

La definición de Colomer es sumamente relevante, pues deja en claro que los gobiernos divididos no son patrimonio único de los sistemas presidenciales, como la mayor parte de la literatura politológica estadounidense sugiere. Con la definición de gobierno dividido “horizontal”, el autor amplía el horizonte de aplicación del concepto a todos los sistemas constitucionales: *presidencialismo* (gobierno dividido), *semipresidencialismo* (cohabitación) y *parlamentarismo* (gabinetes de coalición multipartidista).

También concibe los gobiernos divididos en términos de las ventajas y consecuencias positivas que generan para el régimen político y no tanto como un problema (como causantes de bloqueo y estancamiento gubernamental). Joseph Colomer sostiene que el desempeño de las instituciones políticas puede ser evaluado en función de su capacidad para producir la mayor satisfacción al mayor número de individuos, lo que se conoce como el “principio de utilidad social”.⁴⁶ Este autor argumenta que los regímenes democráticos pluralistas basados en electorados complejos, reglas de votación inclusivas y división de poderes, tienden a producir resultados socialmente eficientes. Es decir, las fórmulas institucionales pluralistas, como la representación proporcional y la división de poderes horizontal y vertical, pueden producir mayor utilidad social que las fórmulas simples basadas en reglas de

⁴⁶ Colomer, *op. cit.*, p. 18.



votación mayoritaria que favorecen la concentración del poder en un solo ganador. Colomer concluye que ciertos arreglos institucionales incrementan la posibilidad de satisfacer las preferencias de los ciudadanos y de producir gran utilidad social: los regímenes parlamentarios de representación proporcional, el federalismo descentralizado y bicameral, así como la división horizontal de poderes entre el presidente y la asamblea, si los incentivos para la cooperación interinstitucional y multipartidista son efectivos para prevenir el bloqueo y el conflicto.

Desde una perspectiva teórica distinta, Arend Lijphart coincide en que es conveniente el establecimiento de instituciones plurales de gobierno, y distingue dos modelos de democracia: el mayoritario y el consensual. El autor se muestra favorable al modelo consensual y expresa: “El modelo mayoritario concentra el poder político en manos de una mayoría escasa [...] mientras el modelo consensual intenta dividir, dispersar y limitar el poder de distintas formas. Una diferencia estrechamente relacionada es que el modelo mayoritario de democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso”.⁴⁷ Lijphart hace un análisis comparativo del desempeño macroeconómico de las democracias consensuales y mayoritarias. En general, la evidencia muestra resultados ambiguos, razón por la cual no puede afirmarse la superioridad de los sistemas mayoritarios a la hora de tomar decisiones y elaborar políticas. A pesar de ello, los sistemas de consenso presentan claras ventajas en cuanto a calidad democrática, lo que implica mejores resultados en representación e igualdad política, mayor participación y satisfacción con la democracia, entre otros aspectos.

En síntesis, los gobiernos divididos no son patrimonio de los sistemas presidenciales y, además, los esquemas consensuales de gobierno (o de múltiples ganadores) tienen ventajas que los esquemas de gobierno mayoritario no poseen.

Contrariamente a la visión sostenida por algunos autores, se ha demostrado que los regímenes presidenciales son capaces de construir coaliciones de gobierno en contextos de multipartidismo.⁴⁸ Si bien, los datos muestran que las coaliciones son

⁴⁷ A. Lijphart, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 14.

⁴⁸ G. I. Deheza, “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 151-169; O. Amorim Neto, “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil”, en Scout Morgenstern y Benito



más frecuentes y que un porcentaje mayor de éstas alcanzan estatus mayoritario en el parlamentarismo que en el presidencialismo, puede afirmarse que en éste, la construcción de coaliciones es un fenómeno más habitual de lo que se creía.⁴⁹

Finalmente, la relación entre gobiernos minoritarios y sobrevivencia democrática, y entre gobiernos minoritarios y “parálisis” en sistemas presidenciales, no está validada por la evidencia. Así, mediante la comparación de sistemas presidenciales, parlamentarios y mixtos, entre 1946 y 1996, se concluye que bajo la ocurrencia de gobiernos minoritarios presidenciales no es más probable la parálisis y, que ésta no afecta la sobrevivencia de las democracias.⁵⁰ Asimismo, un estudio reveló que Estados Unidos y países de Sudamérica con experiencias de gobiernos divididos no presentaron parálisis gubernamentales como comúnmente se pensaba.⁵¹ Sobre el efecto que tiene el estatus del gobierno (mayoría unipartidista, coalición mayoritaria, minoría unipartidista y coalición minoritaria) en la producción legislativa, se rebate la idea de la supuesta eficacia decisoria de los gobiernos de mayoría.⁵² Los datos sobre el éxito legislativo (porcentaje de iniciativas aprobadas por la legislatura de las enviadas por el ejecutivo) según el tipo de gobierno son: gobiernos de mayoría, 72%; gobiernos minoritarios de un solo partido, 61%; gobiernos de coalición minoritaria, 53%; gobiernos de coalición mayoritaria, 51%. Si bien los gobiernos de mayoría son los que tienen mayor éxito legislativo, los gobiernos minoritarios unipartidistas tienen un desempeño legislativo ligeramente más bajo, pero por encima de los dos restantes formatos de gobierno.

Después de este apretado recorrido por el debate entre presidencialismo contra parlamentarismo, es claro que los “peligros del presidencialismo” en buena medida se exageraron y que mediante la incorporación del análisis de diversos factores

Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 48-78; J. A. Cheibub, A. Przeworski y S. Saiegh, “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, núm. 34, 2004, pp. 565-587; Chasqueti, *op. cit.*

⁴⁹ Los datos son los siguientes: del total de situaciones minoritarias (en las que ningún partido obtuvo mayoría y que para alcanzarla fue necesario acordar coaliciones) durante el periodo 1946-1999 se logró algún tipo de coalición en 78.1% de las ocasiones en sistemas parlamentarios y en 53.6% de los sistemas presidenciales. Del total de coaliciones, 79.1% alcanza mayoría de asientos legislativos en el parlamentarismo, mientras que en el presidencialismo es de 59.7%. Véase J. A. Cheibub, A. Przeworski y S. Saiegh, *op. cit.*, pp. 573-576.

⁵⁰ J. A. Cheibud, “Divided Government, Deadlock and the Survival of Presidents and Presidential Regimes”, *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 3, pp. 284-312.

⁵¹ S. Morgenstern y P. Domingo, *The Success of Presidentialism. Breaking Gridlock in Presidential Regimes*, Documento de Trabajo, núm. 73, CIDE, 1997.

⁵² Cheibub, A. Przeworski y S. Saiegh, *op. cit.*, pp. 577-579.



(sobre todo institucionales) se puede observar que el régimen presidencial presenta y alberga importantes variaciones de funcionamiento. Si bien en general el desempeño del presidencialismo en América Latina no ha sido catastrófico, no significa que se deje de reflexionar en torno a la búsqueda de arreglos institucionales que mejoren el desempeño de los sistemas de gobierno de la región.

No obstante que gran parte de los regímenes políticos de América Latina ha funcionado en el periodo de democratización con la “difícil combinación” (presidencialismo con multipartidismo), eso no equivale a decir que los presidencialismos latinoamericanos estén exentos de problemas o que todos funcionen igualmente bien. De allí que siga vigente la búsqueda de la mejor forma de gobernar en condiciones de pluralidad, lo que implica invariablemente reflexionar sobre dispositivos que incentiven la cooperación de los poderes Ejecutivo y Legislativo en contextos de pluripartidismo, donde es muy común la creación de gobiernos divididos.

Sobre el tema se han propuesto algunas reformas a los sistemas presidenciales de América Latina, entre las que destacan las planteadas por Colomer y Negretto,⁵³ que analizan dos tipos de fórmulas institucionales: las reglas electorales y las normas reguladoras del proceso poselectoral de toma de decisiones. Los autores defienden que un conjunto de reglas electorales puede promover tanto una representación equitativa como la cooperación interinstitucional: representación proporcional personalizada para las elecciones congresuales, reglas de mayoría absoluta o de mayoría relativa calificada con segunda vuelta, ya sea por los votantes o por el Congreso para la elección presidencial y elecciones concurrentes con términos cortos.⁵⁴ En cuanto a las reglas de toma de decisiones, Colomer y Negretto examinan la distribución de poderes legislativos y ejecutivos entre el presidente y el Congreso, en concreto se enfocan al análisis de varios procedimientos legislativos, tanto a iniciativa del legislativo como del presidente: la aprobación del presupuesto, el papel del bicameralismo y el control congresual del gabinete. Con el fin de incentivar una mayor cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, los autores proponen: una regla relativamente baja de superación del veto presidencial (mayor a 50%+1 pero menor a las dos terceras partes de los miembros del Congreso),

⁵³ J. Colomer y G. Negretto, “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y gobierno*, vol. X, núm. 1, México, 2003, pp. 13-61.

⁵⁴ J. Colomer y G. Negretto, *op. cit.*, p. 29.



sobre todo en sistemas bicamerales; un poder de agenda moderado del Ejecutivo en forma de leyes de urgencia sujetas a enmienda abierta; el unicameralismo en estados unitarios; el bicameralismo incongruente, pero asimétrico, en estados federales; y una mayor cooperación entre el presidente y el Congreso en el proceso de formación del gabinete.⁵⁵ Los planteamientos de Colomer y Negretto difieren de los argumentos de otros autores (que ya mencionamos) en que consideran que los regímenes presidenciales son viables en la medida en que los presidentes sean capaces de desarrollar su agenda en el Congreso, condición que suele conseguirse a través del gobierno unificado (cuando el partido del Ejecutivo cuenta con la mayoría absoluta de escaños en la asamblea), o de la concentración de poderes legislativos en el Ejecutivo. Sin embargo, cualquiera de estas opciones “comporta una alta concentración del poder en la Presidencia, aunque ésta sólo cuente con un apoyo electoral y social minoritario, así como una reducción de los intereses y las opiniones representadas en el proceso decisorio”.⁵⁶

Varios regímenes presidenciales de América Latina (México incluido, por supuesto) enfrentan el desafío de llevar a cabo reformas institucionales que propicien un mejor funcionamiento en términos de representatividad y eficacia. Más que buscar suprimir la pluralidad en aras de la eficacia, se considera que deben privilegiarse arreglos y mecanismos que permitan una adecuada representación política de los ciudadanos y que propicien la colaboración entre las ramas de gobierno.

CONCLUSIONES

Después de más de dos décadas del debate entre presidencialismo contra parlamentarismo, la discusión actual no propone una sustitución de sistemas constitucionales de gobierno. El debate ya no gira en torno a las macrorreglas (diseño constitucional), sino a arreglos específicos que influyan en el funcionamiento del presidencialismo en el subcontinente (microrreglas), es decir, pequeñas reglas que articulen la maquinaria institucional de un esquema de gobierno. Más que pensar en la transición de un régimen a otro, en Latinoamérica es necesario reflexionar

⁵⁵ *Ibid.*, p. 53.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 15.



sobre el funcionamiento de las democracias presidenciales establecidas. Ha perdido sentido discutir si el parlamentarismo es superior al presidencialismo en el sostenimiento de la democracia. Lo que sí tiene sentido es reflexionar sobre el funcionamiento de cada uno de ellos y sobre la necesidad o no de adoptar mecanismos institucionales propios de cada esquema constitucional para mutuamente complementarse. Con esta perspectiva, se enuncian algunas líneas que se consideran relevantes como parte de una agenda de investigación sobre el desempeño de las democracias presidenciales.

En vista de los múltiples déficit que los procesos de democratización arrojan en la mayoría de los países de América Latina, una línea de investigación apunta a indagar más sobre los procesos de rendición de cuentas que se generan en los regímenes políticos de la región. Estos procesos y el control de tipo horizontal (entre poderes del Estado) tienden a ser muy débiles, en especial los que se ejercen desde las legislaturas. Así, en primer término es necesario investigar qué tipos de mecanismos de control se ejercen desde las legislaturas⁵⁷ para controlar las políticas implementadas por la burocracia y qué factores institucionales o partidarios intervienen en la puesta en práctica y efectividad de tales mecanismos. Éste es sólo uno de los temas que se enmarcan dentro de una agenda más amplia.

Otra línea consiste en valorar el efecto de los sistemas electorales sobre los incentivos y los resultados del proceso de formulación de políticas públicas. Por ejemplo, se podría evaluar el efecto de ciertas características de los sistemas electorales en los resultados de las políticas en términos de universalismo contra particularismo. Sobre el particular se sostiene que entre más centradas estén las elecciones en candidatos y no en partidos, es menos probable que las políticas públicas sean universales.⁵⁸ Se requiere más investigación para conocer más detalladamente esta relación.

Sin duda, el tema de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo plantea nuevas dudas por examinar. Específicamente será necesario profundizar en el análisis de los determinantes de la cooperación entre poderes en formatos

⁵⁷ Hay una distinción de los mecanismos de control parlamentario que se centra en el proceso de formulación de las políticas y que reconoce como controles *ex ante* aquellos que se crean antes de la implementación de las políticas, y como controles *ex post* los que se ejercen durante y después de la implementación.

⁵⁸ Véase Haggard y McCubbins, *op. cit.*



de gobiernos sin mayoría. Al respecto se ha argumentado que el desempeño de los gobiernos minoritarios es afectado por: a) la ubicación del partido del Ejecutivo en el espacio político, b) la fortaleza de veto del Ejecutivo, y c) la formación de coaliciones de gobierno.⁵⁹ Esta perspectiva plantea factores que repercuten en los márgenes de cooperación en esquemas minoritarios de gobierno, lo que abre una amplia línea de análisis.

Finalmente, sería muy provechoso examinar el funcionamiento de los sistemas constitucionales de los países en el entorno subnacional. Ha predominado el análisis de los regímenes de gobierno en el ámbito nacional, olvidando la variedad de dinámicas en las relaciones entre poderes que se producen en el ámbito local. Evidentemente, es una asignatura pendiente que enriquecerá la subespecialidad de los regímenes de gobierno dentro de la Ciencia Política y la visión del proceso global de democratización de los países de América Latina, incluido México.

Después de los litros de tinta que han corrido, el estudio de los sistemas de gobierno sigue y seguirá siendo un campo de estudio fértil, en el que se plantearán nuevas preguntas en tanto se siga la premisa de que la democracia es un ideal en permanente construcción y evolución, y cuya concreción pasa invariablemente por la reflexión y el análisis del diseño y la dinámica institucional.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR RIVERA, José Antonio, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, FCE/CIDE, 2000.

AMORIM NETO, Octavio, "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil", en Scout Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 48-78.

CAIN, Bruce, John Ferejohn y Morris Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.

⁵⁹ G. Negretto, *Minority Presidents and Types of Government in Latin America*, Documento de Trabajo, núm. 163, México, CIDE, 2004



- CHASQUETI, Daniel, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- CHEIBUB, José Antonio, “Divided Government, Deadlock and the Survival of Presidents and Presidential Regimes”, *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 3.
- , Adam Przeworski y Sebastian Saiegh, “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, núm. 34, 2004.
- CHEIBUB FIGUEIREDO, Argelina, “The Role of Congress as an agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.
- COLOMER, Josep, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.
- y Gabriel Negretto, “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y gobierno*, vol. X, núm. 1, México, 2003.
- COX, Gary y Matthew McCubbins, “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, en S. Haggard y M. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- COX, Gary y Scott Morgenstern, “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- DEHEZA, Grace Ivana, “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad.
- ELGIE, Robert (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- HAGGARD, Stephan y Matthew McCubbins, “Introduction. Political Institutions and the Determinants of Public Policy”, en S. Haggard y M. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- HAMILTON, Alexander, James Madison y John Jay [primera edición en inglés, 1780; primera edición en español, 1943], *El Federalista*, México, FCE, 2000.
- HOROWITZ, Donald, “Comparando sistemas democráticos”, en Larry Diamond y Marc Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1996.



- HURTADO, Javier, *Sistemas de gobierno y democracia*, México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 19), 1999.
- JONES, Mark, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995.
- LANZARO, Jorge, “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2001.
- LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.
- LINZ, Juan, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, 1990, pp. 51-69. [“Los peligros del presidencialismo”, en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, 1996.]
- , “Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it make a difference?”, en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994, vol. 1, [“Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza, vol. 1, 1997.]
- LLANOS, Mariana y Ana María Mustapic, “Introducao. O controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil”, en Mariana Llanos y Ana María Mustapic (orgs.), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, Río de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer, 2005.
- MAINWARING, Scott, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, 1993.
- y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.
- MORENO, Erika, Brian Crisp y Matthew Shugart, “The Accountability Deficit in Latin America”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.
- MORGENSTERN, Scott y Pilar Domingo, *The Success of Presidentialism. Breaking Gridlock in Presidential Regimes*, Documento de Trabajo, núm. 73, CIDE, 1997.
- NEGRETTO, Gabriel, *Minority Presidents and Types of Government in Latin America*, Documento de Trabajo, núm. 163, México, CIDE, 2004.
- , “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LXV, núm. 1, 2003.



- NOHLEN, Dieter y Mario Fernández, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- O'DONNELL, Guillermo, "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para su discusión", en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar/Altea/Alfaguara, 2004.
- PASQUINO, Gianfranco, "Formas de gobierno", en N. Bobbio, N. Matteuci y G. Pasquino, *Diccionario de política* [1a. ed. en italiano, 1976], México, Siglo XXI, 1997.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*. México, FCE, 1994.
- SCHLEITER, P. y E. Morgan-Jones, "Semipresidencialismo: decisiones constitucionales y consecuencias políticas", *Política y gobierno*, vol. XIV, núm. 2, segundo semestre, México, CIDE, 2007.
- SHUGART, Matthew, "Comparative Executive-Legislative Relations", en *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.
- _____ y J. M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- STEPAN, Alfred y Cindy Skach, "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", en Linz y Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, vol. 1, Madrid, Alianza, 1997.
- STROM, Kaare, "Parliamentary Democracy and Delegation", en Kaare Strom, Wolfgang Müller y Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.

XX. Regulación de los partidos políticos en América Latina*

Daniel Zovatto

INTRODUCCIÓN

En nuestros días resulta imposible hablar de democracia sin referirnos a los partidos políticos, pues se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad. Ellos desempeñan un papel fundamental en la función de representación, agregación y canalización de los intereses de la ciudadanía, y es innegable su importancia, cada vez mayor, para las funciones de gobierno. No obstante, también es innegable la crisis de legitimidad por la que atraviesan.

En efecto, después de haber sido “satanizados” desde sus orígenes, o relativizada su importancia, los partidos políticos han ocupado un lugar cada vez más central en los sistemas políticos modernos, tanto que se ha hecho difícil imaginar cómo podría desarrollarse la política en los estados contemporáneos sin su presencia.¹ Por eso es que se habla de democracia de partidos. Como bien señalan Morodo y Murillo de la Cueva, “la democracia representativa liberal queda, de esta manera, definida como democracia de partidos. De considerarlos como definidores negativos del ‘buen gobierno’, se pasa a la convicción, basada en la práctica, de que no hay democracia pluralista si no hay partidos políticos”.²

Hans Kelsen, uno de los principales teóricos de la democracia de los partidos, afirmó que “sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es

* Las reflexiones que a continuación se exponen constituyen una apretada síntesis del capítulo introductorio del libro que edité, precisamente sobre este tema, que contiene trabajos de expertos de reconocido prestigio de todos los países de América Latina, obra que constituye el primer análisis comparado sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en Latinoamérica. La versión completa se encuentra en Daniel Zovatto (2007), pp. 3-187.

¹ Juan Abal (2002), p. 33.

² Raúl Morodo y Pablo Lucas Murillo de la Cueva (2001), p. 17.



posible sin partidos políticos”.³ También Dahl otorga a éstos un lugar privilegiado cuando indica que a través de ellos se expresa la función de la representación, oposición y rivalidad pacífica que hace funcionar a un régimen democrático.⁴ Sartori, por su parte, señala que los partidos encuentran su razón de ser fundamental y su papel irremplazable en el desempeño del gobierno representativo, y que se han convertido en medios de expresión en el proceso de democratización de la política.⁵

Como se ve, la mayoría de los estudiosos coincide en que los partidos han llegado para quedarse y que son parte integral de la democracia.⁶ Por esta razón, regular su funcionamiento se convierte en un ejercicio imperativo en la dinámica política actual, cuando se busca fortalecer la pluralidad, la representatividad y atender las demandas de una ciudadanía cada vez más crítica y exigente.

En este sentido, el examen que se presenta a continuación pretende reflejar las principales características, etapas y tendencias del proceso de regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. En la primera parte se expone la importancia de este tema y las etapas que marcaron la evolución histórica hacia la constitucionalización de los partidos políticos en el plano mundial, así como en Latinoamérica. Una vez establecido el contexto histórico, se analizarán las características más destacadas del proceso de regulación en la región en torno a los principales temas que inciden en su existencia y funcionamiento, entre ellos:

- su ubicación dentro de la legislación
- concepto y naturaleza jurídica
- funciones
- poderes u órganos del Estado que intervienen en su funcionamiento
- formación

³ Hans Kelsen (1975), p. 37.

⁴ Robert Dahl (1966), p. 9.

⁵ Giovanni Sartori (2000), p. 55.

⁶ Sin embargo, no todos son tan optimistas respecto de su futuro. Por ejemplo, Fernando Henrique Cardoso señala: “Suele darse por sentado que los partidos son cruciales para la vida política moderna. Constituyen la base del sistema democrático representativo desde finales del siglo XIX. Sin embargo, sus perspectivas en las grandes democracias de hoy no son halagüeñas. Es más, es posible que esas poderosas máquinas políticas desaparezcan pronto [y concluye] se encuentran en una coyuntura crítica: tienen que transformarse o se volverán irrelevantes. Para sobrevivir, deben elaborar agendas flexibles que no dependan de las tradicionales divisiones ideológicas y de clase. Necesitarán volver a capturar la imaginación del público. Y tendrán que aceptar que otros también merecen un sitio en la mesa política”. Fernando Henrique Cardoso (2005), en: www.fp-es.org/oct_nov_2005/story_11_11.asp



- estructura interna
- democracia interna
- normas sobre enfoque de género y otros grupos
- financiamiento
- candidaturas independientes
- transfuguismo político.

