

¿Hacia una Ley de Partidos Políticos?

Experiencias latinoamericanas
y prospectiva para México

Coordinadores

RAÚL ÁVILA ORTIZ

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

DANIEL ZOVATTO



¿HACIA UNA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS?

Experiencias latinoamericanas
y prospectiva para México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 190

Coordinadora editorial: Elvia Lucía Flores Ávalos
Cuidado de la edición: Martín Eduardo Andrade Godínez
Formación en computadora: Arturo de Jesús Flores Ávalos

RAÚL ÁVILA ORTIZ
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO
DANIEL ZOVATTO
(Coordinadores)

¿HACIA UNA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS?

Experiencias latinoamericanas
y prospectiva para México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

IDEA Instituto Internacional
para la Democracia y la Asistencia Electoral

INSTITUTO "BELISARIO DOMÍNGUEZ"
DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

MÉXICO, 2012

Primera edición: 25 de junio de 2012

Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO “BELISARIO DOMÍNGUEZ”
DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Av. Patriotismo No. 711, Edificio “A”, 4 Piso.
Col. San Juan Mixcoac, Del. Benito Juárez, C.P. 03730.

IDEA INSTITUTO INTERNACIONAL
PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL

Strömsborg SE-103.34
Estocolmo, Suecia

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-3392-0

CONTENIDO

Presentación	IX
Vidar HELGESEN y Héctor FIX-FIERRO	
Resumen Ejecutivo	1
Raúl ÁVILA, Lorenzo CÓRDOVA y Daniel ZOVATTO	

MENSAJES POLÍTICOS E INSTITUCIONALES EN LA INAUGURACIÓN DEL SEMINARIO

Pedro Joaquín COLDWELL.	21
Soledad LOAEZA	24
Lorenzo CÓRDOVA	27
Carlos NAVARRETE	29
José GONZÁLEZ MORFÍN	32

CONFERENCIA MAGISTRAL

Régimen Jurídico de los partidos políticos en América Latina.	37
Daniel ZOVATTO	

LA PERSPECTIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS

Armando LÓPEZ CAMPA	67
(Partido Convergencia)	
Arturo ESCOBAR Y VEGA	72
(Partido Verde Ecologista de México)	
Silvano AUREOLES CONEJO	76
(Partido de la Revolución Democrática)	

Jesús MURILLO KÁRAM	80
(Partido Revolucionario Institucional)	
Gerardo ARANDA OROZCO	84
(Partido Acción Nacional)	

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS
Y PROSPECTIVA PARA MÉXICO

Vida interna partidaria, justicia electoral y pertinencia de una ley de partidos en México	95
Raúl ÁVILA	
Hacia una ley de partidos políticos. Ejes temáticos para la discusión	133
Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO	
Principio democrático y partidos políticos en Colombia . . .	157
Augusto HERNÁNDEZ BECERRA	
Los partidos políticos en Costa Rica	177
Rubén HERNÁNDEZ VALLE	
Las finanzas electorales en Brasil	197
Torquato JARDIM	
Mejorar la representación política para democratizar los partidos y construir mayorías dentro del poder legislativo. . .	223
Andrés LAJOUS	
Control de la legalidad en la vida de los partidos políticos. . .	237
Jorge LAZARTE	
La reforma electoral para la consolidación democrática. . .	255
Ciro MURAYAMA	
El financiamiento de los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación en el Perú. . .	267
Fernando TUESTA	

PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Instituto de Estudios Legislativos “Belisario Domínguez” del Senado de la República, y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), sumaron voluntades y recursos a efecto de organizar un importante seminario académico, realizado a finales de 2010.

El evento se llevó a cabo en las instalaciones del Senado, en la ciudad de México, y convocó a expertos latinoamericanos, y políticos, legisladores y académicos de este país, para analizar e intercambiar planteamientos y experiencias en torno al marco jurídico de los partidos políticos.

La agenda temática del seminario fue estructurada con el propósito no solo de actualizar el conocimiento de las experiencias legislativas en la materia en varios países de la región, sino también de explorar las posiciones y argumentos de los propios partidos y académicos mexicanos sobre posibles innovaciones a la legislación nacional.

Del seminario han emergido elementos técnicos, jurídicos y políticos, que contribuyen tanto al avance del conocimiento comparativo y contextual en el tema referido como a la ponderación de opciones institucionales para posibles reformas legislativas. Es decir, progresa la ciencia jurídica en el ámbito electoral y se incrementa el conocimiento disponible para la toma de decisiones en el terreno de la política jurídica.

Las instituciones coorganizadoras del seminario, al mantener vivo el espíritu de cooperación en busca de ampliar, fortalecer y

enriquecer nuestros saberes en torno a los sistemas jurídicos constitucionales, los sistemas políticos y, en este caso, la indispensable presencia y actuación de los partidos políticos en las democracias electorales latinoamericanas, conjugan esfuerzos para poner a disposición del público la obra derivada de aquel evento académico.

En el resumen ejecutivo, el lector podrá enterarse del contenido sustancial de todas las intervenciones y ponencias que se dieron durante el seminario. En el resto del libro podrá consultar en detalle todas las intervenciones y la mayoría de las ponencias presentadas, cuya pertinencia, profundidad y oportunidad continúan intactas.

Las instituciones coorganizadoras agradecen a los equipos técnicos y operativos que colaboraron para que el evento y esta publicación fueran posibles.

Estamos seguros de que la obra honrará los empeños de quienes participaron en el seminario y agregará valor intelectual al proceso de reformas constitucionales y legales, orientado a continuar fortaleciendo y modernizando los sistemas políticos, y a las organizaciones partidarias, constituidas por ciudadanos, como protagonistas fundamentales del juego democrático.

Si, además de ello, la obra coadyuva a incentivar la convicción para impulsar procesos reformistas, no solo en México, sino en otros países, entonces nos sentiremos todavía más satisfechos con la presente edición, que presentamos con el optimismo de siempre.

Vidar HELGESEN
Secretario general de IDEA Internacional

Héctor FIX-FIERRO
Director del IJ/UNAM

RESUMEN EJECUTIVO

Raúl ÁVILA ORTIZ
Lorenzo CÓRDOVA
Daniel ZOVATTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MENSAJES POLÍTICOS E INSTITUCIONALES
EN LA INAUGURACIÓN DEL SEMINARIO

México, D.F, a 14 de octubre de 2010.

Versión estenográfica (editada) de la Inauguración del Seminario Internacional Sobre Marco Jurídico de los Partidos Políticos, celebrado en el Patio Central del Senado de la República.

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

Pedro Joaquín COLDWELL *

Señor senador José González Morfín, presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado; señor senador Carlos Navarrete del Instituto Belisario Domínguez; doctora Soledad Loaeza; doctor Lorenzo Córdova, compañeros senadores, Arturo Núñez, Graco Ramírez, Alejandro Zapata y José Luis García Zalvidea, José Guadarrama, señoras y señores:

Debo, en primer término, en nombre y representación del presidente del Senado de la República, Manlio Fabio Beltrones, ofrecer la más cálida bienvenida a los dirigentes y militantes políticos del país, a los estudiosos del apasionante tema de los partidos políticos que nos honran hoy con su visita y a los representantes del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de IDEA Internacional; igualmente, expreso mi reconocimiento al otro copatrocinador del evento, el senador Carlos Navarrete, presidente del Instituto Belisario Domínguez.

Los partidos políticos son un fenómeno relativamente reciente en la historia de la humanidad. La teoría los valora bien al atribuirles el papel de formadores de la democracia, pero vistos desde el foco de la realidad, habitualmente están sometidos a severos cuestionamientos por parte de los núcleos de opinión pública.