Por último, para cerrar el análisis se presenta un diagnóstico comparado de las principales tendencias observadas en la materia y las principales conclusiones del estudio.

LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU IMPORTANCIA

Los partidos políticos han sido objeto de un intenso y profundo proceso de regulación jurídica desde su constitucionalización hasta nuestros días. Aunque dicho proceso se ha dado con diversa intensidad en los diferentes países, es un hecho que hoy se les reconoce como los protagonistas decisivos de la vida política contemporánea y que, en virtud de su relevancia, existe una regulación exhaustiva de su funcionamiento.

La regulación legal de los partidos políticos determina los marcos jurídicos dentro de los que éstos se desenvuelven, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento, sus facultades y límites, sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y sus principios de organización; en suma, los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el funcionamiento de los partidos políticos.

Un análisis de la evolución de este rico proceso de regulación jurídica muestra que, en nuestra región, la incorporación de los partidos políticos al ordenamiento democrático y su constitucionalización se dieron paulatinamente. Las primeras constituciones sólo recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente tuvo lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional.

A partir de la formalización constitucional y legal de la actividad de los partidos, en América Latina se inició un frondoso proceso de regulación jurídica de estos insti-



tutos, que se intensificó a partir de la llegada de la tercera ola democrática, en 1978. El objetivo de ese proceso regulador fue normar los aspectos básicos de su vida legal y su operación en el marco del sistema democrático, y como resultado de esta evolución jurídica hoy los 18 países que integran la región consideran en sus constituciones a los partidos políticos y han emitido normas dirigidas a controlar su funcionamiento.

Las características e intensidad de la regulación han sido influidas por la realidad y cultura política de cada país, así como por su tradición democrática. Esto ha generado una gran variedad y riqueza en cuanto a las normas emitidas en la materia en toda la región.

Hay que tener presente que en el mundo en general, y en América Latina en particular, la regulación jurídica de los partidos es un tema de reciente aparición en el ámbito de los estudios jurídicos, debido a múltiples razones teóricas, estructurales e, incluso, de “rechazo profesional” de los constitucionalistas de antaño hacia la figura de los partidos políticos.⁷ Esta aversión inicial de los juristas y los legisladores hacia los partidos fue justamente una de las razones que propició que éste fuese un tema estudiado en un principio sólo por la sociología política y más tarde por la ciencia política. Como bien expresa Pedro de Vega: “constituyendo los partidos uno de los datos más sobresalientes de la vida política en toda Europa, desde por lo menos la segunda mitad del siglo XIX, lo cierto es que su existencia fue sistemáticamente ignorada por el Derecho”.⁸

Sobre el tema de la regulación jurídica hay posturas divergentes. Fundamentalmente existen dos grandes corrientes antagónicas. Una considera que el Derecho no debe intentar regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. Para este sector de la doctrina, la legislación no debe extralimitarse, es decir, no debe ir más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos adquirir una estructura uniforme, y que, además, el legislador no debe entrar en detalles.⁹

La otra corriente está encabezada por quienes opinan que esas disposiciones deben rebasar lo meramente estructural y, antes bien, entrar en detalle en la búsqueda de precisión y no quedarse en aspectos meramente conceptuales. El argu-

⁷ Francisco de Andrea Sánchez (2002), pp. 25-26.

⁸ Pedro de Vega (1977), p. 21. Citado en Francisco de Andrea Sánchez (2002), p. 187.

⁹ Sobre este tema véase Jorge Mario García Laguardia (1986), y Daniel Sabsay (1989), citados en Petra Bendel (1998), p. 386.



mento que valida esta posición es que técnicamente es más adecuado regularlos al máximo en lo jurídico, como una garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático.¹⁰ Encontramos las mismas posiciones cuando se discute sobre las normas que aparecen en la Constitución: la tesis maximalista se refiere a la necesidad de una normativa detallada e integral en el ámbito constitucional, y la minimalista aboga por disposiciones generales que dejen a la legislación secundaria la tarea de regular aspectos más específicos.

Aparte de estas tesis, a nuestro juicio hay otros dos factores importantes que trascienden la simple extensión de la legislación. El primero se refiere a los límites que el Estado debe observar respecto a la regulación jurídica de los partidos políticos, y plantea el reto de “racionalizar efectivamente esta parcela de la realidad política, introduciendo en ella los parámetros del Estado de Derecho, y respetar la libertad de actuación de los partidos”.¹¹ El segundo factor se refiere a la necesidad de que haya coherencia entre la ideología democrática que se sustenta en nuestras sociedades (y que está plasmada en la Constitución) y la organización y funcionamiento de los partidos.

De ahí la importancia de establecer normas que ayuden a los partidos a convertirse en instituciones políticamente relevantes, con democracia interna y con reglas claras que favorezcan la equidad, la competencia libre, la representación y la mediación entre ellos y la sociedad.

CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MUNDO

A partir del siglo XIX, y particularmente en el siglo XX, se produjo un proceso de juridificación de los partidos políticos que incluyó su regulación constitucional. Dicho proceso fue precedido por uno más lento y polémico, al que ya hemos hecho referencia, que fue el de la aceptación de su existencia y funcionamiento.

De acuerdo con Triepel existen cuatro fases en este proceso: oposición (*Bekämpfung*), ignorancia (*Ignorierung*), legalización (*Legalisierung*) e incorporación (*Inkorporierung*).¹²

¹⁰ Raúl Morodo y Pablo Murillo de la Cueva (2001), p. 35.

¹¹ *Ídem*, p. 58.

¹² Francisco de Andrea Sánchez (2002), p. 308.



La primera etapa se caracteriza por una franca hostilidad hacia los partidos políticos, que son proscritos junto con otro tipo de agrupaciones, como los sindicatos obreros. La segunda se determina por una posición agnóstica, de indiferencia hacia los partidos. En la tercera etapa los partidos son regulados, en su forma jurídica, por medio de reglamentos de los congresos y de las leyes electorales, pero en ambos casos sin ser mencionados de manera directa. La cuarta etapa corresponde a su plena incorporación constitucional.¹³

En este proceso destacan varios textos fundamentales: la Constitución de Weimar (1919), que reconoció a los partidos políticos por la vía del sistema electoral, y posteriormente la Constitución de Baden de 1947, que consagró el sistema de partidos en sus Artículos 118 a 121.¹⁴ Después, la Constitución italiana de 1948 estableció en su Artículo 49 el derecho, inherente a todos los ciudadanos, de asociarse libremente en partidos para concurrir de forma democrática a determinar la política nacional. Por su parte, la Constitución alemana de 1949 consignó principios muy parecidos, y proscribió a su vez a los partidos antidemocráticos.¹⁵ Por último, en Francia, al dictarse la Constitución de 1958, se incluyó en el Artículo 40 el reconocimiento de los partidos y su concurrencia a la expresión del sufragio. Se consignó la libertad de formación y acción, y los sujetó al respeto de los principios democráticos.

Sin embargo, y pese a su importancia, estas primeras incorporaciones constitucionales de los partidos políticos fueron limitadas, restringidas a establecer su existencia como actores electorales, a reconocer el derecho de asociación y, en algunos casos, a prohibir cierto tipo de partidos.

No fue sino hasta la década de 1970 cuando se amplió el concepto de constitucionalización de los partidos. Este proceso se inició con la Constitución griega de 1975, que dispone que la organización y actividad de los partidos estén al servicio del libre funcionamiento del régimen democrático. Continúa con la Constitución

¹³ Pablo Lucas Verdú (1977), p. 376.

¹⁴ El Artículo 118 de este texto señala: "Los partidos políticos pueden formarse libremente en cuanto reconozcan en su programa y su comportamiento los principios fundamentales del Estado democrático. No cabe la prohibición de un partido mientras éste no incumpla esta obligación. Los casos de duda serán dirimidos por el *Staatsgerichtshof* a instancia del gobierno del *Land* o del partido". Citado en Andrea Sánchez, *op. cit.*, p. 319. [*Staatsgerichtshof* es, literalmente, Tribunal de Justicia de la Nación.]

¹⁵ Jorge Mario García Laguardia (2003), p. 255.



portuguesa de 1976, que dedicó 22 artículos de un total de 332 al tema de los partidos, y la española de 1978, que en su Artículo 6 definió los partidos como expresión del pluralismo democrático e instrumentos fundamentales de la participación política. Después de estas leyes fundamentales, la fase de constitucionalización se fue acelerando en todo el mundo, de tal forma que es posible afirmar que en la actualidad un buen número de países reconoce a los partidos políticos en sus ordenamientos constitucionales.

CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Por su parte, los partidos políticos, presentes en varios países de América Latina desde los albores de la independencia, han evolucionado a lo largo de ya casi dos siglos de activa vida pública, siguiendo diferentes patrones y ajustándose al contexto político en que se han visto insertos.¹⁶

En su proceso de constitucionalización, América Latina pasó por las mismas etapas que los estados europeos. García Laguardia habla de tres fases:¹⁷ en la primera, similar a la de los clásicos liberales europeos y estadounidenses, se observó una rígida oposición al reconocimiento de la existencia de los partidos, basada en la desconfianza hacia los grupos intermedios entre el Estado y la ciudadanía. Después, con motivo de la ampliación de los derechos que recogieron las constituciones liberales de la segunda mitad del siglo XX, se inauguró la segunda fase, en la que se incorporó el derecho de asociación con fines políticos. En la tercera ocurrió la regulación legal y constitucional de los partidos.

Sin perjuicio de ello, un análisis más desagregado de carácter comparado permite identificar tres etapas:

- 1) La primera, que podríamos denominar de regulación temprana, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta finales del siglo XX, donde la regulación jurídica se da más bien en el ámbito de las leyes electorales, con dos excepciones: Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, países que en esas fechas constitucionalizaron los partidos políticos.

¹⁶ Véase al respecto la obra de Manuel Alcántara, *¿Instituciones o máquinas ideológicas?: origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, pp. 73-123.

¹⁷ Jorge Mario García Laguardia (2003), *op. cit.*, pp. 256-257.



- 2) La segunda etapa se caracteriza por un proceso de incorporación o ingreso de los partidos políticos a las constituciones de América Latina. Abarca desde la segunda Guerra Mundial hasta 1978, con la llegada de la tercera ola democrática. En esta fase se produce la incorporación constitucional en 12 países.
- 3) La tercera se inicia a partir de 1978. En ella se da un proceso muy rico de reformas constitucionales, promulgación de leyes electorales y, en algunos países, la adopción de leyes de partidos políticos, cuya consecuencia es una regulación más detallada de estas instituciones. En este periodo, se produce la incorporación constitucional de los partidos políticos en cuatro países, y la adopción de leyes específicas en otros seis.

El proceso evolucionó con diversa magnitud en los países de la región. En algunos se empezó con alusiones breves, mientras que en otros fue motivo de un tratamiento más detallado, pero en ambos casos estas agrupaciones adquirieron rango constitucional. Se trata, pues, de una evolución progresiva que reconoce la importancia de la presencia de los partidos en la vida de cada Estado y, como onda expansiva, éstos se hacen presentes cada vez en mayor número y con mayor detalle en las constituciones.

Cabe destacar que la mayoría de los países latinoamericanos ya había integrado los partidos políticos a sus constituciones antes de la tercera ola, con excepción de cuatro casos: Perú y Nicaragua (1979), Colombia (1991) y Argentina (1994). El primer país en regular los partidos políticos en el ámbito constitucional fue Uruguay en 1934; seis países lo hicieron en la década de 1940 (Brasil, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana); dos países en la década de 1950 (El Salvador y Honduras); tres países en la década de 1960 (Bolivia, Paraguay y Venezuela); y dos países en la de 1970, antes de 1978 (Chile y México), como se observa en el cuadro 1.



Cuadro 1. Ingreso de los partidos políticos a las constituciones de América Latina

País	Año de inclusión en la Constitución Política
Uruguay	1934
República Dominicana	1942
Ecuador	1945
Guatemala	1945
Brasil	1946
Panamá	1946
Costa Rica	1949
El Salvador	1950
Honduras	1957
Bolivia	1961
Venezuela ¹	1961
Paraguay	1967
Chile	1970
México	1977
Perú	1979
Nicaragua ²	1979
Colombia	1991
Argentina	1994

¹ De acuerdo con Allan Brewer-Carías, si bien es cierto que en la Constitución de 1961 se estableció por primera vez el derecho político de los ciudadanos de asociarse en partidos políticos (Artículo 114) disponiéndose los principios básicos para asegurar su carácter democrático; debe indicarse que fue en la Constitución de 1947 en la cual por primera vez se hizo referencia a los partidos políticos, al regular en su Artículo 83, que “La ley reglamentará el principio de la representación proporcional de las minorías y propenderá a que en los organismos electorales no predomine ningún partido o agrupación política”. En ese sentido, se puede afirmar que en Venezuela se inicia la referencia constitucional a los partidos en la década de 1940.

² En sentido estricto, en 1979 no había Constitución Política, sino un *Estatuto de Derechos y Garantías de los Nicaragüenses* que funcionaba como tal, y cuyo Artículo 25 consagraba el derecho a organizar partidos o agrupaciones políticas o a formar parte de ellas. Formalmente hablando, la Constitución que plasma expresamente tal derecho es la Constitución Política de 1987 en su Artículo 55.

FUENTE: Zovatto (2007), pp. 15-16.



Sin embargo, con la llegada de la tercera ola, la regulación jurídica de los partidos políticos cobró un nuevo impulso que implicó una regulación más detallada. El reconocimiento jurídico de los partidos se aceleró a partir de 1978, cuando se inició el proceso de cambio de los regímenes autoritarios y de transición hacia la democracia. La mayor parte de estas transiciones tuvo como punto de partida la celebración de las llamadas “elecciones de apertura” que, en general, fueron catalogadas como libres y limpias, pero que también hicieron evidente la necesidad de profundos cambios institucionales y políticos dirigidos a superar la exclusión política que imperaba hasta ese momento.

Estas necesidades, generadas por la transición, dieron origen a una serie de reformas constitucionales que pretendieron abrir la competencia partidista, ampliar la participación y asegurar el pluralismo y la representación. Así, la constitucionalización de los partidos en la región cobró nuevo aliento, consolidándose en los países en que ya se había iniciado y regularizándose en aquellos otros en que aún no se había avanzado hacia ese estadio de la regulación, y ello tanto en el ámbito constitucional como en el de leyes electorales, y en ciertos países, en leyes de partidos políticos.

Actualmente, en todas las constituciones políticas latinoamericanas se encuentra al menos una regulación expresa sobre los partidos. Si bien algunas constituciones no los mencionan específicamente, sí hacen referencia a la formación y funcionamiento de organizaciones políticas, como es el caso de la Constitución de Guatemala. De manera similar, en Venezuela existe un reconocimiento constitucional implícito de los partidos políticos al establecer el derecho de asociación con fines políticos.

Es importante indicar que las constituciones políticas aplican procedimientos disímiles para tratar el tema de los partidos. Con frecuencia las disposiciones sobre los partidos se hallan a lo largo de varios capítulos, por ejemplo cuando se habla de los derechos fundamentales, los derechos políticos, del sufragio, el proceso electoral, el órgano encargado del control, organización y vigilancia de los partidos y de las elecciones, los órganos de gobierno, entre otros. Por el contrario, es poco frecuente que los textos concentren en un capítulo especial lo relativo a los partidos, como en las constituciones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Honduras.

En términos generales, los temas tratados en los textos constitucionales respecto a los partidos están relacionados con la libertad ciudadana de asociación con fines



políticos, las condiciones de respeto al orden constitucional que deben cumplir los partidos, su definición y naturaleza jurídica, las funciones de representación que asumen y, en algunos casos, temas relativos a su organización, democracia interna, financiamiento y acceso a los medios de comunicación, si bien en su mayoría estos aspectos son regulados por legislaciones secundarias.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS LEYES DE PARTIDOS Y LEYES O CÓDIGOS ELECTORALES

En materia electoral se ha hecho una distinción en cuanto al contenido de las leyes electorales, los códigos electorales y las leyes de partidos políticos.

Originalmente, las legislaciones denominaban indistintamente “ley electoral” o “código electoral” al conjunto de normas destinadas a regular tanto la constitución, organización, funcionamiento y disolución o cancelación de un partido político, como las reglas relativas al proceso electoral, tales como el carácter de elector, el proceso de empadronamiento, las circunscripciones electorales, el proceso de votación y de escrutinio, entre otros. Sin embargo, el proceso regulador ha evolucionado hacia una especialización de las normas, al generar, por un lado, legislación específica sobre el tema electoral y, por otro, sobre la temática concreta de los partidos. Esto significa que en muchos países existen dos cuerpos normativos especializados: uno para regular el sistema y el proceso electoral (código o ley electoral), y otro para regular la vida y el funcionamiento de los partidos políticos (ley de partidos).

A ambos cuerpos normativos se suman, en algunos casos, normas complementarias que buscan regular más detalladamente aspectos específicos del proceso electoral, o bien del funcionamiento de los partidos, como leyes de control de gasto en campañas, sobre el uso de los medios de comunicación, sobre el tratamiento de la perspectiva de género, o sobre el control de los aportes del Estado, entre otras.

En América Latina todos los países cuentan con un código o una ley electoral. Sin embargo, no todos tienen una ley de partidos políticos. Sólo en ocho países la legislación considera la existencia de ambos cuerpos normativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En Guatemala hay un solo texto legal denominado *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Asimismo, cabe



indicar que, con excepción de Venezuela, cuya ley data de 1965 y de Ecuador de 1978, en el resto de los países, la legislación destinada a regular específicamente a los partidos políticos fue sancionada, después de 1985. Cabe señalar que en el caso de Uruguay, si bien no existe una norma que regule el funcionamiento interno de los partidos políticos, hay disposiciones de rango legal que datan de 1934, 1935 y 1939, conocidas como *Ley de Lemas*.

Cuadro 2. Normas reguladoras de los partidos políticos en América Latina

País	Ley Electoral o Código Electoral	Ley de Partidos Políticos	
	Existe	Existe	Número y fecha
Venezuela	Sí	Sí	Ley publicada en la <i>Gaceta</i> , núm. 27725 de 30 de abril de 1965.
Ecuador	Sí	Sí	<i>Registro Oficial</i> , núm. 535 de 28 de febrero de 1978. D.S. 2262.
Argentina	Sí	Sí	Ley núm. 23298. 30 de septiembre de 1985 y sus modificatorias.
Guatemala	Sí	Sí	<i>Ley Electoral y de Partidos Políticos</i> , núm. 1-85, de 3 de diciembre de 1985.
Chile	Sí	Sí	Ley núm. 18603, publicada en el <i>Diario Oficial</i> , núm. 32729 de 23 de marzo de 1987.
Colombia	Sí	Sí	Ley 130, publicada en el <i>Diario Oficial</i> , núm. 41280 de 23 marzo de 1994.
Brasil	Sí	Sí	Ley núm. 9096 de 19 de septiembre de 1995.
Bolivia	Sí	Sí	Ley núm. 1983 de 25 de junio de 1999.
Perú	Sí	Sí	Ley núm. 28094 de 1 de noviembre de 2003.
Costa Rica	Sí	No	–
El Salvador	Sí	No	–
Honduras	Sí	No	–
México	Sí	No	–
Nicaragua	Sí	No	–
Panamá	Sí	No	–
Paraguay	Sí	No	–
República Dominicana	Sí	No	–
Uruguay	Sí	No	–

FUENTE: Zovatto (2007), pp. 35-36.



Es importante destacar que en los países donde no se han promulgado leyes de partidos políticos, las regulaciones se encuentran contenidas en la legislación electoral. El caso de la normativa guatemalteca tiene la particularidad de que contempla la ley electoral y la de partidos en un solo cuerpo normativo.

En suma, la evolución de la legislación hace evidente la importancia de la regulación jurídica y que esa relevancia ha demandado un trato más detallado y exhaustivo de los temas que les afectan, lo que ha generado la promulgación de leyes más especializadas.

MATERIA DE LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Sin perjuicio de la diversidad e intensidad existente en la legislación latinoamericana, se puede afirmar que los temas que con mayor frecuencia se regulan se refieren a su naturaleza jurídica; los poderes u órganos del Estado que intervienen en su actividad; los requisitos para su formación; sus funciones; su estructura interna; los mecanismos de democracia interna; los sistemas de financiamiento; los mecanismos de discriminación positiva; las coaliciones y alianzas; las condiciones para su extinción y caducidad, entre otros.¹⁸

En términos generales, estos son los elementos mínimos que debe considerar toda normativa sobre partidos políticos. Empero, más allá del contenido de la legislación, es importante señalar que ésta debe ser clara y detallada para lograr un efectivo cumplimiento de las normas. Regulaciones vagas o muy generales, pueden ser tan inefectivas como la ausencia misma de reglas.

Un rápido repaso de algunos de los principales temas regulados en América Latina muestra lo siguiente:

1) *Concepto y naturaleza jurídica.* En cuanto al concepto o definición de los partidos políticos, así como a su naturaleza jurídica, no hay una corriente dominante en el constitucionalismo latinoamericano. Nueve países los conciben como instituciones de derecho público: Argentina, Bolivia, Costa Rica (por jurisprudencia), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (por doctrina);

¹⁸ Más recientemente, en algunos países se ha regulado el tema de las candidaturas independientes y el del transfuguismo político, aunque en menor medida.



cinco como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica: Chile, Colombia, El Salvador, Panamá y República Dominicana, y cuatro como personas jurídicas de derecho privado: Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela.

2) *Funciones*. Al definir los partidos políticos, muchos textos constitucionales señalan algunas de las funciones que les atribuyen y, que en general, se amplían en la respectiva legislación electoral o de partidos políticos.

Sin perjuicio de las diferentes clasificaciones realizadas, la regulación latinoamericana le otorga a los partidos políticos las siguientes funciones: a) representación; b) participación; c) competencia por cargos públicos; d) formulación de políticas; e) formación y socialización, y f) vigilancia del proceso electoral.¹⁹

3) *Poderes u órganos del Estado que intervienen en su funcionamiento*. En general, son los órganos electorales y los de jurisdicción constitucional los que intervienen en la actividad de los partidos políticos.