* Senador del Partido Revolucionario Institucional

Alexis de Tocqueville, se atrevía a decir que los partidos políticos eran los males necesarios de las democracias representativas. Y es cierto, porque ningún gran país se ha podido construir sin contar con uno o más partidos políticos cohesionados y consistentes.

Son las herramientas ineludibles de que disponemos para el ejercicio de la política y para organizar con alguna forma de democracia a la sociedad.

Los gobiernos absolutistas y las dictaduras se mostraron legitimados por alguna doctrina, sea la del derecho divino u otra de signo más terrenal, incluso algunos regímenes despóticos se valieron de partidos ideológicos para ejercer el mando sin reparar en la observancia de los derechos de los individuos.

Pero cuando las puertas del Parlamento se abrieron a la competencia política y se enraizó el pluripartidismo, los regímenes autoritarios fueron decapitados y con ellos desapareció la autoridad mentirosa de las ideologías. La democracia nos puso ante los ojos el ejercicio mecánico del poder y los partidos políticos se exhibieron como maquinarias electorales y legislativas. Estos son los signos de la modernidad.

Una de las consecuencias de la alternancia democrática que sucedió en México a partir del año 2000 fue que el sistema de partido dominante se transformó en otro pluripartidista. Como muchas otras cosas en el país, la política no responde a diseños de gabinete, a la implementación de ideas puras o a recetas de filósofos y politólogos, sino que es la propia realidad la que va imponiendo sus exigencias y si ésta es dinámica, y al conformarlas se incorporan nuevos actores poderosos y emergentes, entonces sus instituciones se ven compelidas a irse transformando a gran velocidad.

La ausencia de un poder ejecutivo fuerte, de un presidente con poderes metaconstitucionales y de un partido coherente, sólido y disciplinado nos dejó en una nueva circunstancia de construir en la pluralidad decisiones de manera colectiva, por medio de la deliberación democrática, de cara a los públicos frente a medios de comunicación críticos y en un caos aparente en el que las piezas no encuentran siempre acomodo reconocible y estable.

La globalización nos trajo oportunidades de progreso, pero también nos mostró que estamos sometidos a crisis planetarias que solos no podemos superar. Los padecimientos económicos, la ruptura del tejido social, la desigualdad rampante, la transnacionalización del crimen organizado, fenómenos de intensidad y complejidad desconocida antes, se suman al desprestigio de la política y de los partidos, y obligan al político a seguir combatiendo en los intereses del día a día, pero sin descuidar el horizonte de mediano y largo plazo.

Los temas en la agenda de los ingenieros de la política, de los actores y protagonistas, de los dirigentes y militantes son abrumadores y constan de muchas tareas pendientes.

¿Cómo hacer que nuestros partidos políticos sean más representativos de la sociedad y operen como correas transmisoras del sentir de los ciudadanos?

¿Cómo hacer que nuestros partidos sean más democráticos en sus órganos internos y reflejen en el nombramiento de sus dirigentes y de sus candidatos el interés legítimo de las bases?

¿Cómo proteger los derechos políticos de los militantes sin lesionar la autonomía de los partidos?

¿Cómo mantener la independencia de los partidos políticos respecto a la influencia de los llamados poderes fácticos?

¿Cómo preservar a los partidos en tanto entidades de interés público y evitar que se conviertan en enclaves privados?

¿Cómo hacer que la política y con ella los partidos se conviertan en fuentes generadoras de propuestas programáticas para tomar la senda del desarrollo nacional y la justicia que merecen nuestro pueblo?

En todos los casos, el reto para la política es mayúsculo. El de formar una democracia eficaz para ciudadanos cada vez más ilustrados y cada vez más exigentes. Una de las herramientas que tenemos es la norma jurídica. En ella se sustenta el sistema de partidos y sin ella es imposible.

El marco jurídico es permanentemente perfectible y a ello ayudarán las experiencias que aquí se expongan; nacidas del es-

tudio de realidades diferentes pero hijas de un mismo origen y de culturas políticas semejantes.

Para el Senado de la República de México es un privilegio hospedar en nuestro Patio Central a este importante Seminario Internacional. Lo hacemos con verdadera satisfacción y formulamos votos porque de lo que aquí se exponga surjan beneficios tangibles para el progreso y la consolidación de nuestra democracia.

Muchas gracias.

Soledad LOAEZA *

Es para mí un honor estar esta mañana en este seminario en representación del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional.

Agradezco al Senado de la República su renovada voluntad de cooperación para realizar este evento. Desde luego, reconocemos la cooperación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el que ha sido uno de nuestros más cercanos colaboradores en una parte importante de nuestro trabajo, no nada más en México sino en toda América Latina.

Como ustedes recordarán, IDEA Internacional es un organismo intergubernamental del que forman parte 25 países, entre ellos México que ingresó a IDEA en el año 2005.

IDEA Internacional ha trabajado muy de cerca con el Senado en otras ocasiones, por ejemplo en el diseño, la discusión y los debates a propósito de la reforma electoral de 2007-2008. Asimismo, IDEA Internacional ha colaborado con el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en otros proyectos y actividades vinculados a la materia electoral.

* Investigadora de El Colegio de México.

Dentro del esquema de cooperación vigente con el Senado y con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, estamos aquí, esta mañana, para participar en nuevos debates a propósito del tema del marco jurídico de los partidos políticos. IDEA Internacional cuenta con los siguientes objetivos:

En primer lugar, contribuye y apoya procesos de cambio democrático y la consolidación de las ideas electorales que contribuyan a mantener y garantizar una democracia de calidad. Hay cuatro áreas de trabajo fundamentales en IDEA:

La primera de ellas está dedicada al análisis de los procesos electorales, de los sistemas y organismos electorales; la segunda, a la representación política y a los partidos políticos; la tercera, a procesos de reformas constitucionales; la cuarta, al estudio, análisis y examen de la interrelación entre democracia y desarrollo.

Estos cuatro grandes temas están atravesados por tres otros asuntos que afectan a cada una de estas cuatro áreas: El primero es el género, luego la diversidad y, por último, la seguridad.

IDEA Internacional tiene por objeto llevar a cabo investigaciones aplicadas, cuyo objetivo es ofrecer reportes y evaluaciones relativos al funcionamiento de las instituciones democráticas con el propósito de contribuir a la reflexión de los responsables de la toma de las decisiones. La investigación aplicada tiene también el objetivo de ofrecer asesoría técnica en procesos de reformas constitucionales, políticas y electorales.

Otro de los grandes objetivos de IDEA Internacional, y creo que en tal sentido este seminario va a jugar un papel muy importante dada la presencia de invitados extranjeros, es crear espacios de diálogo entre diferentes experiencias, de manera que los participantes puedan comparar su propia trayectoria o los problemas que enfrentan con los que han enfrentado otros países en situaciones similares y, sobre todo, poder encontrar soluciones adecuadas para el contexto particular en el que se presentan esos problemas.

Se trata de crear espacios de diálogo entre los actores políticos; no únicamente internacionales sino también nacionales.

Es como si IDEA Internacional ofreciera una infraestructura de discusión y de debate.

De la misma forma, creo que IDEA Internacional ha jugado un papel muy importante al participar en mecanismos de integración de agendas para organismos internacionales, tales como la Organización de Estados Americanos (OEA), o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con los que ha trabajado para avanzar los temas de fortalecimiento de organismos electorales y consolidación democrática.

En el caso de OEA habría que subrayar la participación de IDEA Internacional en la elaboración y, hoy en día, en la implementación de la Carta Democrática Interamericana, que fue adoptada en 2001 y se ha convertido en un referente indispensable para el diseño de instituciones democráticas y para apoyar el buen funcionamiento de éstas.

Me da mucho gusto que dentro de esta tradición de cooperación con el Senado de la República, IDEA Internacional haya podido estar presente en la discusión de problemas, como los que apuntó el senador Pedro Joaquín Coldwell, pero también de otros problemas que van a aparecer a lo largo de las discusiones.