En relación con los órganos electorales, cabe señalar que hoy en día todos los países de la región cuentan con un órgano encargado de las funciones electorales y del control de los partidos políticos. En la mayoría de los casos esta institución se encuentra al margen de los tres poderes públicos tradicionales, razón por la que en algunos países se le califica como el cuarto poder del Estado. Estos órganos se han consolidado paulatinamente al adquirir carácter permanente y asumir mayores responsabilidades y funciones, entre ellas las referidas al control de los partidos. Se observa que en los últimos años la tendencia en América Latina es dar competencia a los organismos electorales sobre múltiples áreas, entre las que destacan el reconocimiento y la cancelación de los partidos, el financiamiento, la fiscalización de cuentas y, en ciertos casos, la intervención en los conflictos internos. Algunos temas, como la estructura organizativa y la democracia interna, son los menos desarrollados y, en general, la regulación de esas áreas se deja a los estatutos partidarios.

Lo cierto es que las constituciones y leyes electorales les asignan, si bien con diferencias entre países, gran número de atribuciones, lo cual no ha estado exento de controversia, sobre todo cuando la integración de los cuerpos electorales se hace con criterio de representación partidaria, como sucede en algunos países de la región.²⁰

¹⁹ Petra Bendel (1998), p. 390.

²⁰ Se sostiene que el hecho de que la composición de los organismos electorales dependa de los partidos políticos ofrece a éstos los medios para intentar ejercer su control y afectar su autonomía. Véase al respecto Juan Jaramillo (1998), p. 245.



Por otra parte, en atención al principio de supremacía de la Constitución, la legislación y la acción de los partidos políticos caen, en la mayoría de los países, bajo la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia o de las cortes de constitucionalidad.²¹

En la mayoría de los países de América Latina, el conocimiento de las inconstitucionalidades que afectan la materia electoral y de partidos políticos cae en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia o sus salas, en otros, estos recursos son competencia de la Corte de Constitucionalidad. También, en algunos países, la competencia constitucional se reparte entre la Corte Suprema y las salas con capacidad en la materia, o bien entre la Corte Suprema y la Corte de Constitucionalidad. Uruguay es un caso especial, en el que la legislación define que la Corte Electoral tiene competencia exclusiva y excluyente de cualquier otro poder público en materia electoral, y sus resoluciones no pueden ser recurridas sino ante la propia Corte Electoral.²² Algo similar ocurre en Chile, donde el Tribunal Calificador de Elecciones es la última instancia en materia electoral y de partidos políticos. En este país el Tribunal Constitucional solamente efectúa un control previo de constitucionalidad de las leyes electorales y de partidos políticos, antes de su promulgación.

4) *Formación de partidos.* En la actualidad en América Latina existe amplia libertad para la constitución y funcionamiento de los partidos políticos. Todos los textos legales, de una u otra manera, señalan el derecho que tienen los ciudadanos para reunirse y constituir partidos políticos. Solamente Brasil no indica en forma expresa esa libertad de asociación, pero indudablemente se da en la práctica. Ciertamente, se establecen controles y condiciones para la formación de los partidos, pero no con la intencionalidad de tener un control ideológico, como pudo suceder en el pasado, sino con el fin de que estos institutos sean compatibles con la dinámica política de los estados democráticos.

²¹ Dentro de la estructura del Poder Judicial de cada nación se encuentra como órgano superior la Corte Suprema de Justicia. Para efectos de este análisis, se hace referencia únicamente a las salas que integran la Corte con competencia constitucional, y a la Corte Constitucional o de Constitucionalidad. Ésta puede formar parte del Poder Judicial, ser un órgano adscrito a dicho Poder, o bien ser totalmente independiente. Según la distribución de competencias, el conocimiento de las infracciones a la Constitución está atribuido a la Corte Suprema, a una de las salas de aquella Corte o a la Corte de Constitucionalidad o Corte Constitucional, según cada legislación.

²² *Constitución Política de la República Oriental del Uruguay*, Artículos 322 y 328.



5) *Estructura interna*. En gran parte de los países de América Latina los partidos gozan de amplia libertad para definir su organización interna. Ello contribuye, en no pocos casos, a reforzar el papel hegemónico que se atribuyen los organizadores, fundadores o dirigentes primarios de los partidos. Un mapeo comparado de lo que establece la legislación en esta materia permite observar lo siguiente: a) en la mayoría de los países de América Latina la legislación contiene disposiciones relativas a la necesidad de contar, al menos, con una estructura básica en los partidos. Esta estructura consiste, con frecuencia, en los órganos de dirección, las asambleas y la organización territorial; b) en otros países es en los estatutos de los partidos donde se concentra todo lo referente a su organización interna, por lo que el estatuto o carta orgánica se convierte en la verdadera “constitución” de la vida interna de cada partido; y c) hay, también, legislaciones muy liberales que omiten hacer señalamientos específicos.

6) *Democracia interna*. Este tema ha cobrado gran relevancia en América Latina en los últimos años. Con la premisa de que los partidos y los estados deben buscar mecanismos que contribuyan a mejorar el funcionamiento del Estado democrático y representativo, la legislación y la práctica política en la región han ido incorporando mecanismos democráticos en la vida interna de los partidos políticos.

En general, la democracia interna se asocia a aspectos como los mecanismos de selección de candidatos, la protección de los derechos de los afiliados, la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista, la elección de autoridades y la distribución del poder dentro de la organización, entre otros.

En ese sentido –indica Navarro Méndez–,²³ el concepto de democracia interna en los partidos no puede ser absoluto ni lograrse una definición universal válida para todo momento y todo lugar. Sin embargo, está claro que cuando se habla del tema se hace referencia a quien ejerce el poder dentro del partido, cómo tuvo acceso a él y la forma en que lo ejerce ante sus afiliados. En pocas palabras, se refiere fundamentalmente a cuáles son las reglas del juego dentro del partido político.²⁴

Esto genera un reto para todo ordenamiento, sea constitucional o legal: lograr equilibrio o armonía entre dos principios o valores fundamentales aparentemente

²³ José Ignacio Navarro Méndez (1999), p. 527.

²⁴ *Ibid.*



contrapuestos: el derecho de los afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria, y el derecho de los partidos políticos a la libre autoorganización, donde se debe preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos. Ahora bien, es importante entender que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos ese derecho de autoorganización tiene un límite, que es el derecho de los propios afiliados a participar democráticamente en su organización y funcionamiento.²⁵

En América Latina, durante la década de 1990 (sobre todo en su segunda mitad), numerosos partidos empezaron a reformar sus prácticas internas con el propósito de generar mayor transparencia y más participación. Asimismo, muchos estados buscaron someter a los partidos a exigencias legales en esta materia, previendo una serie de mecanismos dirigidos a garantizar que el funcionamiento de los partidos respondiese a la imagen que de ellos tuvieron las constituciones al incorporarlas en su texto.

Efectivamente, una mirada al periodo 1978-2005 permite identificar una clara tendencia, en un número considerable de los países de la región, en favor de mayor transparencia, apertura y democratización interna, tanto en materia de la elección de los candidatos a cargos de elección popular, como de autoridades partidistas, si bien en el caso de estas últimas, en menor grado. Actualmente, en 13 países de la región se han incorporado regulaciones en materia de democracia interna para la selección de candidatos, y ocho lo han hecho en materia de selección de autoridades internas.²⁶

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región arroja resultados mixtos. Entre los efectos positivos cabe destacar que la introducción de elecciones internas competitivas en los partidos refrescó sus tradicionales estructuras oligárquicas, disminuyó el grado de centralización del proceso de elección de candidatos y facilitó la inclusión de otros actores

²⁵ J. de Jesús Orozco Henríquez (2003), p. 8.

²⁶ Cabe advertir que, respecto a las autoridades partidarias, la tendencia no es muy fuerte en la legislación, ya que, como ha indicado Orozco, aunque los ordenamientos constitucionales y legales sienten determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, igualmente delegan a los órganos competentes de los propios partidos su facultad de autoorganizarse y establecer en sus estatutos o cartas orgánicas las normas atinentes a su estructura y funcionamiento democrático interno.



en la toma de decisiones dentro del partido. Al respecto señala Freidenberg que, si bien es cierto que aún hay mecanismos, procedimientos y reglas no escritas que condicionan la selección de los candidatos y la definición de las autoridades, no puede negarse que la realización de elecciones internas ha sido una medida positiva que ha enfrentado directamente a la selección informal y discrecional de los candidatos.²⁷

Los efectos negativos de esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan sobre todo en términos de cohesión y armonía. Ciertamente, la adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de enfrentamientos entre diferentes facciones partidistas, la fragmentación del partido e incluso su división. Además, y en relación con los resultados electorales, Colomer²⁸ indica que la inclusión de elecciones internas no necesariamente ha traído éxito electoral a los partidos latinoamericanos, ya que en algunos casos los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones presidenciales correspondientes.

Lo cierto es que, pese al progreso registrado hasta la fecha en cuanto a las prácticas de democracia interna en los partidos políticos, la rica casuística de las diversas experiencias nacionales y el corto tiempo transcurrido no permiten extraer conclusiones definitivas acerca de los efectos positivos y negativos que este proceso ha tenido en pro del fortalecimiento de los partidos, ni en relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

7) *Normas sobre enfoque de género y otros grupos.* Uno de los grandes temas que afectan la regulación jurídica de los partidos en la región es el de la participación activa de las mujeres en la organización y la estructura interna de dichas agrupaciones, así como en la selección de los candidatos a puestos de elección popular. En efecto, ante la proliferación de instrumentos internacionales dirigidos no sólo a favorecer la incorporación de la mujer en todas las esferas de la vida de un país, sino a señalar enfáticamente la importancia de su inclusión en la dinámica política de los países, los Estados latinoamericanos han empezado a legislar en ese sentido.

²⁷ Flavia Freidenberg (2007), p. 659.

²⁸ Josep Colomer (2002), p. 119.



Aunque la evolución ha sido lenta, hay avances, principalmente a partir de la década de 1990, siendo el principal logro el establecimiento de cuotas de participación de las mujeres, ya sea en las asambleas de los partidos, en los cargos de autoridad o en el nombramiento de candidatos a cargos de elección popular.

Un recuento de la situación actual muestra un panorama con avances significativos, pero también con importantes tareas aún pendientes.

Respecto a las candidaturas a cargos de elección popular, un total de 11 países ha regulado la inclusión de cuotas de participación femenina en sus listas de candidatos. Estos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Los siete países restantes no han legislado todavía en este sentido. En cuanto a la cuota de participación en las asambleas partidarias, de los 18 países de la región sólo seis tienen disposiciones tendientes a la inclusión de la mujer, los restantes 12 no tienen regulaciones sobre el tema.

Pero, si la incorporación de normas incluyentes con perspectiva de género en la legislación latinoamericana ha sido lenta y presenta aún importantes carencias, el vacío es prácticamente total respecto a otros sectores de la población tradicionalmente subrepresentados. Así, por ejemplo, resulta sorprendente que en una región del continente con un alto grado de presencia de etnias aborígenes haya una ausencia casi total de normas sobre la inclusión política de grupos étnicos. Solamente seis países latinoamericanos han regulado sobre la participación política de las etnias: Bolivia, Colombia, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

En cuanto a regulaciones especiales dirigidas a la juventud, el análisis comparado muestra que la legislación nacional en los países latinoamericanos es omisa en su tratamiento, lo que origina que las políticas respecto a este sector queden generalmente dispuestas en los estatutos de los partidos políticos. Sólo en Bolivia hay una mención al tema de la juventud.

8) *Financiamiento*. El financiamiento de los partidos políticos es uno de los aspectos que ha sido objeto de una frondosa regulación en los últimos años, al ser de los principales temas abordados en el marco de la regulación jurídica de los partidos políticos.

Debido a su creciente importancia, esta cuestión se ha ubicando progresivamente en el centro de la agenda política latinoamericana, como parte de las reformas



electorales de segunda generación. En efecto, en América Latina se ha avanzado mucho en materia de reglamentación del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, sobre todo a partir del inicio de la tercera ola, en 1978, y con especial énfasis en la década de 1990.

Un análisis de los avances registrados hasta ahora nos muestra que todos los ordenamientos constitucionales y electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos, incluyendo el acceso a los medios de comunicación, aunque en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas en la materia, otros países, en cambio, tienen regulaciones generales y escasas. Pese a los progresos registrados en la regulación del financiamiento político, en América Latina aún existe una gran distancia entre las normas y la práctica, pues los avances en materia normativa han ido aparejados, en un buen número de países, de un bajo cumplimiento de las leyes, un reducido grado de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz.

De manera que no basta con recorrer el camino de las reformas legales, es necesario ir más allá, al ámbito cultural. Las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si no se acompañan del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en los valores, actitudes y comportamiento de los políticos.²⁹ La responsabilidad principal recae en los políticos, quienes deben demostrar preocupación genuina por mejorar sus estándares éticos y por llevar a cabo un cambio real en la manera de hacer política. Su reputación y credibilidad como actores centrales del juego democrático depende de ello. Además del consenso necesario que permita avanzar con las reformas, debe haber, de parte de los dirigentes partidarios, un verdadero compromiso de respetar y cumplir las normas sobre financiamiento político, sin el cual no será posible pasar de la retórica a las buenas prácticas.

9) *Candidaturas independientes*. La historia reciente de América Latina muestra que la legislación ha avanzado en la incorporación de otras formas de participación política fuera de los partidos. Entre ellas, se cuentan movimientos políticos, agrupaciones y candidatos independientes. La aparición de estas nuevas instancias de representación ha tenido efectos en la vida jurídica de los estados y de los partidos,

²⁹ Véase al respecto Humberto de la Calle (1998), pp. 101-146.



y las legislaciones también han tenido que adaptarse para regular su participación en la vida política.

En América Latina, en el ámbito presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) regulan las candidaturas independientes en el régimen político electoral. Asimismo, diez países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos es solamente en las candidaturas presidenciales y de diputados. Los países son: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Y ocurre así porque la hegemonía de los partidos políticos es socavada por la presencia cada vez más importante de este tipo de organizaciones, muchas veces carentes de la estructura necesaria para articular y poner en práctica un buen programa de gobierno, sin embargo, están incursionando de manera importante en la dinámica política latinoamericana.

Los defensores de las candidaturas independientes señalan que cercenar a los individuos su derecho a participar en la gestación y dirección de la política estatal puede estar reñido con la igualdad de oportunidades garantizada en las constituciones. Por su parte, sus opositores piensan que éstas debilitan el sistema de partidos y que, cuando llegan al poder, no tienen el amarre necesario para asegurar la gobernabilidad.

Sean cuales sean los argumentos de aceptación o rechazo, la realidad latinoamericana muestra que en muchos países de la región se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas. De igual manera, la experiencia evidencia que estas nuevas formas de representación cuentan, en ciertos países, con la aceptación de grandes sectores de la ciudadanía, por lo que necesariamente, para regular los términos de la competencia política se han promulgado normas para incorporarlos a la vida jurídica del Estado.

Sin embargo, su reciente introducción en la vida política de la región no nos permite determinar con certeza elementos definitivos de juicio para afirmar si estos mecanismos han contribuido o no a mejorar la representatividad y la canalización de los intereses de la ciudadanía.



10) *Transfuguismo político*. Uno de los problemas que afecta a los partidos políticos y los principios de representación y gobernabilidad del sistema democrático es el “transfuguismo”, aunque es precisamente uno de los temas menos regulados en la actualidad.

Entendemos por transfuguismo “aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra”.³⁰ Este fenómeno ha cobrando una creciente importancia en América Latina en los últimos años, y ha sido objeto de amplios debates por sus efectos en la representación política. Se trata de una conducta que, para algunos, atenta contra la voluntad popular y constituye incluso un ejemplo de corrupción personal. Sin embargo, hay quienes opinan que no es un problema tan grave, ya que en todos los países la naturaleza del juego democrático implica cambios de orientación en coyunturas específicas.

Desde el punto de vista político (independientemente de los debates existentes sobre su justificación jurídica) se ha señalado que en la práctica el comportamiento del tráfuga debilita el sistema de partidos, favorece la inestabilidad política partidaria, afecta la credibilidad no sólo del tráfuga en cuestión, sino del conjunto de la clase política, deteriora la cultura democrática y, efectivamente, distorsiona la representatividad surgida de las elecciones.

No obstante la relevancia del fenómeno, el tema está prácticamente fuera de la regulación jurídica de los partidos políticos en la región. En efecto, un análisis de la legislación latinoamericana muestra que ésta es omisa en el tratamiento del tema y, en algunos casos, más bien separa (por una ficción jurídica) a los electos, congresistas o diputados, de los partidos políticos al darles carácter nacional, como sucede en Chile y Costa Rica. Los únicos países que lo regulan expresamente en su legislación nacional son Bolivia y Ecuador. Definitivamente ésta es una materia pendiente.

³⁰ Josep María Reniu y Vilamala, *Diccionario crítico de ciencias sociales*, Universidad Complutense de Madrid, en www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm



CONCLUSIONES

Todo lo hasta aquí analizado sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina arroja diez conclusiones principales:

1. Actualmente en América Latina todos los países regulan el funcionamiento de los partidos políticos. En los últimos años se han logrado avances importantes en la materia al regularse prácticamente todos los aspectos principales de la vida jurídica de estas organizaciones. Así, los partidos políticos tienen rango constitucional en todos los países de la región, y en la legislación secundaria cuentan con una ley o un código electoral que norme su funcionamiento. Asimismo, en 50% de los países, además de la ley electoral, se han promulgado leyes de partidos políticos. A lo anterior se suma una amplia potestad reglamentaria otorgada a los organismos rectores encargados del control de los partidos.
Aunque hay diferencias en el grado de regulación entre los distintos países de la región, es evidente el auge y la importancia que va adquiriendo lo relacionado con estas organizaciones, tanto en la vida política como en la vida jurídica de los estados.
2. El proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina ocurrió, al igual que en el resto del mundo, de manera paulatina. Las primeras constituciones sólo recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente, en el siglo XIX, y sobre todo en el XX, tuvo lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional. A partir de ese momento se inició en la región un frondoso proceso de regulación de los partidos, que se intensificó a partir de la llegada de la tercera ola democrática en 1978.
3. Esta evolución entraña, empero, una paradoja: si bien el inicio de la tercera ola vino acompañado de un resurgimiento de los partidos políticos y de un incremento de la regulación y la consolidación del proceso de su constitucionalización, su legitimidad y credibilidad fue decreciendo. En efecto, la pérdida del monopolio y de la legitimidad de los partidos políticos coincide con el aumento de su regulación y, en algunos países, con una clara intervención del Estado en su vida interna.



4. No obstante los avances registrados hasta la fecha, aún quedan aspectos por mejorar y vacíos que llenar. Es fácil observar que, mientras ciertos temas se han tratado adecuadamente: funciones, financiamiento, órganos de control; otros, en cambio, cuentan con una regulación escasa, o carecen de ella: estructura interna de los partidos, candidaturas independientes, participación de pueblos indígenas y sectores juveniles, transfuguismo, entre otros. De igual forma, en algunos países latinoamericanos la legislación no es suficientemente clara o exhaustiva en ciertas áreas y, por lo tanto, puede resultar ambigua y prestarse a diversas interpretaciones cuando se intenta hacer un análisis más pormenorizado.
5. En todos los casos la legislación ha previsto la existencia de un órgano especializado encargado de la supervisión y el control de la legalidad de los actos de los partidos políticos. Éste es el órgano electoral, cuyo ámbito de acción incluye todos los aspectos del funcionamiento de los partidos. El examen comparado de la legislación latinoamericana en la materia muestra que las constituciones y las leyes les asignan, si bien con diferencias entre uno y otro país, un amplio número de atribuciones y un gran poder de decisión sobre el funcionamiento de los partidos políticos. De ahí la importancia de contar con órganos electorales autónomos, eficientes e imparciales, que garanticen el efectivo ejercicio de la democracia y contribuyan a la modernización, democratización e institucionalización de los partidos políticos.
6. La regulación jurídica de los partidos políticos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. Se trata de un asunto fundamental para el ordenamiento de los partidos políticos, su funcionamiento y, por ende, para la calidad y buena marcha de la democracia.
7. La regulación de los partidos políticos debe ser vista como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, debido a la estrecha relación e interdependencia que esta materia tiene con el sistema electoral y con el régimen de gobierno.
8. Esto quiere decir que toda reforma en materia de regulación jurídica de partidos políticos no debe realizarse de manera general, sino en función de un



- país, un momento y una situación determinada (institucionalismo contextualizado).
9. El objetivo principal de toda regulación jurídica de los partidos políticos (sin perjuicio de los específicos que puedan existir para cada país determinado), debe ser el mejoramiento de la representación, la gobernabilidad y el fortalecimiento del régimen democrático; todo lo cual supone, como requisito *sine qua non*, la existencia de un sistema de partidos debidamente institucionalizado.
 10. Un buen marco jurídico no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas ayuda (y viceversa, su ausencia complica). Sin embargo, hay que poner énfasis en la importancia de que exista plena coincidencia entre las normas y las buenas prácticas (vigencia real y no meramente formal), y en este tema las élites políticas tienen una cuota de responsabilidad muy importante.

UN COMENTARIO FINAL

En la actualidad constatamos un intenso y profuso debate en torno a los partidos políticos. La doctrina no es pacífica sobre esta cuestión. Hay opiniones para todos los gustos. Desde los escépticos hasta los optimistas que consideran que es posible, mediante reingeniería política, reformas jurídicas y cambio en el comportamiento de las élites, mejorar su desempeño y fortalecer su legitimidad.