Por último, quisiera señalar que una de las grandes virtudes de los trabajos que veo que hacemos en IDEA Internacional reside en que ofrece una perspectiva comparativa que siempre es muy útil para el diseño de nuevos marcos jurídicos o simplemente para el diseño de nuevas instituciones, o bien para los ajustes que a veces son necesarios.

Me parece que, con todo el respeto que supone el compromiso con la democracia y el trabajar en un país como México, IDEA Internacional se ha dispuesto a participar y a ofrecer su conocimiento y su experiencia adquirida para contribuir a estos debates para la reforma en México.

Así pues, para IDEA Internacional representa un gran honor compartir con tan importantes instituciones políticas y académicas mexicanas sus instrumentos y red de expertos en materia de partidos políticos.

En esta ocasión agradecemos la bienvenida presencia de ocho especialistas de otros tantos países de América Latina: Alejandro Tulio, de Argentina; Torquato Jardim, de Brasil; Jorge Lazarte, de Bolivia; Augusto Hernández Becerra, de Colombia; Erasmo Pinilla, de Panamá; Fernando Tuesta, de Perú; y, Wilfredo Penco, de Uruguay. Todos ellos distinguidos juristas y politólogos, académicos y funcionarios electorales, quienes participan en este Seminario bajo la coordinación siempre generosa y atinada de Daniel Zovatto, Director Regional de IDEA Internacional para América Latina y El Caribe, y el respaldo técnico de Raúl Ávila, consultor académico en México.

Muchas gracias a todos y mucho éxito en las discusiones de estos días.

Lorenzo CÓRDOVA*

Senadores José González Morfín, Carlos Navarrete, Pedro Joaquín Coldwell, Alejandro Zapata Perogordo, Graco Ramírez, Arturo Núñez, José Luis García Zalvidea. Doctora Soledad Loaeza, distinguidos ponentes internacionales y nacionales que nos honran con su presencia en este seminario.

Deseo, a nombre del doctor Héctor Fix Fierro y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, agradecer la oportunidad de participar en este esfuerzo conjunto con el Senado y con IDEA Internacional, que no es el primero, sino hasta ahora el último de una larga y fructífera relación institucional.

Por lo que hace al vínculo del Instituto de Investigaciones Jurídicas con el Senado de la República y las distintas instancias que lo componen, esta relación se ha traducido en una serie numerosa e importante y diversa de productos. El más reciente de ellos fue precisamente la propuesta para la reforma del Estado,

* Coordinador del Programa de Derecho Electoral del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

coordinada por el también investigador, doctor Daniel Barceló, por encomienda del Instituto Belisario Domínguez.

En cuanto a IDEA Internacional, nuestro socio académico probablemente por excelencia, la relación se ha traducido en una serie de numerosos seminarios claves, realizados muchas veces en momentos críticos y con una oportunidad destacable, así como en una amplísima serie de importantes publicaciones conjuntas destacando para el efecto el voluminoso y relevante libro sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, muchos de cuyos autores precisamente nutren y alimentan el seminario que hoy inauguramos.

Con el Senado y con IDEA Internacional, el Instituto de Investigaciones Jurídicas ha establecido una provechosa sociedad que se ha traducido en no pocos cambios legislativos, en aras de la consolidación de la democracia en nuestro país.

El tema que a partir de hoy abordaremos: el análisis del marco jurídico de los partidos políticos, constituye un aspecto fundamental en el obligado re-pensamiento del diseño institucional de la democracia para encaminar a nuestra sociedad hacia una consolidación del cambio político con un pleno respeto del pluralismo y de la convivencia pacífica.

Uno de los ejes, y vale la pena recordarlo aunque sea preliminarmente, de la transición a la democracia en nuestro país, pasó por la creación y la consolidación de un sistema de partidos plural y competitivo.

El arco temporal que marca treinta años, iniciado con las elecciones presidenciales de 1976, y las últimas elecciones presidenciales del año 2006, evidencian la profundidad de esa transformación democrática.

De un país prácticamente monocolor pasamos a uno cruzado por la diversidad debido a la falta de mayorías predeterminadas y por un intenso pluralismo que se ha visto reflejado en el sistema de partidos políticos.

Sin embargo, hoy los partidos atraviesan una situación --no me gusta decir de crisis-- sino más bien de una necesaria revisión en clave democrática del diseño normativo que lo regula.

Me parece que en adelante, y el seminario tiene precisamente el propósito de identificar con claridad y diagnosticar la ruta a seguir, los ejes de la democracia, apertura y transparencia, pero sobre todo el respeto de los derechos políticos de sus militantes, deben ser materia de rediseño legislativo en el ámbito de los partidos políticos.

Para ello, hemos considerado que la perspectiva internacional y la experiencia en distintos países de América Latina constituye la mejor aproximación para esa obligada tarea de repensamiento a la que los partidos políticos y los actores políticos en nuestro país, comprometidos con la consolidación de la democracia, tenemos que encausarnos.

Una vez más, a nombre del Instituto de Investigaciones Jurídicas, muchísimas gracias por haber sido considerado de nueva cuenta para la elaboración conjunta de estos esfuerzos académicos, que, insisto, tantos frutos han rendido en el pasado y seguramente seguirán haciéndolo en el futuro.

Muchas gracias.

Carlos NAVARRETE RUIZ *

Muy buenos días a todos ustedes. Quiero, a nombre del Instituto Belisario Domínguez, darles la más cordial de las bienvenidas a nuestros invitados.

Saludo también a mi compañera senadora y a mis compañeros senadores de la República; presidentes de Comisiones, presidente de la Junta de Coordinación Política, y agradecerles a todos ustedes su presencia en este patio de Xicotécatl, en este Seminario Internacional en el que vamos a escuchar experiencias del régimen de partidos políticos en América Latina. Muchas gracias a IDEA Internacional por acompañarnos otra vez.

* Senador del Partido de la Revolución Democrática y Presidente del Instituto Belisario Domínguez de la Honorable Cámara de Senadores.

No es la primera vez que ocurre, pero sí es en una circunstancia diferente a la que hemos tenido en otros momentos.

En efecto, IDEA Internacional nos ha acompañado en momentos estelares del Congreso Mexicano cuando se han construido reformas importantes de carácter constitucional y de carácter legal que, ellos mismos nos han informado, han sido novedosas en América Latina y han sido ubicadas como grandes pasos adelante en la construcción de las reglas de competencia para el acceso al poder.

Hoy nos acompañan en momentos turbulentos para México, hay que reconocerlo. Lo han dicho bien, los que han hablado antes, de que en México pasamos por un momento complejo, difícil, revuelto diría yo, incluso en muchos de sus aspectos, y estamos a menos de dos años de una elección presidencial que por momentos pareciera que se acerca a lo que vivimos en julio de 2006.

Pese a las reformas realizadas y a los esfuerzos legislativos por cambiar el marco en el que los partidos competimos para lograr el voto de los electores, México de pronto parece que da unos pasos adelante y luego unos pasos atrás en materia de la competencia política.

No son buenos momentos para el país y, por lo tanto, tampoco son buenos momentos para los partidos políticos; hay un reconocimiento de que hay una caída más allá de lo normal de la credibilidad de los partidos y de sus dirigentes.

Hay un alejamiento de los electores a las urnas; se observa cada día más el fenómeno de elecciones competidas con un menor grado de participación de los electores, y hay un permanente cuestionamiento a la legitimidad de los gobiernos que están al frente de los estados y del país mismo.

Los partidos políticos, todos, tienen severos problemas internos en sus dirigencias, con sus grupos parlamentarios, con sus posiciones políticas que no logran unificar, en la disputa electoral, en el proceso de selección de candidatos, de selección de dirigentes, en la presencia cada vez más notoria de expresiones internas y de agrupamientos que compiten, a veces con reglas y a veces sin

reglas del juego, de manera desbordada por la conducción de los partidos, y por lo tanto, en la influencia en la toma de decisiones y también en la selección de candidatos.

Y el 2012 aparece muy nebuloso todavía, lejos de lo que pretendíamos hace apenas dos años, cuando quisimos impulsar y logramos aprobar una reforma que le diera certidumbre a los electores y a los partidos y candidatos en la próxima elección presidencial. Hoy la incertidumbre es la característica. ¿Qué va a pasar en el 2012?

¿Qué tipo de elección tendremos? ¿Quiénes serán los actores principales de la elección del 2012? ¿Son los partidos políticos actuales capaces de conducir un proceso de presentación de candidatos frente a los electores y son los órganos electorales actuales capaces de conducir un proceso electoral transparente en donde ganador y perdedores acepten los resultados? Son preguntas que hay que formular.

¿Los partidos políticos actuales en México deben entrar a un profundo proceso de renovación o los partidos políticos están bien como están para enfrentar el proceso de 2012?

Y por supuesto que la presencia aquí de personalidades que nos van a acompañar hoy y mañana, su testimonio y experiencia va a ayudarnos mucho. Por eso le quiero agradecer y dar la bienvenida a Daniel Zovatto, viejo amigo nuestro, del Senado de la República; a Rubén Hernández Valle, a Erasmo Pinilla, a Andrés Lajous, Augusto Hernández Becerra, a Wilfredo Penco, a Raúl Ávila Ortiz, a Torcuato Jardim, a Fernando Tuesta, a Ciro Murayama, a Jorge Lazarte, Alejandro Tulio y a Lorenzo Córdova, que participarán, junto con los presidentes de las comisiones dictaminadoras del Senado de los proyectos de reforma política, quienes nos darán sus puntos de vista y expondrán en las mesas de trabajo que se han organizado.

Esperamos que los senadores que estamos en el proceso de negociación política en el Senado para lograr a la brevedad posible una reforma del régimen político mexicano, escuchemos con detenimiento, y que en esta reforma que se pretende --mi

impresión es que es la última oportunidad que el Senado tiene para lograr esta reforma antes del 2012-- se otorgue, si es posible, necesario e indispensable, el impulso a una nueva ley de partidos políticos en México, que le dé certidumbre a militantes y dirigentes, que transparente su funcionamiento, que democratice su toma de decisiones, que haga que los partidos, pese al bajo nivel de aprobación que tienen en México, realicen un esfuerzo de renovación para tornarse más atractivos a los electores y más útiles a una democracia mexicana que a veces parece que avanza a tres pasos y a veces parece que retrocede uno o dos.

Percibo que este Seminario será muy importante. Muchas gracias por su presencia y espero que en medio del intenso trabajo que el Senado tiene en el Pleno de hoy, en las comisiones legislativas en estos días, encontremos espacio para escuchar a nuestros invitados, escuchar lo que nos tienen que decir, lo que nos tienen que informar y a partir de eso aprovechar su presencia en México.

Bienvenidos al Senado y éxito en este Seminario. Muchas gracias.

José GONZÁLEZ MORFÍN*

Muchas gracias. Muy buenos días a todas, a todos.

Quiero también comenzar agradeciendo, a través de la doctora Soledad Loeza y del doctor Lorenzo Córdova, a IDEA Internacional, al Colegio de México y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el que participen una vez más con el Senado de la República en la organización de un Seminario como éste, el cual espero rinda jugosos frutos.

Agradezco y saludo con afecto y respeto a todos mis compañeros senadores. Al presidente del Instituto Belisario Domínguez, a los presidentes de las comisiones de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos, de Reforma del Estado, a los integrantes de

* Senador de la República y coordinador de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional.

la Mesa Directiva, a todos mis compañeros de cultura, a todos mis compañeros y compañeras senadores que hoy aquí nos acompañan; y a todos las demás personas que hoy han dedicado este espacio de su tiempo a venir a la inauguración de este Seminario.

En las últimas décadas, los mexicanos hemos luchado por garantizar que el principio de representación política establecido en nuestra Constitución, que es la vía legítima para ejercer la soberanía popular, para conformar gobiernos y participar en el proceso de toma de decisiones, se materialice en elecciones libres y en el respeto a cada voto emitido. Hemos dado, creo yo, pasos trascendentales en la consolidación de una democracia efectiva y en la apertura de nuestra vida política.

Sin embargo, no podemos ignorar que el avance conseguido no ha resultado suficiente en la opinión de la sociedad. Las ciudadanas y los ciudadanos nos exigen más y mejor democracia.

Todos los estudios de opinión, no conozco ninguno divergente, nos señalan claramente que los mexicanos están decepcionados de la política y que no se sienten representados por sus legisladores y gobernantes.

La ciudadanía también nos lo hizo saber en el pasado proceso electoral del 2009, cuando se organizó una campaña para promover el voto en blanco, que no era otra cosa que el voto nulo.

Todas las fuerzas políticas tenemos la obligación de escuchar las voces descontentas y responder con acciones concretas para mejorar la calidad de nuestra democracia y profundizar su impacto en la vida de los mexicanos.

Lo que los ciudadanos quieren es mayor responsabilidad y compromiso de los actores y los partidos políticos. Exigen mayor transparencia y rendición de cuentas, y nos demandan una renovación de gran envergadura a nuestro sistema democrático a través de una reforma política que integre sus demandas y propuestas.

Uno de los principales reproches que hacen los ciudadanos a los partidos políticos es la enorme carga que representan para el erario público. Si bien, el financiamiento público es importante para lograr procesos electorales más equitativos y en un sistema

democrático es absolutamente justificable, hoy en día el monto de recursos destinados es insostenible. No podemos seguir permitiendo que el financiamiento de los partidos y el costo de las elecciones sean tan onerosos, cuando el país enfrenta tan profundas desigualdades socioeconómicas.

Otro problema que ha alimentado el desencanto lo representa el uso abusivo del mal entendido fuero constitucional. La Constitución garantiza que ningún legislador pueda ser reconvenido por sus opiniones y expresiones, puesto que de esa forma se preserva la libertad para deliberar durante el proceso legislativo.

Sin embargo, esto no significa que se deba proteger a quienes utilizan el cargo para delinquir o para huir de la justicia. La clase política tiene la obligación de respetar y cumplir con el estado de derecho. Y el fuero no puede seguir siendo sinónimo de impunidad. Esto, creo yo, es una exigencia de los ciudadanos.

Todas las fuerzas políticas sabemos que resulta insoslayable revisar el marco jurídico de los partidos. La agenda es clara y está sobre la mesa. Ahora es responsabilidad de las fracciones parlamentarias superar el interés electoral cortoplacista y realizar los cambios que necesitamos para mejorar la calidad de nuestra democracia.

Desde hace unos meses en el Senado de la República estamos estudiando y debatiendo diversos temas que pueden mejorar la calidad de nuestra democracia y contribuir a mejorar la imagen de los partidos y acercarlos a la ciudadanía. Menciono algunos de ellos: el financiamiento a los partidos políticos, las candidaturas independientes, el referéndum, la iniciativa popular, la democracia interna de los partidos políticos, la transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos, el acceso a la radio y la televisión.

Creo que los temas a tratar en este Seminario inciden en uno de los aspectos más importantes de la reforma política y que todos debemos de fortalecer, y no es otro que el vínculo de los partidos políticos con la sociedad.

Como aquí se ha dicho, yo no conozco un solo país que haya alcanzado un estándar importante de democracia, de desarrollo económico y desarrollo social que no tenga un sistema de partidos fuerte.