Por ejemplo, Linz al referirse a los problemas y las paradojas de los partidos en las democracias contemporáneas duda acerca de la posibilidad de que la imagen de los políticos y de los partidos pueda ser mejorada sustancialmente. Este autor, sintetizando las principales y ambivalentes actitudes de las sociedades latinoamericanas en torno a los partidos, los describe como necesarios pero no creíbles, particularistas e idénticos a la vez, interesados en opiniones o en votos, representativos de intereses o de “intereses especiales” y corruptos. Una vez que proclama su escepticismo en el sentido de que algunos de los problemas de los partidos políticos son prácticamente inherentes a su naturaleza y por tanto difíciles, si no imposibles, de corregir mediante ingeniería institucional, aboga por la necesidad de ampliar el



foco de investigación “para así entender mejor el trabajo de los partidos políticos y las imágenes que los ciudadanos tienen de éstos y de los políticos”.³¹

Pero, más allá de si uno es optimista o escéptico en relación con el cambio de los partidos políticos, lo cierto es que la experiencia comparada de América Latina evidencia que para lograr la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y el desarrollo, importa, y mucho, la calidad de las instituciones y de la política. Y no es posible tener instituciones y política de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos los partidos políticos.

El fortalecimiento, profesionalización e institucionalización de los partidos políticos es de capital importancia para la contención del populismo. Como sostiene Navia, “los países donde existen formaciones partidarias estables y fuertes tienen menos riesgos de experimentar fenómenos populistas”;³² sin embargo, “para lograr que los partidos políticos se constituyan en remedios efectivos contra el populismo no podemos simplemente contentarnos con la existencia de sistemas de partidos estables. Además, estos sistemas tienen que ser dinámicos y responsables. De lo contrario no lograrán evitar la aparición del populismo”.³³

Por ello, en mi opinión, y siguiendo en este punto a Lipset, nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos; y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

La valoración de la importancia de las instituciones políticas y de la calidad de los liderazgos para la salud de la democracia es ampliamente compartida por los propios líderes políticos tal como consta en el Informe del PNUD sobre la democracia en América Latina.³⁴ Hay una fuerte autocrítica de la clase política latinoamericana sobre la crisis que atraviesan los partidos políticos, así como un consenso generalizado de que las soluciones a los problemas de la democracia hay que encon-

³¹ Manuel Alcántara (2004), p. 117. Véase también http://www3.usal.es/~dpublico/areacp/Doctorado0304/Seminario_Investigacion03/Alcantara03.PDF

³² Navia sugiere que las experiencias populistas en dichos países sólo aparecen asociadas al debilitamiento de los partidos políticos. Así, la existencia de verdaderos partidos políticos es una condición necesaria, no suficiente, para evitar la irrupción del populismo. Francisco Navia (2003), p. 19.

³³ *Ídem*, p. 29.

³⁴ PNUD (2004).



trarlas dentro de la democracia y dentro de la política. Por ello, la reforma política es vista por 45% de los entrevistados (primer lugar) como el principal instrumento para dar respuesta a los problemas que aquejan a la democracia.

Pero cuidado con poner demasiadas expectativas en las instituciones. Hay que evitar caer en el simplismo monocausal, tan común en América Latina, de responsabilizar demasiado a las instituciones o esperar mucho de ellas. Hay que poner atención a otros dos factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política. Desde luego, los contextos culturales y los liderazgos no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento. En otras palabras, es necesario establecer un balance entre líderes políticos efectivos e instituciones fuertes, capaces de dar respuestas a las demandas de la sociedad.

Por último, como reflexión final, me gustaría retomar las preguntas que Duverger se hiciera hace ya más de cuatro décadas y que siguen teniendo plena actualidad:³⁵ ¿sería más satisfactorio un régimen sin partidos? He ahí la verdadera cuestión. ¿Estaría mejor representada la opinión si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores sin que éstos pudieran conocer realmente las tendencias de aquellos? ¿Estaría mejor preservada la libertad si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coligados en formaciones políticas?

En mi opinión, la respuesta es un no rotundo, tal como claramente surge de la experiencia latinoamericana del último cuarto de siglo.

BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, Juan, y Marcelo Cavarozzi (comps.), *El asedio a la política*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina*, Documento de trabajo, abril, España, 2002.

———, *¿Instituciones o máquinas ideológicas?: origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, Barcelona, Institute de Ciencies Politiques i Socials, 2004.

³⁵ Maurice Duverger (1987).



- _____, “Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros”, en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, 2004.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002.
- BALLINGTON, Julie y Miryam Méndez (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA, 2002.
- BELLO, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile, 2004.
- BENDEL, Petra, “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 1998.
- CARDOSO, Fernando Henrique, en www.fp-es.org/oct_nov_2005/story_11_11.asp, 2005.
- CENTRO CARTER, *El financiamiento de la democracia en las Américas: partidos políticos, campañas y elecciones* (serie especial de conferencias del 17 al 19 de marzo de 2003), Atlanta, 2003.
- CUMPLIDO, Francisco, *El estatuto jurídico de los partidos políticos*, Centro de Estudios Públicos (CEP), Documento de trabajo núm. 9, diciembre de 1983, 1983.
- COLOMER, Josep, “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias”, en Juan Abal Medina y Marcelo Cavarozzi (comps.), *El asedio a la política*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002.
- DAHL, Robert, *L'avenir de l'opposition dans les démocraties*, SEDEIS, Paris, 1966.
- DIAMOND, Larry y Richard Gunther (comps.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 2001.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1987.
- FERREYRA, Raúl, *Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos*, Exposición presentada en las Jornadas sobre reforma política y constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002, 2002.
- FREIDENBERG, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Jesús Orozco y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado*, 2a. ed., México, FCE, 2007.



- _____, “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en Fernando Sánchez, y José Thompson (ed.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*, Cuadernos Capel núm. 50, San José, IIDH–Capel, 2006.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, “Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica”, en Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, t. I, Madrid, 1986.
- _____, “Constitucionalización de los partidos políticos”, en Capel, *Diccionario electoral*, 3a. ed., t. I, IIDH, San José, Costa Rica, 2003.
- GRINER, Steven y Daniel Zovatto, “De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina”, en *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA/IDEA, 2004.
- INTERNATIONAL IDEA, *La aplicación de cuotas: experiencias Latinoamericanas, Informe de Taller*, Lima, 2003.
- JARAMILLO, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 1998.
- JOST, Stefan (comp.), *Los partidos políticos en las constituciones y legislaciones. Textos y Análisis de diecinueve países*, Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, 1997.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Barcelona, 1975.
- LIPSET, Seymour Martin, “The Indispensability of Political Parties”, en *Journal of Democracy*, 11, (1), 2000, pp. 48-55.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, “La relativización constitucional de los partidos políticos”, en *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977.
- MORODO, Raúl y Pablo Murillo de la Cueva, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- NAVIA, Francisco, “Partidos políticos como antídoto contra el populismo en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, núm. 1, Pontificia Universidad de Chile, 2003.



- NOHLEN, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa/UNAM, 2006.
- , *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*, 2 t., México, Porrúa/El Colegio de Veracruz, 2006.
- , Sonia Picado y Daniel Zovatto, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 1998.
- , Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, diciembre de 2003, 2003.
- PAYNE, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo, Andrés Allamand, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID-IDEA, 2003.
- PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, 2004.
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo, *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes/Consejo de Publicaciones/CDCHT, 1995.
- SARTORI, Giovanni, *El homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1999.
- , *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 2000.
- VALENZUELA, Arturo, “Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina”, documento, Madrid, Georgetown University/Círculo de Montevideo, 1998.
- VEGA, Pedro de, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, citado en Francisco José de Andrea Sánchez, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002.
- ZOVATTO, Daniel, “La democracia interna de los partidos políticos en América Latina”, *Revista Debates de Actualidad*, núm. 188, junio-septiembre, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2002.
- , “América Latina”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro, Daniel Zovatto, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE, 2003.



- , *La reforma político electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias 1978-2005*, ponencia presentada en el Seminario UIMP, Santander, agosto de 2005.
- , “Refoma institucional y desarrollo, forma de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral”, en *Seminario: Una nueva agenda de reforma política para América Latina*, Santander, España, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 2005.
- , “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007.
- , *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, International IDEA/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007.

XXI. Representación proporcional

Alfredo Islas Colín

En el presente trabajo se pretende mostrar, primero, las tendencias de los sistemas electorales en los países denominados “democráticos”, en 23 países de Europa Occidental, en América del Norte, el Cercano y el Lejano Oriente y en Australia. En segundo lugar, se indagará en qué medida el sistema electoral mexicano sigue estas tendencias.

CARACTERÍSTICAS DEL MODO DE ESCRUTINIO PROPORCIONAL

Dieter Nohlen señaló, en 1985, en el artículo “Panorama des Proportionnelles”,¹ que la mayor parte de los países industrializados de Europa Occidental había instituido el escrutinio proporcional (16 países de 24).² Nos referimos a esta obra para establecer las comparaciones, y se agregan al estudio de Nohlen tres países: Irlanda, Israel y Japón. Entonces, 17 países de 23 han instituido el escrutinio proporcional.³

El estudio comparado del modo de escrutinio proporcional permite afirmar:

- 1) En materia de *candidaturas* (véase el cuadro 1, columna 2) dominan las listas, sobre todo las *listas cerradas*⁴ a orden variable,⁵ que tienen como objetivo dar

¹ En la revista *Pouvoirs*, núm. 32, 1985, pp. 31-42.

² En las circunscripciones electorales dos o más curules deben ser distribuidas, pero el elector vota por un solo candidato. Son declarados electos los dos o más candidatos que obtuvieron más sufragios. Cotteret y Emeri, 1983, p. 74.

³ Países con sistema de voto proporcional integral: Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Israel y Holanda. Países con sistema de voto proporcional imperfecto: Alemania, Finlandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Australia, Portugal, Suecia, Suiza, España, *Pays “au delà” de la représentation proportionnelle*: Grecia. (Nohlen, *op. cit.*, pp. 38-39 y nosotros cuadro 1, columna 2).

⁴ Austria, Bélgica, Grecia, Italia, Noruega, Holanda y Suecia.

⁵ Bélgica, Grecia, Italia, Noruega, Holanda y Suecia.



- al elector mejores posibilidades de escoger a los candidatos según su preferencia. Por el contrario, en México las listas son *bloqueadas*.⁶
- 2) En materia de *escrutinio* (véase el cuadro 1, columna 3), en la mayoría de los países, el elector dispone sólo de un voto, esto incluye los casos de circunscripciones de mandatos múltiples. Tal es el caso de México (véase el cuadro 1, columna 3).
 - 3) En materia de *extensión de las circunscripciones*: las que dominan son las de dimensión de mediana a grande, pero ninguna circunscripción de estos países tiene la dimensión de las de México (véase el cuadro 1, columna 4).
 - 4) El *número de curules* es variable en cada una de las circunscripciones electorales en todos los países que tienen un sistema electoral proporcional. Por el contrario, en México este número de curules es determinado: 40 curules por circunscripción electoral, lo que provoca la desigualdad de los votos.
 - 5) Las *cláusulas de barrera* o *seuil electoral* se aplican en ocho países, incluido México (1.5% de votos).⁷ El mínimo de votos no está determinado en ocho países⁸ (véase el cuadro 1, columna 6). Esto es, en México no se aplica el *seuil electoral* más bajo.
 - 6) En materia de *cómputo de votos* (véase el cuadro 1, columna 7), el método más utilizado es el de *divisor D'Hondt*,⁹ pero cuando el método de Cuotas aplica, el de *Hagenbach-Bischoff* es el más empleado.¹⁰ En México, los métodos de cómputo de votos no estaban fijados en una ley electoral hasta que fue promulgada la de 1987.¹¹ Así, en las elecciones de 1979, 1982 y 1985, la Comisión Federal Electoral¹² fue la encargada de establecer el sistema de

⁶ Como en Australia, España, Israel, Japón y Portugal.

⁷ Como en Holanda, con 0.67% como mínimo de votos obtenidos; Israel, con 1%; Dinamarca, con 2% (60 000 sufragios); en España 3%, en Suecia, con 4%; en Alemania, con 5%; en Grecia 17% un partido, 25% una coalición de dos partidos o 30% una alianza de tres partidos; en Italia para tener derecho a la segunda repartición de curules, se debió haber obtenido una curul o 300 000 votos.

⁸ Austria, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Portugal y Suiza.

⁹ Alemania, España, Finlandia, Israel, Japón y Portugal.

¹⁰ Método aplicado sucesivamente en Italia, Luxemburgo, Suiza y Austria. En este último se efectúan dos cómputos de votos: en el primero, las curules son atribuidas a los sufragios válidos, según el método de Hagenbach-Bischoff, pero en el segundo, según el método D'Hondt (Theo Ohcinger, "Le système electoral autrichien", en Cadart, *Les modes de scrutin*, 1982, p. 117).

¹¹ *Código Federal Electoral* (Artículos 206-213), *Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 1988.

¹² En Bulgaria, la Ley electoral también delega la facultad de fijar el método de cómputo de votos a la Comisión Electoral Central (Artículo 77 de la *Ley Electoral de la Asamblea Constituyente*, de la 9ª Asamblea Nacional, 3 de marzo de 1990).



cómputo, y escogió el método de Hagenbach-Bischof. La Ley Electoral de 1987 conservó este método, pero en 1990 se introdujo una combinación de métodos de cómputo de votos: de Hare-Andrea y de Hagenbach-Bischoff.

- 7) El método *de explotación de votos restantes*, el más utilizado (véase el cuadro 1 columna 7), corresponde al “más fuerte media”. El método de “más fuerte restante” actualmente no se emplea en ningún país industrializado de Europa Occidental,¹³ pero es utilizado en México.¹⁴

Características comunes al modo de escrutinio mayoritario y proporcional

- 1) El método de atribución de curules a las circunscripciones electorales que domina es el de Cociente (en 10 países de 18).¹⁵ Por el contrario, en México (como en otros siete países)¹⁶ se aplica el método de Vinton. En Estados Unidos se usa el método “Equal Proportions” (véase el cuadro 1, columna 5).
- 2) La aplicación de estos métodos en la mayoría de los países, como en México, se efectúan con base en el número de habitantes (12 países).¹⁷ En otros, lo hacen con base en el número de electores (seis países)¹⁸ (véase el cuadro 1, columna 5).

¹³ El método de “más fuerte restos” se impuso en las siguientes leyes: en Francia, en la *Ley de orientación de enseñanza superior*, en 1968; para la *Ley electoral de 1951*, para las elecciones en la región parisina; en Holanda en 1918-1992; en Israel en 1963. (J.M. Cotteret, y Emeri, 1983, *Les Systèmes Electoraux*, núm. 91; Frédéric Bon, “Faire Représentation”, *Pouvoirs*, núm. 32, pp. 149-151; Dieter Nohlen, *Pouvoirs*, núm. 32, p. 40; Dieter Nohlen, 1981, *Sistemas electorales del mundo*, pp. 284, 374, 412).

¹⁴ Rumania atribuye los mandatos de senadores a nivel de circunscripciones: aplicación sucesiva de métodos de coeficiente, después del método de “más fuertes restos” (Artículo 72 del Decreto-Ley relativo a las elecciones presidenciales y legislativas de Rumania, 18 de marzo de 1990).

¹⁵ Australia, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, India, Irlanda y Portugal.

¹⁶ Alemania, Bélgica, Canadá, España, Italia, Luxemburgo y Suiza.

¹⁷ Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, India, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Suiza.

¹⁸ Australia, Austria, Dinamarca, Gran Bretaña, Grecia y Portugal.



MÉTODOS DE CÓMPUTO DE VOTOS EN EL SISTEMA
DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL¹⁹

Método de cómputo de votos en el sistema de representación proporcional

1. *Representación Proporcional Integral (una circunscripción electoral única):*

$$\frac{V}{M} \text{ Cociente nacional } \frac{50\,000\,000}{500} = 100\,000$$

- Método de divisor {
- a) D'Hondt i) $\frac{V}{1} \frac{V}{2} \frac{V}{3} \frac{V}{4} \frac{V}{5} = D$
 $D =$ es el número que en orden decreciente ocupa el quinto lugar
 ii) $\frac{VP}{1} =$ curules que recibe el partido
 - b) De Sainte Laguë (o de media aritmética) $\frac{V}{1} \frac{V}{3} \frac{V}{5} \frac{V}{7} \frac{V}{9}$
 - c) De Sainte Laguë modificado $\frac{V}{1} \frac{V}{4} \frac{V}{3} \frac{V}{5} \frac{V}{7}$
 - d) De Imperiali $\frac{V}{2} \frac{V}{3} \frac{V}{4} \frac{V}{5}$
 - e) Igualado $\frac{V}{1} \frac{V}{4} \frac{V}{3} \frac{V}{5} \frac{V}{7}$
 - f) Danés $\frac{V}{1} \frac{V}{4} \frac{V}{7} \frac{V}{10} \frac{V}{13}$
 - g) Huntington $\frac{V}{1.2} \frac{V}{2.3} \frac{V}{3.4}$

¹⁹ Tomaremos en cuenta las siguientes claves para exponer el tema: $V =$ número total de sufragios expresados; $M =$ número de curules para distribuirse; $P =$ número de listas; $T =$ número mínimo de votos para obtener una curul; $VP =$ número de votos de cada partido; $R =$ restos de votos no utilizados; $D =$ cifra divisora.



Método de
cuotas (o cifra
repartidora
o de cociente)

a) Hagenbach-Bischoff (o de primera proporcionalidad)

$$i) \frac{V}{M + 1} = \text{cuota}$$

Nota: si el M es superior al real o es más de 1, se denomina método Hagenbach-Bischoff Rectificado)

$$ii) \frac{V}{+ 2} = \text{cuota rectificada}$$

b) Hare (cociente electoral simple o de representatividad mínima)

$$\frac{V}{M} \text{ (votos válidos)}$$

c) Sistema de Dropp

$$\frac{V}{M} + \frac{1}{M} + 1$$

d) “Más grandes restos” (de Hamilton)

$$i) \frac{V}{M} + T \quad ii) \frac{VP}{T}$$

iii) R (en orden decreciente se atribuyen las curules sobrantes de la primera distribución)

e) “Más fuerte medio” (de Jefferson)

$$i) \frac{V}{M} + T \quad ii) \frac{VP}{T}$$

iii) R (en orden decreciente se atribuyen las curules sobrantes de la primera distribución).



Más fuertes restos	Más fuerte medio
$\frac{200\ 000}{5} = 400$	
Partidos:	Resto
A: $\frac{86\ 000}{40\ 000} = 2\ 160\ 000$	$\frac{86\ 000}{2 + 1} = 28\ 666 \quad 1 + = 3$
B: $\frac{56\ 000}{40\ 000} = 1\ 400\ 000$	$\frac{56\ 000}{1 + 1} = 28\ 000 \quad = 1$
C: $\frac{38\ 000}{40\ 000} = 0\ 38\ 000 = 1$	$\frac{38\ 000}{1} = 38\ 000 \quad = 1$
D: $\frac{20\ 000}{40\ 000} = 0\ 20\ 000 = 1$	$\frac{20\ 000}{1} = 20\ 000 \quad = 0$

Método D'Hondt					
Divisores					
1	2	3	4	5	Curules
A. 86 000	43 000	28 666	21 500	17 200	$\frac{86\ 000}{28\ 666} = 3$
B. 56 000	28 000	18 000	14 000	11 200	$\frac{56\ 000}{28\ 666} = 1$
C. 38 000	19 000	12 666	9 500	7 600	$\frac{38\ 000}{28\ 666} = 1$
D. 20 000	10 000	6 666	5 000	4 000	$\frac{20\ 000}{28\ 666} = 1$



Método de Sainte-Laguë			
Divisores			
1, 4	3	5	Curules
A. 61 428	28 666	17 200	2
B. 40 000	18 666	11 200	2
C. 27 142	12 666	7 600	1
D. 14 285	6 666	4 000	0

Hagenbach-Fischf	Hare Andrae
$\frac{200\ 000}{5 + 1} = 33\ 333$	
Partidos:	Restos
A: $\frac{86\ 000}{33\ 333} = 20\ 000$	$\frac{86\ 000}{2 + 1} = 28\ 666 \quad 1 + = 3$
B: $\frac{56\ 000}{33\ 333} = 1\ 00\ 000$	$\frac{56\ 000}{1 + 1} = 28\ 000 \quad = 1$
C: $\frac{38\ 000}{33\ 333} = 1\ 00\ 000 = 0$	$\frac{38\ 000}{1} = 38\ 000 \quad = 1$
D: $\frac{20\ 000}{33\ 333} = 0\ 00\ 000 = 0$	$\frac{20\ 000}{1} = 20\ 000 \quad 0\ 0$

Conclusión: las fórmulas más justas de representación y que permiten mayor gobernabilidad, no sólo en la teoría, sino en sus efectos, cuando se aplican en las diversas elecciones en países democráticos, son una combinación de los siguientes elementos, para que exista mayor proporcionalidad entre número de votos y curules y disminuya la distancia entre estos:

- 1) El sistema de representación proporcional;
- 2) El sistema de listas de candidaturas abiertas a orden variable;



- 3) El elector continúa disponiendo de un solo voto, incluyendo los casos de las circunscripciones de mandatos múltiples;
- 4) La extensión de circunscripciones medianas y amplias, con un número de curules a repartir en proporción igual al número de habitantes que representan;
- 5) La cláusula barrera más baja a 1.5%, que funcione en proporción al divisor o al cociente sin limitación;
- 6) La determinación de la fórmula electoral, cuando menos las partes esenciales, como el tipo de cociente o de divisor aplicable, por medio de la expresión soberana, como es la LEY;
- 7) La determinación de la fórmula electoral. Se tienen dos posibilidades:
 - i) El método de distribución de divisor y, en su caso, aplicar el método D'Hondt;
 - ii) o, en caso de aplicación del método de distribución de cociente, el método, sin combinación con otro, de Hagenbach-Bischoff;
- 8) En caso de aplicación del método de cociente, explotación de restos por el método de “más fuerte media”.
- 9) El método de atribución de curules a las circunscripciones electorales de cociente;
- 10) La población es la base para la distribución de curules a las circunscripciones electorales, como actualmente se realiza.