Estoy también, como aquí se ha dicho, absolutamente convencido que el rediseño institucional, que es la parte más importante de la Reforma del Estado, pasa también por el rediseño de los partidos políticos nacionales.

Los temas ahí están, están sobre la mesa. Creo, de veras, señoras y señores, que debemos todos hacer votos porque los trabajos que hoy inician abonen a un mejor desempeño legislativo en la materia y propicien un mayor entendimiento entre los senadores de todas las fracciones parlamentarias para que con una buena reforma, y si fuera necesario, una nueva ley de partidos políticos en nuestro país podamos contribuir todos a la gobernabilidad que tanta falta nos hace en nuestro querido México.

Muchísimas gracias.

CONFERENCIA MAGISTRAL

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Daniel ZOVATTO

A nombre de IDEA Internacional deseo expresar nuestra satisfacción, como lo ha hecho Soledad Loaeza, miembro del Bord de IDEA Internacional, en particular hacia el Senado, los senadores; Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, los senadores aquí presentes; en particular por las palabras de afecto y reconocimiento que nos expresó el senador Carlos Navarrete, en su calidad de presidente del Instituto Belisario Domínguez.

Y, obviamente, es un placer estar aquí en compañía de los numerosos expertos internacionales de varios países de América Latina que, con una invitación, con muy poco tiempo de antelación han sacado la energía y ganas de venir y participar en este seminario. También, en este caso estamos muy agradecidos porque la vez que llevamos a cabo actividades sobre la anterior reforma electoral del 2007-2008, trabajamos precisamente en esta sala. Soy una persona que creo mucho en repetir lo que sale bien, así que esperemos que este nuevo intento también se traduzca en el éxito de una nueva reforma.

Quiero expresarles que estoy muy preocupado porque es la segunda vez que en menos de media hora dos queridos amigos, como el senador Carlos Navarrete y el doctor Lorenzo Córdova, me titulan de viejo amigo. Preferiría ser un entrañable amigo, un querido amigo, pero bueno, por un tema de vanidad, ustedes sa-

ben que los argentinos no solamente tenemos un ego muy grande, sino que el ego grande es a su vez muy vanidoso, lo de viejo me ha mortificado, pero sé que lo han hecho con el mejor de los cariños, así que de esa manera lo he tomado.

Me han invitado a prácticamente una tarea imposible consistente en presentar el marco de regulación jurídica de los partidos políticos en 18 países de América Latina a nivel comparado, en lo que tiene que ver básicamente con el proceso de la tercera ola democrática que va de 1978 al año 2009. De este análisis comparado deseo extraer aquellas lecciones que a mi juicio resultan más importantes.

Quiero advertir que mi exposición es a título personal, y que si bien soy director regional para América Latina y El Caribe, de IDEA Internacional, en modo alguno mis juicios de valor o mis opiniones comprometen o representan la visión institucional de IDEA, por lo cual me parece muy importante hacer esta precisión.

Lo que les propongo es que hagamos un repaso de aproximadamente 45 minutos sobre el marco regulatorio de los partidos políticos en América Latina, los antecedentes, la situación actual y las tendencias.

Querría iniciar mi exposición robándole una expresión a Hans Kelsen, en el sentido de que sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos. Me parece una frase que realmente ilustra muy bien y que tiene, 60 años después de pronunciada por vez primera, la misma validez que cuando fue pronunciada. En efecto, sólo por ilusión e hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos.

Y como muy bien señalaron las personas que nos honraron en su presentación: el propio senador Carlos Navarrete, el senador Pedro Joaquín Coldwell, el doctor Lorenzo Córdova, es claro que hoy no podemos hablar de democracia sin referirnos a los partidos políticos, pues éstos se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad.

La mayoría de los doctrinarios coincide en que los partidos han llegado para quedarse y que son parte integral de la democracia.

Hay una expresión que me parece pertinente de Murillo de la Cueva, quien plantea que hoy la democracia debe ser entendida como una democracia de partidos. En otras palabras, que no hay democracia pluralista sin partidos políticos.

Sin embargo, la centralidad e importancia de los partidos políticos para la democracia no debe desconocer la profunda crisis de representación que aqueja hoy a la gran mayoría de nuestros países y que fue claramente expuesta en la ceremonia de inauguración.

Hay un malestar con la política y con los partidos. Hay una insatisfacción, pero creo que es muy importante que tomemos en cuenta este grado de malestar y este grado de insatisfacción y que lo veamos como lo que, en mi opinión, verdaderamente son. Son problemas de la democracia en la democracia, cuya solución requiere de propuestas democráticas. Por lo tanto, estamos hablando de un fenómeno completamente diferente al de hace 30 años atrás, cuando la democracia era la excepción y la regla eran las dictaduras.

Es decir, los problemas que estamos enfrentando en nuestras sociedades son problemas de crisis no de la democracia sino crisis en democracia. Por ende, insisto, requieren solución a partir de las fórmulas democráticas.

Esto me servirá para luego ir preparando algunas de mis reflexiones sobre cómo hacer frente a la crisis de representación, en muchos casos, en lugar de ir y atacar a fondo el problema de cómo fortalecer a los partidos políticos, cómo institucionalizarlos y democratizarlos, buscamos darle solución a la crisis de partidos políticos con medidas para-políticas, candidaturas independientes, etcétera. Medidas que no solamente no van a resolver el problema sino que, como muy bien la experiencia comparada en Latinoamérica lo indica, terminan agravando los problemas que dicen querer solucionar.

Y ésta es otra buena noticia en América Latina. Por primera vez la democracia tiene un periodo de vigencia aproximadamen-

te de entre 20, 25 o 30 años dependiendo de los países. Y también registra la mayor extensión geográfica que hemos tenido a lo largo de 200 años de historia.

Por lo tanto, es la primera ocasión en que nosotros los latinoamericanos y las latinoamericanas podemos aprender y reflexionar sobre cómo funciona la democracia, no en Italia, no en España, no en Francia, no en Inglaterra, no en Estados Unidos, sino en nuestros propios países.

Partiendo también del punto de vista que cuando hablamos de América Latina tenemos que ser conscientes de la característica principal que hoy atraviesa la región, que es su heterogeneidad estructural, es decir, más allá de que estemos todos agrupados en un espacio geográfico común y, hasta cierto punto, con una historia común, cada país tiene su particularidad. Por ello, como bien nos recuerda nuestro querido amigo Dieter Nohlen, todo análisis, toda reflexión, toda propuesta de reforma debe tomar en cuenta, entre otros aspectos muy importantes, el contexto; el contexto importa, y mucho.

De modo que los partidos políticos tienen, por un lado, esta centralidad e importancia fundamental, pero, por el otro están atravesando una profunda crisis de credibilidad y de legitimidad. El Latinobarómetro, institución de la cual tengo el honor de formar parte en su consejo asesor internacional, está cumpliendo 15 años, precisamente, en el año 2010. Se hace un monitoreo sobre ciertas preguntas en América Latina y el tema de los partidos políticos presenta una paradoja notoria.

Los partidos políticos y los parlamentos son, de todas las instituciones, las dos que registran los grados de credibilidad más bajos y que oscila entre un 20% y 25% en el promedio regional, según los años.

Sin embargo, y esta es la paradoja, cuando se le pregunta a los mismos individuos entrevistados sobre el grado de credibilidad y legitimidad de los partidos políticos, en un 60% respecto de los partidos políticos, y en un 57%, respecto de los congresos, dicen que no conciben a la democracia sin partidos o sin congreso.

Es decir, que lo que está en crisis en todo caso son estos partidos en un contexto determinado, pero no el concepto de la institución de partidos. Por eso me parece muy importante cuando hagamos esas preguntas y dejemos constancia de la crisis de credibilidad de los partidos políticos y de la política, tengamos en cuenta esta doble lectura. No se concibe en un 60% democracia sin partido, pero a la vez, con esos partidos que están funcionando hoy, tenemos, obviamente, problemas de confianza y de credibilidad.

Todo ello nos lleva a justificar la importancia de qué podemos hacer para solucionar esta grave crisis de credibilidad que atraviesan hoy los partidos políticos.

Pero, antes de entrar en ese tema, déjenme hacer una breve reflexión histórica sobre el concepto de partidos políticos porque en muchos casos existe la percepción de que los partidos políticos han existido por siempre, y, como bien nos recuerda Giovanni Sartori, partido es un nombre nuevo, de algo nuevo.

Podríamos decir que si retrocedemos el reloj 150 años y nos ubicamos entre 1850 y 1860, salvo en el caso de Estados Unidos, Uruguay y Colombia, en el resto de los países no existían los partidos políticos. Los partidos son un fenómeno que comienza a configurarse a fines del siglo XIX y que evolucionarán durante el siglo XX.

Respecto al concepto de partidos políticos también hay que tomar en cuenta que ha costado mucho aceptarlo desde el punto de vista de la teoría política. En el siglo XVII los partidos políticos fueron asociados con el concepto de “facción”, que procede del latín *facciere*, actuar, hacer, y hacía referencia a un grupo político dedicado a un hacer perturbador y nocivo, o a actos siniestros.

Voltaire, por ejemplo, en su enciclopedia decía que el término partido no es en sí mismo odio, pero el término facción siempre lo es. Y tuvieron que transcurrir una buena cantidad de años para que el término partido se fuera distinguiendo del término facción quedando esta última como un concepto negativo en tanto que el de partido comenzó a recuperar un papel protagónico y positivo.

Sin lugar a dudas mucho influyó en dicha historia el pensamiento inglés. Entre sus representantes, Bolingbrow, el primero que en Inglaterra afirmó que los partidos son un mal político y que las facciones son los peores de todos los partidos. Aunque fue otro pensador inglés, Burke, quien en 1770 diferenció claramente el término partido del término facción. Según Burke, los partidos superan a las facciones porque no se basan sólo en intereses sino también, y sobre todo, en principios comunes. Esto fue dicho en 1770.

Cuántos partidos hoy son realmente facciones y por qué, en lugar de estar asentados fundamentalmente en principios comunes, están fundamentalmente basados en intereses. Apuntaba Burke que lo que hacía la diferencia específica entre partidos y facciones es que las primeras básicamente tenían como objeto fundamental la lucha mezquina para obtener puestos y emolumentos.

Y resulta que lo que estamos viendo con frecuencia es que en realidad lo que llamamos partidos siguen siendo, en esencia, facciones, es decir, grupos basados no en principios comunes sino en intereses específicos particulares, cuya principal prioridad es asaltar el poder para conseguir puestos y emolumentos.

Pese a ese contribución tan importante de la filosofía política inglesa, a lo largo de todo el siglo XVII y XVIII el término partido siguió siendo resistido. Ni la Revolución Francesa, ni la Revolución Norteamericana, pensadores como Rosseau, Montesquieu, Condorcette, Dantón, Robespierre, o bien Jefferson, Madison, el propio Washington, todos ellos fueron contrarios a los partidos políticos. Se pensaba que en lugar de unificar, dividían; costó que permeara la aceptación que comienza a darse en el siglo XIX, y se consolida a inicios del siglo XX, de que el pluralismo, la diferencia de opiniones y la división no son negativas para la democracia sino que en el pluralismo está lo fundamental de la democracia.

Esto, que fue el centro de la reflexión inglesa del siglo XIX tardío y del inicio del siglo XX, es lo que la mayoría de ustedes hoy, describiendo el avance del proceso mexicano en los últimos veinte años --y aprovecho aquí para hacer una nota al pie de

página y celebrar estos 20 años del IFE-- rescataron: la pluralidad es la conquista más importante de la transición democrática mexicana y tenemos que ver cómo adaptamos y readaptamos el sistema político para convivir con esta pluralidad.

La aceptación de que la pluralidad presupone necesariamente la existencia de partidos políticos, es la nota distintiva y diferenciadora de este parteaguas. Como bien señala Sartori, "...Burke no fue más allá de su contribución importante para precisar cuál fue el factor fundamental por el cual se terminaron aceptando los partidos políticos...", y por cierto, hoy el senador Carlos Navarrete nos decía que, sin lugar a dudas, la práctica y la realidad política son las que imponen cierto grado de pragmatismo.

Y en efecto, Sartori apunta, en defecto de Burke, que los partidos políticos como instituciones positivas para la democracia se han desarrollado más como una cuestión práctica que como una cuestión teórica.

Por lo tanto, este balance entre la reflexión teórica, pero siempre poniendo un ojo atento a la práctica, a la realidad, al contexto, es fundamental a la hora de repensar o a la hora de tratar de reformar a los partidos políticos.

¿Cuál ha sido entonces la experiencia una vez que los partidos políticos fueron aceptados como instituciones centrales de la democracia? ¿Cuál ha sido la experiencia de ese desarrollo?

Antes de avanzar en ese tema, me gustaría que tratáramos de tener un concepto claro de lo que debemos entender por regulación jurídica de los partidos políticos, y por qué es importante la regulación jurídica.

Por regulación jurídica de los partidos políticos hacemos referencia a los marcos jurídicos dentro de los cuales se desenvuelven aquéllos; 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 otras palabras, la regulación jurídica de los partidos políticos determina los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el accionar de los partidos políticos. De allí la impor-

tancia fundamental del tema para la vida y funcionamiento de los partidos, lo mismo que para la calidad de la política y de la democracia. Ya volveré sobre este punto.

En mi opinión, la reforma al sistema de partidos políticos es el corazón de toda reforma política y electoral dado que reviste mayor visibilidad, sensibilidad y grado de compromiso por parte de los propios actores políticos. Porque en la reforma electoral, fundamentalmente, lo que los partidos están decidiendo es cuáles son las reglas de la contienda inter-partidista. Es decir, cómo la conversión de votos en escaños favorece o no más o menos a los partidos.

Es verdad que en la construcción de todo el andamiaje y la infraestructura institucional electoral ya hay un grado de compromiso importante de autorregulación porque ahí se mide la capacidad y voluntad de los partidos políticos para crear un árbitro neutral independiente, con dientes, recursos y atribuciones para que ese árbitro, en el cual los partidos políticos se comprometen a no inmiscuirse, a no penetrarlo, sea el que rija y reglamente la contienda inter-partidista.

Pero la verdadera prueba de fuego de una verdadera reforma política --y creo que hoy hay países que están queriendo demostrar que la reforma política va en serio-- no está únicamente en reglamentar a los medios de comunicación, lo cual es muy importante, o en crear instituciones electorales, lo que es no menos importante, o bien en crear reglas electorales, sino aquella relativa a la capacidad de los propios partidos para auto-regularse pues ahí es donde la sociedad va a estar observando con mayor grado de atención.

Así pues, ¿qué decisiones van a tomar los propios partidos políticos respecto de la constitución de nuevos partidos políticos? ¿cuál es el grado de cerrazón de ese sistema de partidos? ¿o, cuál es el grado de apertura? ¿cuál es el punto medio? ¿cuáles son esas condiciones? ¿cuáles son esos requisitos? ¿y, cuál es la frecuencia con la que nosotros queremos incorporar, oxigenar al sistema de partidos políticos de nuevos actores?

Se trata, ni más ni menos, que del auténtico grado de compromiso de los propios actores políticos acerca de su vida interna

y su democracia interna, y acerca de la capacidad para resolver los conflictos internos en lo que tiene que ver con la protección de los derechos políticos de sus propios partidarios.