Esto es, las fórmulas electorales del sistema electoral mexicano, en su conjunto, constituyen uno de los sistemas electorales que distorsiona de manera muy alta la representación, por lo que, en consecuencia, *el voto no es igual*²⁰ en este sentido, la aplicación de dichas fórmulas en la distribución del financiamiento público

²⁰ Lo que se traduce en una violación al principio *one man-one vote* (una persona-un voto) que constituye la base misma de la igualdad entre los ciudadanos en el transcurso de todo proceso electoral, como lo es el principio de voto igual, que es reconocido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* con el sufragio universal (Art. 41); la soberanía popular (Art. 39); la misma protección frente a las leyes (Art. 13); la población como base de la representación (Art. 53) y diversos instrumentos internacionales vigentes en México que reconocen el derecho humano político electoral, de voto igual, como la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (Art. 21.3), la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* (Art. 5, inciso c); el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Públicos* (Art. 25, inciso b) y la *Convención Americana de Derechos Humanos* (Art. 23, inciso b), entre otros.



y del tiempo en radio y televisión a los partidos políticos dan como resultado una distribución de recursos no equitativa. Para mostrar lo anterior, el ejemplo de las elecciones legislativas federales de julio de 2003 muestra dicha distorsión. No obstante la aplicación de cláusulas barrera para evitar la distorsión máxima, el resultado es el siguiente:²¹

Partidos políticos	Votación obtenida por partido político		Diputados de mayoría relativa	Diputados de representación proporcional	Total		Diferencia entre porcentaje de votos con el porcentaje de curules
	Número	Porcentaje			Número	Porcentaje	
PAN	8 238 392	30.74%	80	71	151	30.44%	- 0.30%
PRI	9 276 958	34.62%	160	62	222	44.76%	+ 10.14%
PRD	4 715 868	17.60%	55	41	96	19.75%	+ 1.75
PT	643 120	2.40%	0	5	5	1.39%	- 1.39%
PVEM	1 646 624	5.14%	3	14	17	3.43%	- 2.71%
CV	607 549	2.26%	0	5	5	1.01%	- 1.25%
Total			298	198	496	100.00%	

La distorsión de la representación en el sistema electoral mexicano es la siguiente: con sobrerrepresentación tenemos al PRI con la más alta distorsión de 10.14 de puntos; le sigue el PRD con 1.75%; y con subrepresentación el PVM con la más alta, de -2.71%; le sigue el PT con -1.39%; luego CV con -1.25; y finalmente el PAN con -0.30%. En una palabra, el sistema electoral mexicano está elaborado para

²¹ Para conocer la representación justa en los sistemas electorales, se efectúa el cálculo de la distancia entre votos y curules. Entre más distancia existe entre estos, mayor distorsión de la representación; entre menor distancia, más justa representación. La distancia tolerable en los sistemas de mayoría es de no más ni menos cuatro puntos porcentuales entre el porcentaje de votos con curules; en el sistema de representación proporcional (sea de divisor o de cociente) es de no más ni menos de un punto porcentual entre votos y curules. En el sistema mixto no debe pasar de estos cuatro puntos porcentuales. La comparación en este sistema mixto se realiza en su conjunto, sistema de mayoría con el de representación proporcional, pues lo que se persigue es conocer el grado de distorsión en todo el sistema.



sobreprometer a los partidos grandes en perjuicio de los pequeños. La desigualdad del voto desconoce una sociedad plural y viola el principio de voto igual.

En las elecciones de 2006 el resultado fue el siguiente:

Partidos políticos	Votación obtenida por partido político		Diputados de mayoría relativa	Diputados de representación proporcional	Total		Diferencia entre porcentaje de votos con el porcentaje de curules
	Número	Porcentaje			Número	Porcentaje	
PAN	13 845 122	34.38	137	69	206	41.20	+6.82
CAPM (PRI-PVEM)	11 676 598	29.00	65	58	123	24.60	-4.40
CPBT (PRD-PT-CON)	12 013 360	29.8	98	60	158	31.60	+ 1,87
PNA	1 883 494	4.68	0	9	9	1.80	- 2,88
PASC	850 985	2.11	0	4	4	0.80	- 1.31
Total			298	200	500	100.00	

La distorsión de la representación en el sistema electoral mexicano es la siguiente: con sobrerrepresentación tenemos al PAN²² con la más alta distorsión de 6.82% de puntos; le sigue la CPBT,²³ PRD-PT-CON con 1.87%. Y con subrepresentación el CAPM²⁴ (PRI-PVEM), con la más alta, -4,40%; le sigue el PNA,²⁵ -2.88%; luego PASC,²⁶ -1.31. En una palabra, se confirma nuestra hipótesis: el sistema electoral mexicano está elaborado para sobreprometer a los partidos grandes en perjuicio de los pequeños. La desigualdad del voto desconoce a nuestra sociedad plural y viola el principio de voto igual.

²² Partido Acción Nacional.

²³ Coalición por el bien de todos: Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Convergencia.

²⁴ Coalición Alianza por México: Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México.

²⁵ Partido Nueva Alianza.

²⁶ Partido Alternativa Social Demócrata Campesina.



Cuadro 1
Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental, América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia

País (1)	Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio (2)	Escrutinio categórico u ordinal (3)	Número de escaños por circunscripción (4)	Método de atribución de escaños a las circunscripciones (5)	Umbral electoral (6)	Método de recuento de votos (7)
Alemania	Sistema mixto a) Escrutinio mayoritario simple y uninominal, a una vuelta. b) Escrutinio proporcional, de listas bloqueadas.	a) y b) categórico. Cada elector tiene dos votos. La boleta está dividida en dos partes.	a) Uninominal. (248 circunscripciones a mandato único). b) Variable, 248 mandatos de listas.	Método de Vinton (establecido con base en el número de habitantes, Artículo 3 de la Ley Electoral).	b) En la repartición de los escaños entre las listas, un partido que ha recogido menos de 5% de los sufragios no obtiene ninguno de los escaños.	b) Método de tipo de la "mediana más fuerte", D'Hondt, después de la atribución de los escaños a los candidatos elegidos en las circunscripciones.
Australia	Sistema mayoritario. Escrutinio mayoritario absoluto y uninominal.	Escrutinio ordinal. Voto preferencial único transferible.	Uninominal (148 escaños).	Método de Cociente (establecido con base en el número de electores).	El escaño es concedido al partido que obtiene mayoría absoluta de votos.	
Austria	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional, de listas cerradas.	Escrutinio ordinal, de tipo preferencial.	Variable (183 mandatos repartidos entre los Länder, según su población).	Método de Cociente, (establecido con base en el número de habitantes y de electores).	No está determinado.	En el primer recuento los escaños están distribuidos según el método de cuotas de Hagenbach-Bischoff; en el segundo, según el método tipo "la mediana más fuerte" (D'Hondt).

(Continúa)



Cuadro 1
 Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental, América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (continuación)

País (1)	Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio (2)	Escrutinio categórico u ordinal (3)	Número de escaños por circunscripción (4)	Método de atribución de escaños a las circunscripciones (5)	Umbral electoral (6)	Método de recuento de votos (7)
Bélgica	Sistema proporcional (Artículo 48 de la Constitución). Escrutinio proporcional de listas cerradas a orden variable.	Escrutinio categorico.	Variable (212 escaños distribuidos entre los distritos, según el número de habitantes).	Método de Vinton (con base en el número de habitantes (Artículo 49 de la Constitución). Atribución de los escaños entre las 9 provincias, luego en el seno de cada provincia entre 30 distritos electorales).	No está determinado.	Método de cuotas. "El total de los votos válidos favorables a una lista, sea que contiene un voto de lista, sea que contiene un voto nominativo, constituye la cifra electoral de la lista..." (Artículo 156 del Código Electoral).
Canadá	Sistema mayoritario. Escrutinio mayoritario simple y uninominal.	Escrutinio categorico.	Uninominal (295 escaños atribuidos entre 10 provincias, según su población).	Método de Vinton (con base en el número de habitantes). Aplicación, además, de las "cláusulas territoriales" y "senatoriales (Ley Constitucional de 1985).	El escaño es concedido al partido o candidato que obtiene el número más alto de votos.	

(Continúa)



Cuadro 1
Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental, América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (continuación)

(1) País	(2) Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio	(3) Escrutinio categorico u ordinal	(4) Número de escaños por circunscripción	(5) Método de atribución de escaños a las circunscripciones	(6) Umbral electoral	(7) Método de recuento de votos
Dinamarca	Escrutinio mayoritario simple uninominal. Sistema proporcional. Escrutinio proporcional de listas diferentes o candidaturas individuales.	Escrutinio categorico. El elector puede votar sea a favor de un candidato, sea a favor de un partido. Puede operar un voto preferencial al interior de la lista de un partido politico.	Variable (179 escaños repartidos entre 23 distritos electorales, 3 zonas electorales y 103 "distritos electorales").	Método de Cociente, establecido con base en el número de habitantes. Unas reglas toman en cuenta el número de electores y la densidad de población.	Ese umbral fue fijado sea a 2% de votos, sea a 60 000 de los sufragios.	Método del tipo de "la mediana más fuerte de Saint Lagüe "modificado" (método aplicado para elegir a 135 diputados en 23 "distritos electorales"). 40 escaños están repartidos en cada una de las 3 zonas, entre los partidos que cumplen con algunas condiciones.
España	Escrutinio proporcional de listas bloqueadas.	Escrutinio categorico.	350 escaños.	Método de Vinton.	3% de los sufragios por circunscripción electoral.	Método de "la mediana más fuerte" (D'Hondt).

(Continúa)



Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental, América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (continuación)

Cuadro 1

(1) País	(2) Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio	(3) Escrutinio categorico u ordinal	(4) Número de escaños por circunscripción	(5) Método de atribución de escaños a las circunscripciones	(6) Umbral electoral	(7) Método de recuento de votos
Estados Unidos	Sistema mayoritario. Escrutinio mayoritario simple, uninominal.	Escrutinio categorico.	Uninominal (435 escaños).	Método Equal Proportions.	El escaño es concedido al partido que obtiene más alto número de votos.	
Finlandia	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional de listas libres.	Escrutinio categorico.	Variable (200 escaños repartidos proporcionalmente a la población de las 15 circunscripciones).	Método de Cociente, establecido con base en el número de habitantes.	No está determinado.	Método de "la mediana más fuerte" (D'Hondt).
Francia	Sistema mayoritario. Escrutinio mayoritario relativo en la 1ª vuelta, y absoluto en la 2ª vuelta.	Escrutinio categorico.	Uninominal (577 escaños).	Método de Cociente, establecido con base en el número de habitantes. Hay cláusulas territoriales.	El escaño es concedido al partido que obtiene mayoría absoluta en primera vuelta.	
Gran Bretaña	Sistema mayoritario. Escrutinio mayoritario simple.	Escrutinio categorico.	Uninominal (630 escaños).	Método de Cociente, establecido con base en el número de electores.	El escaño es concedido al partido que obtiene más alto número de votos.	

(Continúa)



Cuadro 1
Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental, América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (continuación)

País (1)	Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio (2)	Escrutinio categorico u ordinal (3)	Número de escaños por circunscripción (4)	Método de atribución de escaños a las circunscripciones (5)	Umbral electoral (6)	Método de recuento de votos (7)
Grecia	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional de listas cerradas a orden variable.	Escrutinio categorico.	Variable (300 escaños repartidos en 288 entre 56 circunscripciones, el 12 sobre el conjunto del territorio nacional).	Método de Cociente (establecido con base en el número de electores).	Los partidos que han obtenido 17% de los votos, 25% si había coalición de 2 partidos o 30% para una alianza de 3 partidos.	Método de Cuotas (los escaños atribuidos en 3 repeticiones sucesivas: local, regional y nacional).
India	Sistema mayoritario. Escrutinio mayoritario simple y uninominal.	Escrutinio categorico.	Uninominal (544 escaños).	Método de Cociente (establecido con base en el número de habitantes, Artículo 81 al B. de la Constitución, Act. 1956).	El escaño está concedido al partido que obtiene más alto número de votos.	
Irlanda	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional de voto único transferible	Escrutinio ordinal, voto único transferible. (En cada circunscripción la boleta indica la lista de todos los candidatos. El elector marca su orden de preferencia).	Variable (166 escaños repartidos entre 41 circunscripciones y 3 escaños mínimo por circunscripción).	Método de Cociente, establecido con base en el número de habitantes y aplicación de "cláusulas territoriales", Artículo 16 de la Constitución.	No está determinado.	Método de Cociente de Dropp. Los excedentes de votos atribuidos a los demás candidatos, empezando con el excedente más elevado.

(Continúa)



Cuadro 1
 Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental,
 América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (continuación)

País (1)	Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio (2)	Escrutinio categorico u ordinal (3)	Número de escaños por circunscripción (4)	Método de atribución de escaños a las circunscripciones (5)	Umbral electoral (6)	Método de recuento de votos (7)
Israel	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional de listas bloqueadas.	Escrutinio categorico.	120 escaños repartidos en una sola circunscripción.	No hay ningún método de atribución de los escaños porque existe una sola circunscripción nacional.	1% de los sufragios.	Método de tipo de la "media más fuerte" (D'Hondt).
Italia	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional: listas cerradas a orden variable.	Escrutinio categorico.	Variable (630 escaños distribuidos entre 32 circunscripciones).	Método de Vinton (con base en el número de habitantes), "cláusulas territoriales" están aplicadas (Artículo 56 de la Constitución). La regla "del resto el más fuerte" es aplicada.	Para la 2ª atribución de los escaños, los partidos deben haber obtenido, por lo menos, un escaño en una circunscripción y por lo menos, 300 000 votos en el país.	Método de Cuotas (Hagenbach-Bischoff <i>al cociente rectificado</i>). Los escaños no repartidos según ese método, lo están por un Colegio Nacional con base en los votos no atribuidos.

(Continúa)



Cuadro 1
 Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental, América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (continuación)

(1) País	(2) Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio	(3) Escrutinio categorico u ordinal	(4) Número de escaños por circunscripción	(5) Método de atribución de escaños a las circunscripciones	(6) Umbral electoral	(7) Método de recuento de votos
Japón	Sistema mixto a dominante mayoritario. Escrutinio mayoritario simple. El elector vota por un solo candidato. Escrutinio proporcional a listas bloqueadas.	Escrutinio categorico.	Variable (512 escaños distribuidos entre 124 circunscripciones).	No reportados en los documentos consultados.		Método de tipo de "la mediana más fuerte" (D'Hondt).
Luxemburgo	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional de "listas libres" con mezcla y voto preferencial.	Escrutinio categorico, y ordinal en el cuadro de 4 circunscripciones (voto preferencial).	Variable (60 escaños distribuidos entre 4 circunscripciones).	Método de Vinton (establecido con base en el número de habitantes).	No está determinado.	Sea el método del tipo del "cociente electoral el más pequeño" (Artículo 51 al 5 de la Constitución), sea en el método de Hagenbach-Bischoff.

(Continúa)



Cuadro 1
 Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental,
 América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (continuación)

País (1)	Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio (2)	Escrutinio categorico u ordinal (3)	Número de escaños por circunscripción (4)	Método de atribución de escaños a las circunscripciones (5)	Umbral electoral (6)	Método de recuento de votos (7)
Noruega	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional: listas cerradas a orden variable.	Escrutinio categorico.	Variable (155 escaños repartidos entre 19 circunscripciones).	Ningún método. La Constitución fija los límites y el número de diputados por circunscripción. "Cada provincia y sus ciudades constituyen una circunscripción electoral..." (Artículo 58 de la Constitución).	No está determinado.	Método del tipo de "la mediana más fuerte" (Sainte-Lagué, modificado).
Países Bajos	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional de listas cerradas a orden variable.	Escrutinio categorico.	150 escaños para el conjunto del país, el cual constituye una sola circunscripción.	Ningún método, porque existe una sola circunscripción nacional.	0.67% de los sufragios.	Método de Cuotas. Después los escaños restantes se reparten en la "mediana más fuerte", el número de escaños restantes es superior al 19; si es inferior al 19, se aplica la regla del "resto más fuerte".

(Continúa)



Cuadro 1
 Estudio comparado de los sistemas electorales en 23 países de Europa Occidental, América del Norte, Cercano y Lejano Oriente y Australia (final)

(1) País	(2) Tipo de sistema electoral y modo de escrutinio	(3) Escrutinio categorico u ordinal	(4) Número de escaños por circunscripción	(5) Método de atribución de escaños a las circunscripciones	(6) Umbral electoral	(7) Método de recuento de votos
Portugal	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional con listas bloqueadas.	Escrutinio categorico.	Variable (entre por lo menos 230 y por lo más 235 escaños repartidos sobre 22 circunscripciones).	Método de Cociente (establecido con base en el número de electores, Artículo 152 de la Constitución).	La Constitución fija el umbral electoral (Artículo 155).	Método de tipo de "la mediana más fuerte" (de Hondt). (Artículo 155 de la Constitución).
Suecia	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional con listas libres.	Escrutinio categorico.	Variable (350 escaños distribuidos sobre 28 circunscripciones). Y otros 40 escaños "de compensación".	No reportado en los documentos consultados.	4% de los sufragos sobre el plano nacional o 12% en una circunscripción electoral.	Método de tipo de "la mediana más fuerte" (Sainte-Laguë modificada). Los escaños de "compensación" están atribuidos a escala nacional
Suiza	Sistema proporcional. Escrutinio proporcional con listas libres.	Escrutinio categorico.	Variable (200 escaños distribuidos en 25 cantones).	Método de Vinton, establecido con base en el número de habitantes (Artículo 72 de la Constitución). Y para la repartición de los "restos" el método del "resto el más fuerte" (Artículo 17 de la Ley Federal sobre los derechos políticos).	No está determinado, según la <i>Ley Federal de los Derechos Políticos</i> y la decisión del Tribunal Federal del 14 de mayo de 1985 en la causa "R".	Método de cuotas (Hagenbach-Bischoff).



BIBLIOGRAFÍA

- ALMOD, Gabriel, *The Politics of the Developing Areas*, EUA, Princeton Center of the International Studies, 1979.
- , *Comparative politics Today a World View*, EUA, General Editor, 1988.
- ALS, George, *Le Luxembourg. Profil historique, géographique et économique*, SIP, 1980.
- ARAZI, Arye, *Le Système Electoral Israélien*, núm. 15, Ginebra, Dalloz, 1963.
- ATTALI, J., *Analyse économique de la vie politique*, Paris, PUF, 1972.
- , *Les modèles politiques*, Paris, PUF, 1974.
- AUBERT, Jean François, *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, 2 t., Neuchâtel, Jurisprudence Générale Dalloz/Editions Ides et Calendes, 1967.
- , *Petit Histoire Constitutionnel de la Suisse*, Berna, Francke (Monographies d'histoire suisse publiées par la Société générale suisse d'histoire, 9), 1975.
- , *Petit Histoire Constitutionnel de la Suisse*, Laussana, Payato, 1990.
- AVRIL, Pierre, *Essai sur les partis*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1986.
- BALINSKI, Michel y Peyton Young, *Fair Representation. Meeting the Ideal of On Man, One Vote*, Londres, Yale University, 1982.
- BANKG, Arthur y Thomas C. Muller, *Political Handbook of the World*, EUA, 1987.
- BLONDEL, Jean, "Party Systems and Pattern of Government in Western Democracies", *Revue Canadienne de Science Politique*, núm. 183, 1968.
- , *An Introduction to comparative Gouvernement*, Londres, Wildwood House, 1969.
- , *Political Parties. Genuine Case for Discontent?*, Londres, Wildwood House, 1996.
- BRUN, Henri y Guy Tremblay, *Droit Constitutionnel (Canadien)*, 2a. ed., Canada, Les Editions Yvon Blais, 1997.
- BURDEAU, George, *Traité de Science Politique: La dynamique Politique*, 2a. ed., t. III, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.
- BUTLER, D.E., *The Electoral system in Britain 1818-1951*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- CADART, Jacques, *Les Modes de scrutin des Dix-huit Pays Libres de l'Europe Occidentale:*



- Leurs Résultats et leurs Effets Comparés. Élections Nationales et Européennes*, Paris, PUF, 1983.
- , “Régime électoral et Régime Parlementaire en Grande-Bretagne”, *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, núm. 5, Paris, 1948.
- CAMPION, G.C.B., *An Introduction to the procedure of the House of Commons*, 3a. ed., Londres, Macmillan, 1958.
- CATSIAPIS, Jean, “Les dix ans de la Constitution Grecque du 9 juin 1975”, *Revue de Droit Public*, Paris, 1987.
- CHALVIDAN, Pierre Henri y Hervé Trnka, *Les régimes politiques de l’Europe des Douze*, Paris, Eyrolles (col. Droit & Sciences Humaines), 1990.
- CHARLOT, Jean, “Du parti dominant”, *Projet*, núm. 48, septiemb-roctubre, Paris, 1970.
- , *Les partis politiques*, 2a. ed., Paris, Armand Colin, 1972.
- , “Les Groupes politiques dans leur environnement”, en *Traité de science politique*, t. III, Paris, PUF, 1985.
- , “Partis politiques pour une nouvelle synthèse Théorique”, *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, en Yves Meny y George Lavau, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2000.
- CHARLOT, Monica, *Le pouvoir politique en Grande Bretagne*, 2a. ed., Paris, PUF (col. Thémis), 2001.
- COTTERET, J. M. y Claude Emeri, *Les Systèmes électoraux*, 4a. ed., Paris, PUF (col. Que sais-je?), 1988.
- D’ARCY, F., *La représentation*, Economica, Paris, 1985.
- DEMICHEL, André y Francine, *Droit Electoral*, Dalloz, Paris, 1973.
- DOUBLET, Yves-Marie, *Le Financement de la Vie Politique*, Paris, PUF (col. Que sais-je?), 1990.
- , *Le Financement des Partis Politiques en République Fédérale d’Allemagne*, Paris, Economica (col. Instituciones Políticas y Administrativas de Alemania Federal), 1991.
- DUHAMEL, Olivier e Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992.
- DURAND, Claire-Françoise, *Le Gerrymandering aux Etat-Unis Découpage des Circonscriptions Electorales et Démocratie Représentative*, tesis de doctorado, Paris, Universidad de Paris II, 1978.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1957.