Se trata de la capacidad, no solamente enunciativa de poner esos temas en la ley, pero sí en la creación de instancias de control judicial al interior de los partidos políticos, en primer lugar, para garantizar de que al interior de los partidos políticos los propios partidos cuenten con las instancias judiciales que otorguen garantía a la protección de los derechos de sus propios partidarios.

Pero se trata también del grado de compromiso de apertura para que cuando esa decisión se tome dentro del partido político, pueda o no ser revisada por fuera de éste.

En tercer lugar, aparece todo lo que tiene que ver con el tema del financiamiento de los partidos políticos. Y después me gustaría retomar con este tema, pero tan sólo para dar unos pocos ejemplos.

Si de lo que se trata es de salvar la brecha que hay entre ciudadanos y partidos políticos --que hoy fue claramente asumida como uno de los problemas centrales que experimenta el sistema político mexicano-- lo que ustedes hagan, partidos políticos, en la instancia parlamentaria respecto de la reforma política en lo que refiere a su propia autorregulación, sin duda que puede servir de botón de muestra para demostrarle a la ciudadanía que esta clase política dirigente, cuando habla de reforma electoral y de reforma política, va en serio respecto de los temas que exceden a los partidos políticos, a la vez que y sobre todo, respecto de aquellos temas que le competen y que son propios de los partidos políticos.

En suma, será muy difícil, por más que se avance en reformas electorales y en reformas políticas, superar el grado de desconfianza entre la ciudadanía y los partidos políticos, si la reforma en materia de partidos políticos dentro del código electoral, o bien como una ley de partidos políticos ad hoc, no demuestra a la ciudadanía que hay un grado de compromiso político en reformar a profundidad, no solamente lo que es externo a los propios partidos, sino fundamentalmente su propia vida interna. Ahora bien, ¿cuál ha sido la experiencia en América Latina?

En América Latina la experiencia demuestra que, en torno al tema de la regulación jurídica de partidos políticos, ha habido dos grandes cuestiones --y siguen en curso-- en la reflexión.

La primera de ellas opina que la regulación de los partidos políticos debe ser detallada, maximalista y que regule a los partidos políticos en detalle, no solamente en el ámbito constitucional sino también en sus leyes electorales y políticas.

La segunda sostiene una posición diferente al plantear que: "...más que una regulación detallada en materia de partidos políticos, lo que tiene que haber es una regulación minimalista. Hay que poner los grandes temas a nivel macro, inscribirlos en la Constitución y dejar que muchos de los temas sobre los cuales, por ejemplo, yo he venido reflexionando, la ley refiere a los estatutos internos de los partidos políticos".

Entonces, el tema central aquí es ¿qué tanto debe el Estado inmiscuirse en la vida interna de los partidos políticos? Y aquí no hay una opinión correcta o incorrecta. Como en todo hay una definición desde el punto de vista de la filosofía política.

Me inscribo, por ejemplo, entre los que opinan que hoy por hoy es mejor contar con una regulación detallista sobre la vida interna de los partidos políticos. Pero este tema está siempre indisolublemente conectado con otro anterior, el cual después lo vamos a retomar rápidamente, y que tiene que ver con que si los mexicanos van a revisar la regulación en materia de políticos, de nuevo, recalco, sea dentro del COFIPE o en una ley específica --luego analizaremos ese tema-- la naturaleza jurídica de los partidos políticos es clave aquí. Ese es el tema con el que hay que empezar, ¿cómo definimos la naturaleza jurídica los partidos políticos?

Si los definimos como instituciones de derecho privado, luego será muy difícil que podamos tener mucho estado dentro de los partidos políticos. Si los dejamos definidos como instituciones de interés público, también va a ser muy difícil. Yo creo que uno de los aspectos que debería ser examinado con más detenimiento es el de la naturaleza jurídica de los partidos políticos como instituciones de derecho público.

Así, partiendo de esa naturaleza jurídica, quizá pueda establecerse una regulación detallista y maximalista, tener los fundamentos jurídicos ya establecidos para justificar una mayor injerencia de la legislación en la vida interna.

El otro gran tema que también es objeto de una reflexión profunda tiene que ver con la necesidad de que haya coherencia entre la ideología democrática, que está plasmada en la mayoría de nuestras constituciones, y la organización y funcionamiento de los partidos.

En otras palabras, la pregunta que siempre encontramos en estos debates es: ¿Puede haber democracia sin partidos auténticamente democráticos? Y aquí de nuevo hay un tema central de reflexión, en el cual tampoco se registra una respuesta sola correcta o incorrecta.

Pero me inscribo dentro de la tesis de aquellos que consideran que los partidos tienen hoy en día, para el correcto funcionamiento de un estado democrático, la necesidad de proyectar el principio democrático al interior de los propios partidos políticos. De lo contrario, el sistema democrático se termina resintiendo en el lado de los sujetos que deben poner en marcha el engranaje del proceso democrático, los cuales estarían viciados por déficit de democracia, y a partir de allí terminarían transmitiendo los resultados de tales déficits a todo el sistema en su conjunto. Entonces, estimo que abona y fortalece a un sistema democrático el que sus partidos políticos tengan en su vida interna una vida democrática.

¿Cuál ha sido la experiencia del proceso de regulación jurídica y de la constitucionalización de los partidos políticos a nivel comparado, tanto en Europa como en el caso de América Latina? A nivel global, a nivel europeo “Von Triepel”, ha identificado cuatro etapas muy claras del proceso de regulación y constitucionalización de los partidos políticos.

La primera, con una franca hostilidad hacia los partidos políticos como vimos en el siglo XVIII. Luego vino una fase de una indiferencia frente a los partidos políticos; después, la tercera eta-

pa, en la cual se comienzan a reglamentar los partidos políticos pero de manera indirecta, y finalmente la fase de plena incorporación, en la cual los partidos políticos no solamente son reconocidos con nombre y apellido sino que a su vez terminan siendo constitucionalizados, es decir, inscritos en el texto constitucional.

Creo que es muy importante hacer notar este recorrido que va desde una franca oposición, confundiéendolo con las acciones, ignorándolos, no criticándolos pero ignorándolos, luego regulándolos de manera indirecta, hasta que finalmente terminan siendo reconocidos por derecho propio, y no sólo en la legislación secundaria, sino inscritos en el texto constitucional.

La Constitución de “Weimar”, de 1919, que fue la primera, o la Constitución de “Baden”, de 1947, reflejan un proceso de constitucionalización que terminó asentándose y fortificándose luego de la Segunda Guerra Mundial con la Constitución Italiana del 48, la Constitución Alemana del 49, y finalmente la Constitución Francesa de 1958. Son, digamos, los momentos más importantes.

Luego hay que esperar la llegada de la tercera ola democrática, que como el profesor Huntington apuntaba: arranca en el Mediterráneo, en el sur del Mediterráneo, con Grecia, Portugal y España para las constituciones griegas de 1975, la portuguesa de 1976, que le dedica 22 de sus 332 artículos al tema de partidos políticos, y finalmente el artículo 6 de la Constitución Española de 1978, que definió los partidos como expresión del pluralismo democrático e instrumento fundamental de la participación política. Es una concepción que resulta relevante.

Ya le decía a mi profesor Gregorio Peces-Barba, que fue uno de los autores de la Constitución española: está perfecta, pero le faltó la palabra representación. A mí me habría satisfecho más encontrar no solamente el tema del pluralismo sino la fórmula relativa a que son instrumentos fundamentales de participación y de representación, aspecto en que hoy está instalada la crisis.