- _____, *Introduction à la Politique*, Paris, Gallimard (col. Folio), 1964.
- _____, *Sociologie Politique*, 3a. ed., Paris, PUF (Thémis), 1968.
- _____, “L’Influence des systèmes électoraux sur la vie politique”, núm. 16, *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, Paris, Hachette, 1975.
- _____, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin (col. Points, série Politique, 114), 1976.
- _____, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel: Les grands systèmes politiques*, t. I., 16a. ed., Paris, PUF (col. Thémis), 1988.
- _____, “Les Partis Politiques et le Développement de la Démocratie”, *Presencia de Maurice Duverger en México*, México, Porrúa, 1990.
- FAVRE, P., *La Décision de Majorité*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976.
- _____, “La mort d l’électeur”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 26, núm. 5, octobre, 1976.
- FUSILIER, Raymond, *Les Monarchies Parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)*, Paris, Ouvrière, 1960.
- GARANT, Patrice, “La Charte Constitutionnelle de 1982 et la démocratie électorale canadienne”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 5, Paris, 1991.
- GARRONE, Pierre, “Le Suffrage universel et égal en Suisse”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 10, Paris, 1992.
- GEORGEL, Jacques, Geoffrey Hand y Christoph Sasse, *Les régimes électoraux dans la communauté européenne*, Paris, La Documentation Française, 1979.
- JALOWICZ, J.A., *Droit Anglais*, 2a. ed., Paris, Dalloz, 1992.
- JOUE, Edmond, “Modes de Scrutin et Systèmes électoraux”, *Revue Documents d’études, droit constitutionnel et institutions politiques*, La Documentation Française, núm. 1, Paris, 1986.
- KAPLAN-GEST, Patricia, *Droit anglais, Institutions politiques et judiciaires*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993.
- KOMMERS DONALD, P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham y Londres, Duke University Press, 1989.
- LA PALOMBARA, Joseph y Mirón Winer, *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.



- LAMBERT, Jacques y Alain Gandolfi, *Les Système politique d l'Amérique Latine*, Paris, PUF (col. Thémis), 1987.
- LASSALE, Jean-Pierre, *Les Partis Politiques aux Etats-Unis*, Paris, PUF (col. Que sais-je?, 2350), 1987.
- LAUVAUX, Philippe, *Le parlementarisme*, Paris, PUF (col. Que sais-je?), 1987.
- , *Les Grandes Démocraties Contemporaines*, Paris, PUF (col. Droit Fondamental), 1990.
- LAVROFF, Dimitri George, *Les Partis Politiques en Afrique Noire*, 2a. ed., Paris, PUF (col. Que sais-je?, 138), 1978.
- MASCLET, Jean-Claude, *Le Droit des Elections Politique*, Paris, PUF (col. Que sais-je?, 2643), 1992.
- OFFERLE, Michael, *Les partis politiques*, 2a. ed. corr., Paris, PUF (col. Que sais-je?, 2376), 1991.
- OSTROGORSKI, Moisei, *La démocratie et les partis politiques*, vol. 2, Paris, Seuil (col. Points, Section politique, 100), 1979.
- OWEN, Bernard y Halina Opolska, “Les Lois électorales”, en *La réinvention démocratique. Les premières élections en Europe de l'Est*, Paris, Association Française de Science Politique, 1991.
- , “Les effets des systèmes électoraux”, en *La réinvention démocratique. Les premières élections en Europe de l'Est*, Paris, Association Française de Science Politique, 2002.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard, “Les impasses de la Ve bis”, *Projet*, núm. 48, Paris, 1970.
- , “La politique rétro”, *Revue l'Express*, Paris, 17 diciembre de 1977.
- , *L'Etat Spectacle: essai sur et contre le star system en politique*, Paris, Flammarion, 1973.
- , *Sociologie Politique: Eléments de Science Politique*, 4a. ed., Paris, Montchretien, 1988.

Legislación y jurisprudencia de diversos países

- OBERDORFF, Henri, *Les Constitutions de l'Europe des deuze*, Paris, La Documentation Française (col. Retour aux textes), 1992.



DUVERGER, Maurice, *Constitutions et Documents Politiques*, 12a. ed., Paris, PUF (col. Thémis), 1989.

RIALS, Stéphane, *Textes Constitutionnels Etrangers*, 3a. ed., Paris, PUF (col. Que sais-je?, 2060), 1988.

Alemania

AKALIN, Oguz, “Loi électorale Fédérale”, *Documentation sur la Politique et la Société en République Fédérale d’Allemagne*, Colonia, Inter Naciones, 1986.

WOHRMANN, Gotthard, “Loi sur la Cour Constitutionnelle Fédérale”, *Documentation sur la Politique et la Société dans la République Fédérale d’Allemagne*, Colonia, Inter Naciones, 1982.

KEIN Walter y Oguz Akalin, “Loi électorale Fédérale”, *Documentation sur la Politique et la Société dans la République Fédérale d’Allemagne*, Colonia, Inter Naciones, 1980.

Austria

“Loi fédérale sur les élections au Conseil National, núm. 391”, 27 de noviembre de 1970, en *Congreso de los Diputados, elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III.

Bélgica

SERVAIS, Jean y Mechellynk, “Code électoral (19 août 1928 et 28 avril 1929)”, *Les Codes Belges. Matières Administratives et de Droit Public*, Bruselas, 1975.

Bulgaria

FRISON-ROCHE, F., *La Loi électorale de l’Assemblée Constituante de Bulgarie, adoptée par la 9^{me} Assemblée nationale le 3 mars 1990*, Paris, Centre D’Etudes Comparatives des Elections, 1990.

Canadá

Le directeur général des élections du Québec et le directeur général du financement des partis politiques, *Referendum. Recueil des Lois sur les élections*, Direction



Générale des Publications du Ministère des Communications du Québec, 1981.

Le directeur général des élections du Québec, *Recueil des Lois sur les élections*, Direction Générale des Publications du Ministère des Communications du Québec, 1983.

Francia

GERARD, Patrick, “Contentieux électoral”, *Juris-Classeurs*, Administratif, Fascicule 760, Paris, 1991.

Conseil d’Etat, *Jurisprudence du Conseil d’Etat et du Tribunal des conflits*, cuadros decenales 1975-1984, t. IV, Paris, Sirey, 1987.

DALLOZ, *Code électoral*, 5a. ed., Paris, Sirey, 1989.

FAVOREU Louis y Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 5a. ed., Paris, Sirey, 1989.

España

AJA, Eliseo (ed.), “Reglamento provisional del Congreso de los diputados de 17 de octubre de 1977”, *Boletín Oficial de Canarias*, 22 de octubre; *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas, 1990.

———, “Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional”, *BOE*, núm. 239, 5 de octubre de 1979), *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas, 1990.

———, “Ley orgánica 3 du 2 juillet 1987 sobre la financiación de los partidos políticos”, *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas, 1990.

Gran Bretaña

BUTLER D.E., *The Electoral System in Britain 1918-1951*, Londres, Oxford University Press/Amen House, 1953.

JAMES, John S., *Stroud’s Judicial Dictionary of Words and Phrases*, 4a. ed., vol. 2, Londres, 1971.

———, “Ley sobre representación del pueblo de 1949”, en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III, 1984.



Grecia

Secrétaire General à la Presse et à l'Information, *Le système Electoral en vigueur*, Atenas, 1974.

———, “Les élections du 18 octobre 1981”, en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III.

Hungría

One the Election of the Members of Parliament, Act núm. XXXIV of 1989, 1989.

India

MEHTAS, M., *A commentary on Indian constitutional law*, second revised and updated edition with *Constitution of India 1949* and *Constitution amendment Acts (1950-1990)*: Deep & Deep, Nueva Delhi, 1990.

Japón

Constitution du Japon, Paris, 1969.

Règlement de la Chambre des Représentants, Paris, 1969.

“Public offices Election Law” (loi núm. 100, 15 avril 1950), en *Law Bulletin Series*, Tokio, Eibun-Honorai-Sha, 1958.

Luxemburgo

“Loi electoral du 31 juillet 1924”, en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral, núm. 30, t. III), 1924.

“Règlement de la Chambre de Députés (25 octobre 1965)”, en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen electoral), núm. 30, t. III, 1965.

México

República Mexicana, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Educación, México, 1990.



Noruega

“Constitution de la Norvège”, *La Documentation Française*, núm. 3349, Paris, 1966.

Polonia

OPOLASKAS, Halina y Bernard Owen, *La Loi électorale Polonaise (7 avril 1989)*, presentación, análisis y traducción, Paris, Centre D'Études Comparatives des Elections, 1990.

Portugal

“Lei eleitoral para a Assembleia da Republica, núm. 14/79” (16 mai 1979), en Congreso de los Diputados, *Elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III, 1979.

Rumania

FRISON-ROCHE, F., *Décret-loi concernant les Elections Présidentielles et législatives de Roumanie*, *Journal officiel du 18 mars 1990*, Paris, Centre D'Études Comparatives des Elections, 1990.

Suecia

“Constitution de la Suède”, *La Documentation Française*, Paris, núm. 3256, 1966.

Suiza

“Loi Fédérale sur les droits politiques” (17 décembre 1976), en *Recueil des Lois Fédérales*, Ginebra, 1978.

“Ordonnance sur les droits politiques” (24 mai 1978), en *Recueil des Lois Fédérales*, Ginebra, 1978.

Checoslovaquia

The Federal Assembly of the Czechoslovak Socialist Republic passed the following law, (22 febrero de 1990), Praga, 1990.



URSS

OPOLSKAS, Halina y Bernard Owen, *La Loi électorale de L'URSS (1 diciembre 1988)*, presentación, análisis y traducción, Paris, Centre D'Études Comparatives des Elections, 1990.

XXII. Sistema de partidos

Fernando Serrano Migallón

DEFINICIÓN DE PARTIDO POLÍTICO

Según Sartori, un partido político es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos en cargos públicos;¹ los partidos políticos son las instituciones idóneas para conquistar por la vía democrática el poder político, y también la forma a través de la cual las personas se organizan y agrupan en el marco de los mecanismos institucionales establecidos por el propio Estado para conquistar el poder y ejercerlo. El nacimiento de los partidos políticos modernos está ligado al desarrollo de la democracia; su génesis proviene de la necesidad del pueblo de contar con instancias que permitan que su voz se escuche en los espacios de gobierno.

Duverger afirma que los partidos políticos constituyen una institución esencial de los regímenes liberales modernos y señala que originalmente no eran parte del ideal democrático, pero nacieron y se desarrollaron junto con la democracia representativa. Indica que aparecieron como comités electorales, encargados de conseguir para un candidato el patronazgo de notables y reunir fondos para la campaña, y también en las asambleas legislativas, donde se desarrollaron como grupos parlamentarios que reunían a diputados de una misma tendencia para una acción común.²

En su tipología, Duverger menciona dos formas de organización que corresponden a estructuras sociales diferentes y funcionan de manera distinta respecto de las elecciones y la representación parlamentaria: el *partido de cuadros* y el *partido de*

¹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza, 1976, p. 92.

² Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 85.



masas. Los partidos de cuadros aparecen en el siglo XIX y su estructura la adoptan los partidos conservadores y liberales de Europa y Estados Unidos, que buscaban reunir grupos de notables; se agrupaban en comités locales con una organización interna débil y su escaso número no exigía una estructura rígida, por lo que la regla general era que los organismos centrales del partido tenían escasa autoridad sobre esos comités.

Por su parte, la estructura de los partidos de masas fue creada por los partidos socialistas a comienzos del siglo XX y con distintas formas fue adoptada por partidos comunistas y fascistas. Estos procuran reunir el mayor número de partidarios y surgen de la aspiración de ofrecer educación política a la clase obrera. El tipo comunista nació de la agrupación en las llamadas *células de empresa*, que fomentaban la solidaridad entre sus miembros y lograban así mayor adhesión al partido. Por su parte, los partidos fascistas se organizaban como ejércitos privados por medio de los cuales se pretendía tomar el poder por la fuerza y mantenerlo de la misma manera.

En el sistema representativo, los partidos políticos actúan como mediadores entre electores y elegidos, lo que genera una doble función del partido como representante político. Bobbio expresa que los partidos participan de dos relaciones distintas: entre los electores y el partido, por un lado, y entre el partido y los elegidos, por el otro. Esta doble función ilustra con claridad el papel central que el partido ha asumido en los sistemas representativos, tal y como se conforman en la actualidad, con base en el sufragio universal. Al multiplicarse la cantidad de electores sin incrementar proporcionalmente el número de los elegidos, se ha hecho necesaria la formación de grupos intermedios como son los partidos.³ En este sentido, Sartori señala que los partidos políticos constituyen mecanismos de expresión y comunicación entre las autoridades electas y el público.⁴

³ Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, p. 506.

⁴ Giovanni Sartori, *op. cit.*



SISTEMA DE PARTIDOS

Concepto

El sistema de partidos surge como objeto de estudio de la Ciencia Política en una época relativamente reciente y adquiere gran importancia para el conocimiento de las democracias occidentales. Para establecer un concepto de sistema de partidos, entendido como la composición estructural de los partidos políticos dentro de un Estado, Dieter Nohlen afirma que primero debe interrogarse acerca de sus elementos constitutivos, como: a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus pautas de interacción, e) su relación con la sociedad o con los grupos sociales, y f) su actitud frente al sistema político.⁵

Duverger afirma que, salvo en estados con partido único, en todo régimen político se da una coexistencia de varios partidos, de modo que las formas y modalidades de esta coexistencia definen el sistema de partidos. Así, en función de las similitudes y disparidades en las estructuras internas de los partidos que componen el sistema, se distinguen los sistemas de partidos centralizados y los de partidos descentralizados, los sistemas de partidos totalitarios y de partidos especializados, y los sistemas de partidos flexibles y de partidos rígidos. En segundo lugar, de la comparación entre diversos partidos surgen como elementos de análisis el número, las dimensiones, las alianzas, la localización geográfica y la repartición política, entre otros factores. De este modo, un sistema de partidos se define por la relación entre todos estos caracteres.

Los sistemas de partidos son resultado de factores numerosos y complejos, algunos característicos de cada país, mientras que otros son generales. Entre los que son peculiares a cada Estado, mencionaremos la tradición y la historia, la estructura económica y social, la influencia de las creencias religiosas, la composición étnica y las rivalidades nacionales.

Entre los factores generales destaca el régimen electoral, que es el más importante, ya que orienta las estructuras de todos los partidos de un país e influye sobre el número, la dimensión, las alianzas y la representatividad. Recíprocamente, el sistema de partidos incide también en el régimen electoral al orientar ciertos meca-

⁵ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE-UNAM, 1994, p. 38.



nismos de escrutinio en función del número de fuerzas políticas existentes. En definitiva, sistema de partidos y sistema electoral son dos realidades indisolublemente ligadas y difíciles de separar. La mayor o menor representatividad política depende del sistema electoral y del sistema de partidos, que se consideran partes constitutivas de un mismo complejo.⁶

Riggs afirma que un sistema de partidos incluye también los procedimientos electivos, así como las asambleas legislativas y el poder ejecutivo, y menciona que entre sus características figuran la competitividad o la falta de competitividad, que sirve de base para distinguir los distintos sistemas, además de otros indicadores, como la electividad o no electividad del poder ejecutivo y de la asamblea legislativa, la alternancia o el monopolio del ejecutivo por un mismo partido, o bien los sistemas de partido único.⁷

Duverger menciona que en cada país el número de partidos, sus estructuras internas y dimensiones, así como las ideologías, alianzas y tipos de oposición, presentan cierta estabilidad, de modo que el conjunto estable es lo que constituye el sistema de partidos, al que considera un elemento esencial de sus instituciones políticas, con tanta importancia como la que tienen los órganos del Estado. En este sentido, Sartori dice que el sistema de partidos se puede concebir como un mecanismo natural de canalización de la sociedad política cuando el electorado da por sentado ese conjunto de *rutas* y alternativas políticas, momento en que se considera que el sistema ha llegado a su consolidación estructural.

El concepto de sistema de partidos debe distinguirse de otros términos que le son cercanos y que guardan estrecha relación entre sí, como el sistema político y el sistema electoral. Por el primero se entiende el conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que rigen y conforman la vida política de la comunidad, de modo que tanto el sistema electoral como el sistema de partidos constituyen subsistemas del sistema político.

La noción “sistema electoral” tiene dos acepciones. En sentido lato significa derecho electoral o régimen electoral, es decir, conjunto de normas, instituciones

⁶ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, 11a. reimp., México, FCE, 1988, pp. 231-233.

⁷ E. W. Riggs, “Comparative Politics and the study of political parties: a structural approach”, en W.J. Crotty (comp.), *Approaches to the study of party organization*, Boston, Allyn and Bacon, 1968, citado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, t. I, p. 1470.



y procedimientos que regulan la organización y el desarrollo de las elecciones, la integración de los órganos de representación popular y, generalmente, los partidos políticos. En sentido estricto, se refiere a los principios y métodos utilizados para convertir los votos en escaños, es decir, el procedimiento técnico para hacer el cómputo mediante el cual el porcentaje de las votaciones se traduce en representación política en un parlamento o congreso.

Funciones

Las principales funciones que desempeña el sistema de partidos se desprenden del carácter mediador que tienen las organizaciones políticas ante la sociedad. En este sentido se refieren a: a) la confrontación pacífica de las distintas opciones para favorecer la lucha democrática por el poder; b) la obtención legítima, por parte de las fuerzas políticas, de espacios de representación popular y de gobierno; y, c) la promoción del ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas y gubernamentales.

El sistema de partidos funge como canal de comunicación entre gobernados y gobernantes. Esa comunicación se da en una doble dirección. Por un lado, el sistema de partidos transmite, a las instancias encargadas de tomar las decisiones de gobierno, las inquietudes, necesidades y demandas de la sociedad; por otro, hace llegar a la sociedad las decisiones políticas asumidas por aquellas instancias y por los propios partidos, así como las razones de las mismas y los efectos esperados.

Clasificación

Una de las clasificaciones más conocidas de los sistemas de partidos es la que sigue un criterio numérico y distingue los sistemas unipartidistas, bipartidistas, tripartidistas, tetrapartidistas y multipartidistas. Duverger afirma que la clasificación de los sistemas de partidos sirve de base para establecer la tipología de los sistemas políticos. Así, la distinción entre las democracias liberales y los regímenes autoritarios corresponde, más o menos, a la que existe entre los sistemas pluripartidistas y los de partido único.⁸

⁸ Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 115.



La Palombara y Weiner proponen una clasificación en la que adicionan dos características. Una de ellas es interna y se refiere al grado de intensidad ideológica en la competencia; la otra, externa, es la relativa al modo en que se detenta el poder. Así, distinguen los sistemas no competitivos, que incluyen los sistemas de: a) partido único autoritario; b) partido único pluralista; y c) partido único totalitario, por un lado, y por otro, los competitivos, dentro de los que se encuentran los sistemas: a) hegemónico ideológicos; b) hegemónico pragmáticos; c) de rotación ideológica; y d) de rotación pragmática.

Con Sartori la clasificación de los sistemas de partidos se nutrió con nuevos elementos. Su propuesta es, en primer lugar, una respuesta crítica a la teoría de Duverger sobre la relación entre el sistema electoral y el partidista, y en segundo, un intento por clasificar los sistemas de partido a partir de su funcionamiento. El autor italiano reconoce la importancia del criterio numérico para la clasificación de los sistemas de partidos, pero también precisa su insuficiencia y señala que aun cuando el número de partidos políticos está en relación directa con la complejidad del sistema, se deben establecer claramente las reglas para contar esos partidos, las cuales deben tomar en cuenta su fuerza o debilidad, y por ello habla de fijar un umbral que excluya la contabilización de partidos sin importancia.

La importancia de un partido político se puede medir en función de dos variables: la distribución relativa de poder y la posición que ocupa en la dimensión izquierda-derecha. La fuerza de los partidos políticos nos remite al ámbito electoral y presenta múltiples variantes, por ejemplo, mientras mayor sea el número de partidos, mayor será la necesidad de determinar su potencial de gobierno o las posibilidades de que surjan coaliciones; además, el número de partidos es inversamente proporcional al grado de fragmentación del sistema, de modo que la presencia de pocos partidos es evidencia de poca fragmentación y viceversa.

Con base en estas premisas Sartori elabora una clasificación que considera: a) sistema de partido único, b) sistema de partido hegemónico, c) sistema de partido predominante, d) sistema bipartidista, e) sistema de pluralismo moderado, f) sistema de pluralismo polarizado, y g) sistema de atomización.⁹ Algunos de estos sistemas incluyen aspectos que otros autores ya habían esbozado, como el número

⁹ Cfr. Giovanni Sartori, *op. cit.*



de fuerzas políticas y la forma de relación entre ellas a través del indicador de la polarización ideológica.

Otros autores han tratado de ofrecer una clasificación más completa y adecuada de los sistemas de partidos y han establecido criterios que permiten determinar el grado de institucionalización de un partido político a partir de una dimensión temporal o histórica, que pone énfasis en el momento de fundación de cada uno de los partidos que integran el sistema. También se han analizado factores que inciden en el cambio en los sistemas de partidos, como las transformaciones en la estructura político-social y sus efectos.

En síntesis, la configuración de los sistemas de partidos depende de variables relacionadas con aspectos como el número de partidos, la forma de competencia entre ellos o el grado de polarización ideológica, así como la estabilidad y el cambio como consecuencia de las transformaciones políticas, sociales y económicas.

GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS

Las relaciones que se establecen entre los partidos y la sociedad en la que surgen, los mecanismos e instrumentos a través de los cuales acceden a la representación parlamentaria, así como las distintas formas de interacción, son temas que se refieren a la estructura y funcionamiento de los sistemas; en relación con su origen y evolución, Bobbio señala que a mediados de la década de 1960 aparecieron dos importantes tipologías de los sistemas de partidos, resultado de estudios realizados desde puntos de vista distintos: uno sociológico, elaborado por Lipset y Rokkan, y otro politológico, planteado por Sartori.

Lipset y Rokkan proponen explicar el origen histórico de los sistemas de partidos y para ello analizan los procesos de modernización socioeconómica y democratización política en Europa Occidental, que tuvieron lugar con la contrarreforma y las tentativas de construcción del Estado nacional. Señalan cuatro fracturas que dieron lugar a conflictos en los sistemas políticos occidentales y que se manifestaron en la conformación de partidos políticos: a) la fractura entre el centro y la periferia, b) la fractura entre el Estado y la Iglesia, c) la fractura entre propietarios de la tierra y empresarios industriales, y d) la fractura entre propietarios de medios de producción y trabajadores.



Históricamente, la extensión del sufragio y la conformación de una política competitiva fueron un escenario decisivo para la formación de los partidos políticos; por consiguiente, las fracturas fundamentales de la sociedad y su expresión en distintos partidos y en la configuración de los sistemas de partidos ya estaban consolidadas antes de darse la fractura entre propietarios de medios de producción y trabajadores. De esta manera, los contrastes decisivos entre los distintos sistemas emergieron antes de la aparición de los partidos de la clase obrera en la arena política, y el carácter de éstos estuvo influido por la ideología de los movimientos y organizaciones con las que debieron competir en la contienda política.

Bobbio observa que, no obstante la riqueza histórica de este análisis, posee una limitación importante, ya que no sirve para explicar la génesis de los partidos únicos.¹⁰ Por su parte, en la teoría de Sartori sobre la génesis de los sistemas de partidos se sostiene que es preciso considerar la extensión del sufragio y distinguir entre sistemas electorales fuertes y débiles, así como entre sistemas partidistas consolidados y no estructurados. Así, cuando coinciden un sistema electoral fuerte con un sistema partidista consolidado, se producirá una reducción del número de los partidos.¹¹

Por lo que hace a la génesis de los sistemas de partido único, se trata de un tema complejo que varios autores han excluido de sus análisis, para limitarse a dar cuenta de su existencia como producto de situaciones tales como guerras, revoluciones, golpes de Estado, crisis económico-políticas o luchas por la independencia. En época más reciente se ha tratado de profundizar en su estudio para desentrañar las causas que les dan origen, determinar sus repercusiones sociales y sugerir las posibilidades para el retorno a sistemas competitivos con pluralidad de partidos.

Los estudios sobre sistemas de partido único, cuya base de análisis es el modelo leninista, lo conciben como un instrumento ligado a la clase proletaria, de la cual surge, y como un vocero de sus intereses. En ese sentido, se sostiene que el partido debiera desaparecer en una sociedad sin clases.

Huntington señala que los sistemas de partido único tienden a ser producto de la acumulación de conflictos y rupturas que crean grupos fuertemente diferencia-

¹⁰ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, t. I, p. 1470.

¹¹ *Ibidem*, p. 1471.



dos; el partido único es concebido como resultado del esfuerzo de un grupo para organizar y legitimar el dominio de una fuerza política sobre otra, en una sociedad dividida por razones económicas, raciales, religiosas o de otra índole.

También divide los sistemas de partido único en exclusivistas y revolucionarios. Los primeros buscan mantener rupturas sociales y conservar el monopolio del poder, así como restringir la participación política, mientras los segundos buscan recomponer la sociedad sobre bases distintas después de haber destruido o asimilado a otros grupos sociales derrotados.¹²

Por su parte, Sartori distingue entre el sistema de partido *único* y el de partido *hegemónico*; el primero puede subdividirse en sistema con partido único totalitario y sistema con partido único pragmático, según la ideología y el grado de control sobre la sociedad que ejerzan. A su vez, los sistemas de partido hegemónico admiten que otros partidos adquieran alguna representación parlamentaria y, eventualmente, cierta influencia en el gobierno, pero sin alcanzar el poder; y se subdividen en partido hegemónico ideológico, hegemónico autoritario y hegemónico pragmático.

LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA

El estudio de los partidos políticos y los sistemas de partidos ha adquirido gran relevancia en América Latina debido al reconocimiento del destacado papel que han desempeñado en los procesos de transición y consolidación de la democracia.

Los primeros análisis han evidenciado ciertas características comunes de los partidos políticos en América Latina, como su poca relevancia en la vida política, la dependencia que padecen respecto del carisma de ciertos líderes, así como la falta de organización, cohesión y homogeneidad internas.

Durante la transición, posterior a los regímenes autoritarios que predominaron en la región en la década de 1970, los partidos adquirieron un papel protagónico en la vida política de las naciones latinoamericanas. Como consecuencia de ello,

¹² S. P. Huntington y C. H. Moore (comps.), *Authoritarian politics in modern society: the dynamics of established one-party systems*, Nueva York, Basic Books, 1970, citado en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, t. I, p. 1472.



aumentaron los estudios con objeto de comprender los cambios operados en las dinámicas internas de los partidos. Entre los temas de interés que se plantearon figuran el desarrollo electoral, los tipos de comportamiento político y las líneas ideológicas de cada uno de los partidos, que fueron considerados ya como una variable explicativa del grado de consolidación democrática.

Históricamente los sistemas de partidos en América Latina han oscilado entre bipartidismo y multipartidismo. En la actualidad se han consolidado los sistemas en los que son tres las fuerzas políticas que gozan de fuerte presencia. Pero más allá de la fragmentación del sistema de partidos, que es un indicador meramente numérico, hay otro que tiene una incidencia mucho mayor en la estabilidad del sistema y es el que se vincula con la polarización. A este respecto, en la generalidad de los sistemas latinoamericanos la polarización ideológica es relativamente alta, lo que afecta la viabilidad de estos sistemas democráticos.

La evolución de la competitividad en las elecciones latinoamericanas durante las últimas décadas refleja un relativo equilibrio en la distribución de las preferencias electorales entre los partidos políticos. Esto ha originado casos de empates técnicos virtuales, cuya consecuencia inmediata es la existencia de los llamados “gobiernos divididos”. Por otro lado, la mayor parte de los sistemas de partidos en América Latina no está consolidada, sino que se caracteriza por su inestabilidad, pues aparecen y desaparecen partidos y el voto oscila de forma importante de elección en elección.

Otra cuestión es la calidad de la democracia que, particularmente en América Latina, se vincula con la representatividad y la institucionalización del sistema de partidos, y con la capacidad de éstos para dar respuesta a las demandas sociales, que representan conflictos nuevos que deben resolverse satisfactoriamente y sin afectar la estabilidad del sistema. La tensión generada por estos procesos que actúan en sentido contrario refleja el efecto del legado histórico en la conformación actual de la mayoría de los sistemas de partidos en América Latina. En efecto, la ausencia de una estructura de principios sociales sólida que definiera históricamente a los sistemas de partidos explica, en buena medida, la paradoja de que los sistemas de partidos latinoamericanos requieran a la vez institucionalización funcional para la estabilidad de los regímenes democráticos, y cambio para adaptarse a procesos sociales que se modifican en un contexto de globalización creciente.



Del equilibrio entre ambos aspectos dependerá la estabilidad y gobernabilidad democrática.¹³

El caso de México

Los cambios en la vida política, económica y social de México han determinado grandes transformaciones en nuestro sistema de partidos. Hoy ya no se tiene un sistema cuya piedra angular sea un partido hegemónico. México vive una transición de un sistema de partido hegemónico a uno de carácter multipartidista, con diferentes opciones para el electorado, distintas al partido que durante mucho tiempo concentró el poder del Estado.

Entre las características más trascendentales de la política mexicana durante el siglo XX se encuentra la existencia de un partido hegemónico prácticamente sin contrapesos reales, lo que le permitió la permanencia en el poder durante casi 70 años, no sólo en el ámbito federal, sino también en el estatal y municipal. A diferencia de otros sistemas de partido único, como el de la Alemania nazi o el Partido Comunista Chino, en México se permitió la conformación de otros partidos, cuyo objetivo era legitimar los triunfos del partido principal, lo que Lorenzo Meyer y José Luís Reyna han denominado un sistema de “pluralismo limitado”. A este respecto, Juan Molinar Horcasitas opina que el éxito en el desarrollo de elecciones no competitivas, pero plurales, permitió que un sector de las élites políticas mexicanas gobernara autoritariamente el país.¹⁴

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) comenzó a formarse en 1928, después del asesinato del general Álvaro Obregón, caudillo y emblema de la Revolución Mexicana y de sus ideales. Obregón fue electo para ocupar por segunda ocasión la Presidencia de la República como sucesor de Plutarco Elías Calles; su muerte representó una crisis política que Calles resolvió con la formación de un partido político encaminado a administrar los resultados de la Revolución. Producto de ello es el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

¹³ Cfr. Manuel Alcántara, Esther del Campo y María Luisa Ramos, “La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina”, *Justicia Electoral*, México, núm. 15, 2001, pp. 57-83.

¹⁴ Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, p. 247.



Las primeras elecciones en que participó este partido (1929) se vieron opacadas por un sonado fraude electoral, pero de inmediato se legitimaron por un marcado apoyo del poder gubernamental y del ejército.

En un principio, el PNR fue una alianza de partidos locales y nacionales, que cinco años después se disolvieron para dar paso a la afiliación individual. El general Calles tuvo gran influencia en la política mexicana, aun después de su periodo presidencial. Debido a ello y a sus críticas hacia las reformas sociales que puso en práctica el general Lázaro Cárdenas, Calles fue exiliado del país. En ese contexto, el PNR experimentó un cambio hacia bases corporativas, y en 1938 se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

El PRM estaba dividido en cuatro sectores: el campesino, el obrero, el popular y el militar. Este partido tuvo como pilares diferentes confederaciones, entre las que destacan las de los trabajadores de México (CTM) y la de campesinos (CNC), con las que se aspiraba a mantener un control centralizado de todos los sectores sociales, para obtener, gracias a ello, los triunfos en los procesos electorales. La declaración de principios del PRM era vaga, lo que permitía incorporar una enorme diversidad de corrientes políticas, salvo la izquierda y la derecha extremas. Durante la presidencia del general Cárdenas, el PRM aceptó la lucha de clases como centro de su concepción política y social, con lo que se buscaba dar forma a cierto tipo de socialismo.

En enero de 1946, el PRM se disolvió y dio vida al PRI. Al tiempo que desaparecía el sector militar, el sector popular, identificado con la clase media, comenzó a acaparar los puestos de elección popular. El PRI abandonó las ideas socialistas, pero decía no abandonar a las clases populares; se comprometió, además, a la búsqueda de la unidad política nacional y el desarrollo económico del país. El nacionalismo y la oposición a la hegemonía norteamericana fueron elementos centrales de la ideología del denominado partido oficial, y fueron claves para la consolidación del partido, pese a la dependencia de México respecto del país del norte.

Lorenzo Meyer y José Luis Reyna consideran que en la época dorada del partido hegemónico éste no se preocupó por el acceso al poder, sino en organizar y distribuir los puestos de elección popular entre los diferentes sectores que lo integraban,



así como de legitimar a sus candidatos.¹⁵ Lo anterior llevó a la configuración de un régimen que, no obstante ser formalmente democrático, muchos consideraron que tenía perfiles de autoritarismo. En esta situación contradictoria subsistieron algunos partidos de oposición, que desde sus orígenes dieron forma y vida a un débil sistema de partidos.¹⁶ Jaime Cárdenas Gracia señala que además de la legitimación de las elecciones, la formación del partido hegemónico y la legislación electoral, hubo otros mecanismos que limitaron el pluripartidismo, entre los que destaca el fortalecimiento de la figura presidencial que centralizó la vida política.¹⁷

En el sistema mexicano fue posible la existencia de partidos políticos contrarios a la ideología del partido hegemónico que, sin embargo, no tenían posibilidades reales de acceder al poder. En efecto, sus posibilidades de sumar cargos de elección popular eran muy limitadas.

La legislación electoral sufrió diversas modificaciones con el propósito de que la oposición no se marginara del sistema, sino que se desarrollara dentro de los cauces institucionales establecidos. A partir de 1977 esa legislación buscó abrir más espacios para que la izquierda tuviera presencia en la esfera política del país, ya que la derecha representada por el Partido Acción Nacional (PAN) estaba ya consolidada como segunda fuerza electoral.

Un paso importante para el sistema de partidos en México fue el establecimiento de la representación proporcional. Entre las causas que motivaron el establecimiento de ese mecanismo se tuvieron en cuenta las distorsiones en la representación que a menudo se generaban por el principio de mayoría relativa, así como la necesidad de darle más juego a los partidos opositores.

Siguieron, entonces, tres periodos importantes. El primero abarca de 1964 a 1976, durante el cual se otorgaban cinco diputaciones a cada partido político que consiguiera 2.5% de la votación federal, con la posibilidad de obtener una curul adicional por cada medio punto porcentual, hasta un límite de 20 curules, que en 1973 se amplió a 25. A este sistema se le bautizó como “diputados de partido”.

¹⁵ Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, “México. El sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia”, en *Los sistemas políticos en América Latina*, 3a. ed., México, Siglo XXI/Universidad de las Naciones Unidas, 1999, p. 311.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Jaime Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, p. 64.



El segundo periodo abarca de 1979 a 1985, en el que las curules por representación proporcional que se podían obtener sumaban 100 (se asignaban a través de una fórmula similar a la que se utiliza actualmente), mientras que las de mayoría relativa eran 300; por este medio se excluía del reparto de curules al partido que ganara por mayoría relativa en 200 distritos; el umbral electoral se fijó en 1.5 por ciento.

Por último, de 1988 a la fecha, las diputaciones por representación proporcional suman 200. Originalmente se excluía de este principio al partido que ganara la mayoría de los distritos, a menos que no tuviera mayoría absoluta de la Cámara; posteriormente se estableció que el partido con mayor número de distritos podría acceder a esta repartición siempre que no tuviera más de 300 diputaciones.

Los efectos de esta figura han sido notables y constituyen una recompensa a la organización y el trabajo de los partidos opositores.¹⁸ Actualmente en todos los distritos electorales se presentan candidatos de oposición, porque es mayor la importancia de cada voto en la suma de la votación federal. En consecuencia, se tienen nuevas opciones políticas y más espacio de participación para los partidos opositores en las contiendas electorales. Así, el electorado mexicano ha descubierto y aceptado nuevas opciones políticas compatibles con sus intereses e ideas, en un clima de apertura y tolerancia hacia la diversidad política e ideológica. Hinich y Munger sostienen que las ideologías difieren respecto a lo que es éticamente bueno, a cómo deben distribirse los recursos de la sociedad, y a dónde debe residir el poder político. Los tratadistas dividen las ideologías en *izquierda* o *derecha*,¹⁹ según planteen en sus plataformas políticas un régimen de intervención del Estado en la economía o de *laissez faire*; o bien si en lo político y cultural los primeros asumen posturas más proclives a las grandes transformaciones, mientras los segundos se muestran más satisfechos con el *statu quo* y, en consecuencia, tienen un perfil más conservador.²⁰ En este sentido, en la clasificación de los partidos políticos mexicanos por lo regular se vincula a la izquierda con el Partido de la Revolución Democrática

¹⁸ Benito Nacif Hernández, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE, 2002, pp. 103-113.

¹⁹ Citado por Alejandro Moreno, “Ideología y voto: dimensiones de la competencia política en México en los noventa”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *op. cit.*, pp. 330-335.

²⁰ *Ídem*.



(PRD), la centro-derecha con el (PAN) y se asigna una posición de centro al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Sin embargo, siempre resulta arriesgado hacer una división absoluta y tajante de las corrientes ideológicas de cada partido político, ya que es preciso, además, tomar en consideración el aspecto subjetivo correspondiente a los candidatos y las circunstancias que se viven en cada circunscripción electoral. Por lo tanto, es más útil emplear una clasificación que atienda a su temporalidad, conforme a la cual podemos distinguir los partidos coyunturales de los permanentes: los primeros se forman en torno a alguna personalidad de fuerte liderazgo político, de cuyo éxito o fracaso electoral depende la supervivencia del partido. Por su parte, los permanentes se originan con base en la maduración de corrientes ideológicas más acabadas y no dependen de una figura personal.

Las victorias del PAN y el PRD en elecciones locales, de 1989 a la fecha, han superado la tradicional supremacía del PRI en las elecciones de épocas anteriores, y han obligado a los gobiernos federales a compartir el poder con la oposición y a crear instancias institucionales de negociación y discusión para favorecer, así, la consolidación de un sistema multipartidista.

El actual sistema multipartidista de México es resultado del empuje de la sociedad, manifiesto en las reformas a la legislación electoral. Yemile Mizrahi considera que la oposición ha logrado introducir reformas que han reactivado la maquinaria del Estado para dar oportunidad al nacimiento de un nuevo sistema de partidos a partir de la tolerancia y el reconocimiento a nuevas opciones políticas.²¹

La alternancia en el ejercicio del poder encierra el potencial para transformar las prácticas y convenciones políticas profundamente arraigadas tras décadas de dominio en México de un mismo partido. Los cambios en la política mexicana representaron avances en el proceso de construcción del orden democrático y, al producirse la alternancia en el poder, los partidos de oposición se han visto forzados a generar nuevas ideas para responder a las preferencias de los votantes.²²

²¹ Yemile Mizrahi, "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *op. cit.*, pp. 353-358.

²² Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández, "La lógica del cambio político en México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *op. cit.*, pp. 8, 10 y 34.



Sin embargo, el triunfo de un partido de oposición no implica la solución inmediata de todos los problemas nacionales y, en un sistema de gobierno dividido como el que ha tenido México en los últimos años, puede propiciar el desencuentro entre los actores políticos cuando el presidente no cuenta con el respaldo de una mayoría parlamentaria. En ese sentido, el multipartidismo puede dar lugar a la ingobernabilidad.

Para adoptar un sistema en el que se reconozca la participación e ideología de todos los partidos políticos es necesario transitar por distintas etapas en las que son frecuentes los desacuerdos; el cambio de poder implica una responsabilidad importante de quienes acceden a él para impulsar acuerdos con los demás actores, sin necesidad de disputas o crisis que se prolonguen durante los periodos de gobierno.

Crisis de los sistemas de partidos

Cuando se contrasta la valoración de la democracia como esa posibilidad de ejercer la libertad individual y hacer respetar los derechos humanos con las críticas que reciben gobiernos, parlamentos, organizaciones partidarias y la clase política en general, se observa una contradicción que afecta a todos los actores mencionados. Existe la percepción de que en América Latina las organizaciones partidarias atraviesan por un proceso de fuerte deslegitimación; además, predomina la creencia de que la actual coyuntura está marcada por cambios sociales y económicos que inciden en la naturaleza y el desarrollo de los partidos políticos y, por consiguiente, en la configuración de los sistemas de partidos en la mayoría de los países latinoamericanos.

Manuel Alcántara²³ refiere cinco rubros en los cuales se ven afectados los sistemas de partidos: a) la gobernabilidad, b) la relación de las organizaciones partidarias con las políticas económicas, c) la canalización por vías no partidarias de las preferencias políticas, d) la relación de los partidos y las reformas políticas, y e) el redimensionamiento del papel de los partidos políticos en los procesos de consolidación democrática.

²³ Cfr. Manuel Alcántara, Esther del Campo y María Luisa Ramos, *op. cit.*



El problema de la gobernabilidad se refiere a la capacidad para desarrollar la acción de gobierno en un contexto en que los partidos políticos desempeñan funciones de elaboración de políticas, de representación y de agregación de intereses. En ese sentido, la estabilidad en la relación entre partidos da lugar a un sistema estable, lo que constituye un factor decisivo para facilitar la acción de gobierno.

En cuanto a la relación de los partidos políticos con las políticas económicas cambiantes, determinadas por las reformas a que obliga el proceso de globalización, los resultados de numerosos estudios en torno al grado de importancia del debate ideológico entre fuerzas políticas han llevado a la conclusión de que la variable ideológica no es decisiva en la interacción partidista y que, además, los efectos sociales de las políticas de ajuste estructural no han sido, en términos generales, objeto de reflexión programática por parte de los partidos políticos latinoamericanos.

Además, el surgimiento de nuevos caudillos, la falta de formalización de la política y la canalización por vías no partidarias de las preferencias políticas son fenómenos que, según algunos, se encuentran estrechamente relacionados con la irrupción de los medios de comunicación como canales de intermediación y que ejercen funciones antes adscritas a los partidos políticos, lo que refleja una crisis de legitimidad y de credibilidad de los partidos políticos como instituciones representativas de la sociedad.

En la relación entre partidos políticos y las reformas políticas que se realizan con objeto de coadyuvar a la consolidación de la democracia ha perdido interés el debate entre las bondades y las limitaciones de los modelos parlamentario y presidencial, al tiempo que ha adquirido mayor relevancia la forma en que se relacionan los poderes ejecutivo y legislativo, ya que esta relación es la que determina, en gran medida, la consolidación democrática y los problemas de gobernabilidad.

Finalmente, es necesario reconocer que hay un intento por redimensionar el papel de los partidos políticos en los procesos de consolidación democrática, en la medida en que se ha hecho evidente su decisiva influencia en el tema. La consolidación de las democracias latinoamericanas depende de la forma en que se lleven a cabo los procesos de transición y del éxito con que las organizaciones partidarias enfrenten los desafíos sociales, políticos y económicos que plantea cada contexto nacional.



CONCLUSIONES

Los partidos políticos se han posicionado como la institución idónea para conquistar, por la vía democrática, el poder político. Su nacimiento está íntimamente ligado al de la democracia moderna, y su función principal consiste en actuar como mediadores entre la sociedad y la clase política.

La composición estructural de la totalidad de los partidos políticos de un Estado constituye el sistema de partidos, cuyo estudio es relativamente reciente y de gran importancia para las democracias modernas. El sistema de partidos se refiere a la forma en que los partidos políticos interactúan entre sí cuando estamos en presencia de un Estado en el que hay dos o más fuerzas políticas; o bien a la forma en que un solo partido actúa dentro de un régimen representativo.

Diversos criterios se han tomado en cuenta para clasificar los sistemas de partidos: el número de partidos, su tamaño, la distancia ideológica entre ellos, sus pautas de interacción, su relación con la sociedad o con grupos sociales y su actitud frente al sistema político, lo que ha dado origen a múltiples tipologías, entre las cuales la de Giovanni Sartori sigue siendo referente obligado en todas las investigaciones sobre el tema.

La existencia de los sistemas de partidos permite la confrontación de distintas ofertas políticas, y que las fuerzas políticas obtengan de manera legítima cargos de representación popular y de gobierno, a la vez que promueve el ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas. Además, el sistema de partidos funge como canal de comunicación entre la sociedad y su gobierno, comunicación que se da en una doble dirección, ya que mientras el sistema de partidos transmite a las instancias políticas las inquietudes, necesidades y demandas de la sociedad, también hace llegar a la sociedad las decisiones políticas asumidas por las instancias gubernamentales y los propios partidos.

Los estudios sobre partidos políticos y sistemas de partidos han adquirido gran relevancia en América Latina al poner de manifiesto las características comunes de la región, como la poca relevancia de los partidos en la vida política, su dependencia respecto de la fuerza carismática de ciertos líderes y la falta de organización, cohesión y homogeneidad internas.



Los sistemas de partidos en América Latina oscilan entre el bipartidismo y el multipartidismo, y la polarización ideológica es relativamente alta; la mayoría de ellos no están consolidados, sino que se caracterizan por su inestabilidad, en tanto aparecen y desaparecen partidos y el voto oscila de forma importante de elección en elección.

México no escapa a la generalidad de los países latinoamericanos, ya que comparte numerosas características con ellos. Su actual sistema multipartidista es resultado del empuje de la sociedad, plasmado en las reformas a la legislación electoral después de décadas de dominio de un partido político. Los cambios en la política mexicana constituyen avances en el proceso de construcción del orden democrático, sin embargo, el triunfo de los partidos opositores no asegura de ninguna manera un sistema de partidos fuerte, ni una democracia consolidada.

El estudio sobre los sistemas de partidos no ha llegado a su fin. La relevancia que las organizaciones partidarias tienen en la conformación de las democracias modernas las coloca en el centro del interés de quienes se preocupan por el comportamiento de las sociedades actuales y sus sistemas políticos.

La consolidación democrática de los países latinoamericanos aún no se ha logrado, y los partidos políticos tienen su parte de responsabilidad. Por ello, el estudio de la configuración de los sistemas de partido como resultado de los factores ya analizados que lo afectan y determinan, aparte de otros que pudieran agregarse, constituye un elemento muy importante que se debe considerar para la consecución del fin democrático.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, Manuel, Esther del Campo y María Luisa Ramos, “La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina”, *Justicia Electoral*, México, núm. 15, año 2001.

BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003.

———, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, trad. Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín, Jorge Tula, 2 t., 13a. ed., México, Siglo XXI, 2002.



- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM-IJ, 1994.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1984.
- , *Los partidos políticos*, 11a. reimp., México, FCE, 1988.
- MAYER-SERRA, Carlos Elizondo y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE, 2002.
- MEYER, Lorenzo y José Luis Reyna, *Los sistemas políticos en América Latina*, 3a. ed., México, Siglo XXI, 1999.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE/UNAM, 1994.
- , Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg/Instituto de Ciencia Política-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/FCE, 1998.
- PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*, trad. Mario Trinidad, México, Alianza, 1993.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 4a. reimp., México, FCE-/UNAM, 2000.
- , *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza, 1976.
- ZOVATTO, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas/International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006.

Los autores

Aparicio Castillo, Francisco Javier

Licenciado en Economía por la Universidad de las Américas-Puebla. Cuenta con estudios de maestría y doctorado en Economía por la Universidad George Mason de Estados Unidos. Desde 2003 es profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Es candidato al Sistema Nacional de Investigadores. Ha colaborado como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial en temas relativos a economía política y reformas estructurales en México. Sus líneas de investigación principales son: financiamiento a partidos, gastos de campaña y su regulación y la relación entre instituciones políticas, competencia electoral y políticas públicas en México y otros países.

Bernal Moreno, Jorge Kristian

Licenciado en Derecho, con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo y maestría en Derecho con mención honorífica por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta también con un diplomado en Derecho Corporativo por la Universidad Iberoamericana. Es profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor de asignatura del Colegio de México, donde imparte las materias de Derecho Constitucional, Teoría Política y Sistema Político Mexicano. Ha impartido varios cursos en empresas privadas, organismos públicos y partidos políticos y es autor de diversos artículos en libros y revistas jurídicas. En el sector público ha sido secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral del Distrito Federal.



Actualmente se desempeña como secretario de Planeación de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y consejero distrital del Instituto Federal Electoral. La Universidad Nacional Autónoma de México lo reconoce con el *pride* nivel “C” y es beneficiario de la Cátedra Extraordinaria “Héctor González Uribe” y de la Cátedra Especial “Alfonso Noriega Cantú”.

Díaz Naranjo, Fernando José

Es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana. Realizó estudios de educación media superior en Edmore High School, en el estado de Dakota del Norte en Estados Unidos de Norteamérica. Cuenta con diversos diplomados especializados. Dentro de su experiencia en el ámbito electoral destaca su cargo como vocal del Registro Federal de Electores en la XV Junta Distrital Ejecutiva del Distrito Federal del Instituto Federal Electoral, de junio de 1993 a agosto de 1996. De septiembre de ese mismo año a enero de 1997 fungió con el mismo cargo en la 04 Junta Distrital Ejecutiva del IFE en el estado de Chiapas. Fue subdirector de Coordinación y Apoyo Regional para la atención de los estados de Campeche, Oaxaca y Tabasco en 1997, adscrito a la dirección ejecutiva de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral. En 1999 se desempeñó en esa misma dirección ejecutiva como subdirector de Planeación y Logística. El 10 de febrero de dicho año recibió la titularidad en el rango I Coordinador Electoral “A” del cuerpo de la función directiva del Servicio Profesional Electoral. En el mes de noviembre de 1999 se integra al Instituto Electoral del Distrito Federal en el cuerpo de la función directiva, rango IV, nivel 1, con el puesto de director de Apoyo Institucional adscrito a la Unidad de Coordinación y Apoyo a Órganos Desconcentrados. Cabe destacar que obtuvo la calificación más alta en el cargo de director de Área del Servicio Profesional Electoral en la Evaluación Anual Integral de 2002. Actualmente es consejero electoral propietario del Instituto Electoral del Distrito Federal y preside las comisiones de Organización y Geografía Electoral y la Comisión Especial encargada de elaborar los proyectos de procedimientos pertinentes a fin de conocer las tendencias electorales y resultados electorales preliminares; asimismo, es miembro de las comisiones del Servicio Profesional Electoral y de Asociaciones Políticas.

**Esparza Martínez, Bernardino**

Es doctor en Derecho “Cum Laude” por la Universidad Complutense de Madrid, España, con maestría en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales del Senado de España y con especialidad en Desarrollo de la Función Directiva por el Instituto Nacional de Administración Pública de España. Es investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores de México y miembro del Comité Evaluador en Ciencias Sociales, con disciplina en Derecho, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en México. Asimismo, es miembro, de la Asociación de Constitucionalistas de España, además de becario de diversas instituciones de educación como Conacyt, la Universidad de Cádiz, del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Agencia Española de Cooperación Internacional y del Instituto Nacional de Administración Pública de España. También ha sido profesor invitado del Instituto Jurídico Antonio Cicu de la Universidad de Estudios de Bolonia, Italia. Entre sus publicaciones se encuentran los libros Derecho de partidos políticos; Prontuario de derecho electoral; Partidos políticos. Un paso de su formación política y jurídica; Crisis democrática en los partidos políticos; el disco compacto de un banco de datos relacionado con los derechos políticos para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, denominado Manual de derechos-políticos electorales, así como distintos artículos relacionados con el Derecho Constitucional y Electoral publicados en revistas especializadas del país y del extranjero. En el ámbito profesional ha sido profesor-investigador del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y actualmente es profesor-investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Gallegos González, Eduardo

Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno y maestro en Ciencias Sociales por el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Cuenta con diplomado en Políticas Públicas y Gobierno Local por el Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública y diplomado de Especialización en Sistemas Electorales por la Universidad de Guadalajara. En su experiencia en el ámbito electoral destaca que fue consejero electoral propietario del 09 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral, con



sede en Guadalajara, Jalisco, en 1997; coordinador operativo de la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Consejo Electoral del Estado de Jalisco en 1997; encargado de despacho de la dirección de Capacitación Electoral, en julio de 1997; encargado de despacho de las Direcciones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, en octubre de 2002; jefe de capacitación electoral de la dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2003-2005; y subdirector de Capacitación y Organización electoral, de junio 2003 a febrero 2004. Ha publicado la revista *Análisis de Tiempo* (enero a agosto de 1999) y *La Brecha*, Suplemento del periódico *El Occidental*, en febrero y marzo de 2001. Actualmente es jefe del Departamento de Formación Profesional y Ciudadana de la Dirección de Capacitación y Educación Cívica del Instituto Electoral del Estado de Jalisco.

González Bárcenas, Facundo

Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco (UAM-A); realizó estudios de maestría en Sociología Política en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, y es candidato a doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones de Poder y Cultura Política por la UAM-Xochimilco. Es autor de diversos ensayos sobre teoría política, sistema político mexicano, análisis electoral y metodología de las ciencias sociales, entre ellos, “Modernidad, posmodernismo y proyecto político”, “Estabilidad política”, “Partidos políticos y representación en el Distrito Federal” y “La periodización como apertura a la realidad sociohistórica”. Es coautor del *Tesaurus político electoral* elaborado para la Red Nacional de Bibliotecas del Instituto Federal Electoral y autor de dos textos de bases teóricas para el Programa de Formación del Servicio Profesional Electoral del propio Instituto: *Las elecciones en México* y *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Fue secretario técnico de la Comisión de Educación de Salud y Asistencia Social de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, subdirector de investigación en Cultura Política en el IFE, coordinador de asesores de la Delegación Benito Juárez, coordinador ejecutivo de Desarrollo Informático del Gobierno del Distrito Federal, asesor de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados y Coordinador de Operaciones y Logística del Proyecto IFAI-Comunidades. Ha



sido docente de la Universidad del Claustro de Sor Juana, la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa y de la maestría en Instituciones y Procesos Electorales del Servicio Profesional Electoral del IFE. Actualmente es profesor-investigador de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Islas Colín, Alfredo

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Derecho por la Universidad de París-Sorbonne, (Panthéon-Assas) en la especialización de Derecho Constitucional. Es investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos desde agosto de 2005 hasta la fecha y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, nivel I. Dentro de su experiencia en el ámbito electoral destaca su cargo como secretario de Gestión Jurisprudencial y director de Investigación en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En Francia, en materia de derechos humanos y derechos políticos electorales, fue director de Investigación en el Consejo Nacional de la Investigación Científica de 1998 a 1999 y consultor internacional en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en las oficinas ubicadas en París (1996-1999, 2005). En el ámbito académico ha sido profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Anáhuac, Universidad de las Américas, el Instituto de la Judicatura Federal, el Instituto Tecnológico de Monterrey, la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad Autónoma de Durango. También fue miembro del Comité de Creación del Doctorado en Administración Pública en la Universidad Anáhuac. Actualmente es profesor investigador en el Instituto Tecnológico de Monterrey campus Estado de México.

Martínez Arroyo, Laura Alejandra

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, actualmente se encuentra cursando la especialidad de



Derecho Electoral en la División de Estudios de Posgrado de la misma Facultad. Cursó el Diplomado en Derecho y Prácticas Electorales en el Instituto de Alta Capacitación y Actualización Profesional, A.C. (2002-2003). En el ámbito académico fue colaboradora del doctor Miguel Acosta Romero ex director de la Facultad de Derecho de la UNAM (1996-1999), con quien escribió las siguientes obras: *Código Civil para el Distrito Federal; Comentarios, legislación, doctrina y jurisprudencia*, vols. I, II, III, IV y V y *Teoría general del acto jurídico y obligaciones*, todos publicados por Porrúa (1996-2002). Ha sido miembro del Servicio Profesional Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal, primero como líder de Proyecto “A” en la Dirección Distrital VIII (1999-2002), y a partir 2003 a la fecha, como secretario técnico jurídico en la Dirección Distrital XI. Recibió la calificación más alta en el cargo de director técnico jurídico del Servicio Profesional Electoral en la Evaluación del Desempeño 2003.

Martínez González, Víctor Hugo

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México y licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Nuevo León; maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y doctor en Ciencia Política por la misma institución. Actualmente realiza el posdoctorado en Ciencia Política en la Universidad Nacional Autónoma de México (2007-2009). Es investigador visitante del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid. Investigador visitante del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España. Investigador del proyecto Partidos Políticos y Consolidación Democrática en México, del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica en la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Ha sido profesor de Teoría Política Contemporánea en la Universidad Iberoamericana y en la Universidad de Monterrey; de Partidos Políticos y Sistemas Electorales en la UIA; de Sociología Política, Poder Político, Seminarios de Tesis y Metodología de la Investigación en la UNAM. Es autor del libro *Fisiones y fusiones, divorcios y reconciliaciones: la dirigencia del Partido de la Revolución Democrática 1989-2004*, Flacso,



UNAM, Centro de Estudios Políticos y Sociales de Monterrey, Plaza y Valdés, 2005. También ha publicado numerosos artículos en libros y revistas.

Muñoz Armenta, Aldo

Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca, España. Fue profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México de 2001 a 2002. Profesor investigador del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana de enero de 2002 a diciembre de 2006. Profesor de Instituciones Políticas en la Facultad de Ciencias Políticas de la UAEM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1, de enero de 2003 a la fecha. Sus líneas de investigación son: partidos políticos y procesos electorales, partidos políticos y sociedad civil y sindicalismo magisterial. Su publicación más reciente es el libro *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto del cambio político y la descentralización educativa en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) 1992-1998*, editado por la Universidad Iberoamericana en el 2005. También ha realizado numerosos artículos publicados en libros y revistas. Actualmente es profesor-investigador de la Universidad Iberoamericana.

Pérez Contreras, Salvador Alejandro

Es maestro en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, grado que obtuvo con mención académica el 24 de junio de 2006. Académico de número de la Academia Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social desde el año 2001. Se dedicó a la docencia como profesor de Derecho Procesal del Trabajo y Clínica Forense Laboral en la Universidad Don Vasco, A.C., en Uruapan, Michoacán, de 1998 a 2001. Participó en los Foros Regionales para la Reforma Político Electoral de Michoacán celebrados en 1999 en Zamora, Uruapan, Lázaro Cárdenas y Morelia, Michoacán. A partir de marzo de 2005 ingresa al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito al Centro de Capacitación como profesor investigador, llevando a cabo actividades de preparación de cursos y de material de exposición; el proyecto



de ley concordada de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; asesoría en los talleres virtuales; asistencia a cursos de actualización y formación; recopilación de los medios de defensa internos del PRI; preparación de los exámenes para aspirantes a secretarios de estudios y cuenta para integrar las Salas Regionales; impartición de cursos en la materia electoral tanto a tribunales e institutos locales, y a las Juntas Locales Ejecutivas, y estuvo comisionado a la ponencia del magistrado José de Jesús Orozco Enríquez, para el apoyo de las distintas actividades que se desarrollaron durante la etapa impugnativa de los comicios federales de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores de la República.

Pérez Martínez, Jacaranda María

Estudió la Licenciatura en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en el Centro de Investigación y Docencia Económicas y en la Universidad de Alberta en Canadá. Ha colaborado en proyectos de opinión pública como el estudio *México y el mundo* del CIDE y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, así como en la aplicación de métodos cuantitativos en las ciencias sociales y políticas públicas. Sus principales áreas de investigación son: regímenes de financiamiento a partidos, sistemas electorales y de partidos. Actualmente trabaja en la División de Estudios Políticos del CIDE.

Pérez Vega, Moisés

Doctor en Investigación en Ciencias Sociales, con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede México) y maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es candidato al Sistema Nacional de Investigadores. Ha ejercido actividades de docencia e investigación en varias universidades del país, entre las que se encuentran la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, y la Universidad Nacional Autónoma de México. Entre sus publicaciones se encuentran: *Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México. La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2000-2003*; “El fortalecimiento de las legislaturas locales como agencias de rendición de cuentas”, en *El poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo*; “Teorías de la orga-



nización legislativa: contribuciones, limitaciones y desafíos de la teoría de la elección racional”, en *Acta Republicana*, año 5, núm. 5. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en la Academia de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Poom Medina, Juan

Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Sonora, maestro en Ciencias Sociales por el Colegio de Sonora y doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Es autor de diversos artículos especializados en temas electorales y de gestión pública que se enfocan al estado de Sonora. Desde 1999 es profesor-investigador en el Programa de Estudios Políticos y de Gestión Pública en el Colegio de Sonora, y desde 2007 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

Ramírez Huanosto, José Luis

Es abogado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Cuenta con la especialidad en Derecho Procesal y con el grado de maestro en Derecho, ambos otorgados por la División de Estudios de Posgrado de la mencionada universidad; actualmente es candidato a doctor del Programa de Doctorado Interinstitucional en Derecho en la División de Estudios Jurídicos adscrito a la Universidad de Guadalajara. Profesor e investigador de carrera en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, imparte las materias de Hermenéutica Jurídica, Técnicas de Investigación y Terminología Jurídica en la División de Estudios de Posgrado de dicha universidad. Cuenta con diversas publicaciones e investigaciones como: *Los partidos políticos en torno a los sistemas jurídicos contemporáneos*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), 1997; *La creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en referencia a la función y tramitación de los medios de impugnación en materia electoral*, UMSNH, 1997; *Inconstitucionalidad del juicio para dirimir y resolver los problemas laborales de los trabajadores del Instituto Federal Electoral*, *Reforma Judicial en el Estado mexicano*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004; *Análisis sobre la causal abstracta*



de nulidad en materia electoral, Universidad de Guanajuato, 2005, entre otras. En el ámbito electoral ha ocupado diversos cargos locales y federales; fue secretario del Consejo Distrital Electoral 06 en el Instituto Electoral de Michoacán; coordinador de asesores en la Junta Local del Instituto Federal Electoral en Michoacán y presidente del Consejo Electoral, Uruapan Sur, Distrito XX del Instituto Electoral de Michoacán. Actualmente es profesor-investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Salguero Osuna, Norma Olivia

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó el curso de posgrado en Derecho Constitucional en la Universidad de Salamanca, España. En el ámbito electoral fue secretaria auxiliar en el Tribunal Federal Electoral, antecedente inmediato del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, jefa de departamento en la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales, secretaria de estudio y cuenta en el Tribunal Electoral del Distrito Federal y coordinadora electoral y posteriormente asesora en el Instituto Electoral del Distrito Federal. Actualmente es asesor técnico “A” y realiza labores de asesoría jurídica en materia electoral en la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Sandoval Ballesteros, Netzaí

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como asesor jurídico en la Convención Nacional Hacendaria y en el Programa de Legalidad, Estado de Derecho y Rendición de Cuentas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Actualmente es asesor del consejero presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Serrano Migallón, Fernando

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y licenciado en Economía por la Escuela



Nacional de Economía de la misma universidad. Realizó la especialización en Administración General en el Instituto Internacional de Administración Pública de París, Francia, y obtuvo el diploma de estudios superiores. Cuenta con certificado de Derecho Internacional Público por la Academia de Derechos Internacionales de la Corte Internacional de Justicia, de La Haya, Holanda. Es doctor en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. En su trayectoria académica ha sido profesor titular de Ciencia Política; profesor de Derecho Constitucional en las licenciaturas en Administración Pública y en Relaciones Internacionales en el Centro de Estudios Internacionales de el Colegio de México; profesor invitado a la Escuela Nacional de Administración Pública de la Universidad de Québec para dictar la Cátedra sobre Administración Pública Mexicana. En 1994 ingresó al Sistema Nacional de Investigadores como Investigador Nacional nivel I y en el 2004 alcanza el nivel II (en revisión). En 2007 es condecorado como Doctor Honoris Causa en Humanidades por la Universidad Paulo Freire de Managua, Nicaragua. En el ámbito laboral destaca como coordinador de asesores del jefe del Departamento del Distrito Federal y coordinador general jurídico en la misma institución; director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; director general del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública y primer director general del Instituto Nacional del Derecho de Autor. En el 2004 recibe el reconocimiento a la Promoción y defensa del Derecho de Autor, otorgado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual de la Organización de las Naciones Unidas. Ha publicado 25 libros originales, más de un centenar de artículos y es coordinador y coautor en más de 60 obras colectivas.

Vanegas López, Marco Antonio

Es Licenciado en Derecho y cuenta con la especialidad en Derecho Laboral por la Universidad Tecnológica de México. Ha colaborado en despachos jurídicos especializados en materia civil, laboral y administrativa. En 1999 se incorpora al Instituto Electoral del Distrito Federal con el cargo de líder de proyecto. Actualmente ocupa el cargo de secretario técnico jurídico adscrito a la III Dirección Distrital de dicho Instituto. Ha participado en diversos cursos



y seminarios en materia electoral. Además cuenta con experiencia docente, ya que fungió como titular de la materia Derecho Civil en la Universidad Tecnológica de México. Asimismo, participó como parlamentario propietario durante el primer Parlamento de la Juventud del Distrito Federal.

Zovatto Garetto, Daniel

Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba, Argentina; licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Córdoba; master en Estudios Internacionales de la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Madrid; master en Derechos Humanos y doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Además posee una maestría en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. En su amplia experiencia en el ámbito electoral fue, desde 1989 hasta 1996, director ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Desde 1994 y hasta 1996 ocupó también, en esa misma Institución, la posición de director ejecutivo adjunto. Fue secretario ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. A partir de 1997, y hasta la fecha, se desempeña como director regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Es miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro y del Consejo Editorial de la revista *Foreign Affairs* en español. Es conferencista internacional y colaborador frecuente de numerosos periódicos y revistas de análisis político en Latinoamérica, así como autor y coautor de diversos libros sobre derechos humanos, partidos políticos, elecciones y democracia en América Latina. Profesor visitante en diferentes universidades de América Latina, Europa y Norteamérica, y consultor de organismos y agencias internacionales.

Sistema político electoral terminó de imprimirse en Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V., Calle 2 núm. 21, col. San Pedro de los Pinos, 03800 México, D.F., en diciembre de 2007. La corrección de estilo la realizó Solar, Servicios Editoriales, y el cuidado de la edición estuvo a cargo de Luis Franco. El tiraje fue de mil ejemplares impresos en papel bond de 75 gramos y forros en cartulina cuché mate de 210 gramos. Se utilizaron las fuentes tipográficas Goudy y Frutiger.

Esta obra se difunde en formato pdf en la Biblioteca Electrónica del Instituto Electoral del Distrito Federal desde el 20 de agosto de 2015.