Es obvio que en esta tercera ola democrática que arranca en el Mediterráneo sur y que a finales de los setenta comienza también en América Latina, la influencia de la Constitución es-

pañola termina siendo muy importante para los efectos del constitucionalismo de los partidos políticos en América Latina. ¿Cuál ha sido la experiencia de la regulación y de la constitucionalización de los partidos políticos en América Latina? En América Latina también, similar a lo que hemos visto a nivel europeo, podemos identificar tres grandes etapas: ha habido una etapa de lo que podríamos denominar la regulación temprana, que va desde mediados del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, y ahí, básicamente, dos son los países que constitucionalizaron de manera temprana a los partidos políticos. Uno es Uruguay, en 1934, y República Dominicana, en 1942. Así que el proceso de constitucionalización plena podríamos decir que arranca, puede ser debatido o no, a partir de 1934.

La segunda etapa se da desde la Segunda Guerra Mundial hasta el inicio de la ola democrática en 1978, años durante los cuales en 12 países de América Latina se constitucionalizan de manera expresa a los partidos políticos.

Y la tercera etapa se da a partir de 1978 con la tercera ola democrática y alcanza hasta nuestros días, en la cual sólo cuatro países, que eran los que estaban pendientes de su constitucionalización, son los que terminan haciéndolo: Nicaragua, 1979, Colombia, 1991, y Argentina en 1994.

Es decir, que si tomamos como referencia a Argentina en 1994 y nos “retrotraemos” a Uruguay, 1934, este periodo de 60 años entre Uruguay y Argentina cierra el periodo de constitucionalización pleno.

¿Qué ha pasado con el tema de la regulación de los partidos políticos? Además de su constitucionalización, los partidos políticos, sobre todo en el marco de la tercera ola democrática, han ido generando un desarrollo regulador mucho más detallado y mucho más específico, y de manera particular y especial, en el caso de los países de América del Sur, adoptando leyes específicas en materia de partidos políticos.

Si nosotros analizáramos el devenir, el desarrollo y la regulación jurídica de los partidos políticos, y quisiéramos hacer una

síntesis muy apretada, podríamos decir que el proceso de constitucionalización de los partidos políticos tuvo lugar en América Latina fundamentalmente entre la Segunda Guerra Mundial y el arranque de la tercera ola democrática.

Mientras que el desarrollo en leyes especiales se dio en marco de la tercera ola democrática, la gran mayoría de las leyes específicas sobre partidos políticos, salvo la venezolana y la ecuatoriana, que son previas al año 78, se produjeron en el marco de la tercera ola democrática y la gran mayoría de ellas después del año 1985.

Es decir, que primero tuvimos un proceso de constitucionalización, luego hemos tenido un proceso de desarrollo normativo mucho más específico y detallado en leyes electorales y después, en una parte de América Latina, sobre todo en América del Sur, hoy nueve países tienen leyes especiales en materia de partidos políticos.

El décimo país es Guatemala que tiene una ley electoral y una ley de partidos políticos en conjunto. Los otros ocho países que no tienen leyes de partidos políticos son todos los países de Centroamérica incluido México.

Pero aún en esos países de Centroamérica, como el caso de El Salvador y República Dominicana, hay en estos momentos precisamente una discusión para la adopción de una ley de partidos políticos, y en Colombia se está discutiendo en este momento en el Congreso una nueva ley de partidos políticos.

Por lo tanto, lo que estamos viendo es que éste es un tema que llegó para quedarse. Se aprecia una creciente riqueza normativa en la regulación a los partidos, la cual siempre tendrá que darse con la medida y el cuidado correspondiente a una materia cuya problemática, en términos de crisis profunda de las organizaciones partidarias, no se va resolver mágicamente. La regulación no es una “bala de plata” que va a resolver sin más tales problemas, pero un buen marco jurídico sin duda coadyuvará a lograrlo, así como una regulación jurídica deficiente termina complicando la vigencia de los partidos políticos.

¿Cuáles son los temas principales respecto de los que procede un análisis comparado en materia de regulación jurídica de parti-

dos políticos? Me remitiré a la evidencia respecto a los cuales hoy en América Latina se ha puesto particular atención.

Primero, está la cuestión del concepto y naturaleza jurídica de los partidos. Sobre este punto, la legislación de los países de la región, lo mismo que la doctrina, no solamente latinoamericana, sino la doctrina mundial sobre el concepto de partidos políticos, nunca se ha podido poner de acuerdo. Hay casi tantos conceptos como preferencias personales.

Prefiero el que propone Giovanni Sartori, el cual me parece un concepto sencillo, claro y práctico. Sartori define a los partidos políticos como cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en elecciones y es capaz de colocar a través de ellas a candidatos para cargos públicos. Elecciones que, según subraya Sartori, tienen que ser libres.

Tampoco en cuanto a la naturaleza jurídica hay un concepto unívoco en la legislación comparada.

Así, por ejemplo, otros países los conciben como instituciones de derecho público. México, como decíamos, los define como entidades de interés público; cinco países lo hacen en términos de asociaciones voluntarias con personalidad jurídica y cuatro como personas jurídicas de derecho privado.

Según recalca hace un rato, la definición de la naturaleza jurídica de los partidos políticos es de capital importancia y hasta se convierte en una decisión estratégica porque de ella se pueden derivar otras consideraciones diversas.

En cuanto a las funciones, la legislación electoral comparada latinoamericana tampoco muestra un concepto unívoco. Si hiciéramos un esfuerzo de síntesis, podríamos afirmar que la función que se menciona con más frecuencia, en 14 de 18 países, es la de competencia por cargos públicos. No en vano, en el imaginario de la gente, los partidos políticos son visualizados como maquinarias electorales. Y, en efecto, las propias legislaciones aprecian como la más importante la de competencia por cargos públicos. La de participación se observa en 12 de 18 países. En cambio, la de representación, que es la que está en crisis, solamente se regis-

tra en 50% de los países de América Latina, en cuya legislación se precisa que una de las funciones más importantes de los partidos políticos es la de representación.

Mientras tanto, sólo en siete de los 18 países se establece que una de las funciones importantes de los partidos es la de formación de políticos. Es decir, desde la perspectiva de las funciones, los partidos están concebidos por ellos mismos como maquinarias electorales en competencia por cargos públicos. Sin duda, es-timo que éste también es un tema importante a tener en cuenta.

En cuanto a los poderes u órganos del Estado que intervienen en su funcionamiento, lo cual se erige en un tercer tema muy en boga en América Latina y a diferencia de otras regiones a nivel mundial, hemos ido creando, como parte del desarrollo institucional de nuestra región que nos diferencia de otras regiones, la construcción de organismos electorales como instituciones ad hoc diferenciadas de los tres poderes clásicos. E incluso, en algunos casos, concebidas como un verdadero cuarto poder.

En el caso de América Latina, en la gran mayoría de las legislaciones, se les asigna a los organismos electorales un elevado número de competencias y atribuciones en relación con los partidos políticos.

Hay legislaciones maximalistas, en el sentido de conferirles mayor número de atribuciones e injerencia en su vida interna, e incluso en la organización de sus elecciones, en el control del financiamiento de las elecciones internas, etcétera; y hay legislaciones que les otorgan menos atribuciones en relación con los partidos políticos, pero lo relevante es que en todas las legislaciones se registran atribuciones en la referida materia.

Un tema de particular importancia consiste en determinar a quién le corresponde el control constitucional en materia electoral. Y aquí lo que estamos viendo es que, salvo contadas excepciones entre las cuales quizá la de Uruguay nuevamente resulte la más importante y nítida en el caso latinoamericano --pues allí la Corte electoral pronuncia la última palabra en materia electoral-- en muchos otros casos, en los que incluso se pensaba que el

tribunal electoral tenía la última palabra, estamos viendo fallos emitidos por salas o tribunales constitucionales, como en la experiencia reciente de la Sala Constitucional de Costa Rica que ha producido resoluciones trascendentes relativas a protección de derechos fundamentales, relación con el tribunal electoral o referéndum.

¿Cuál es, hoy por hoy, y cuál es en cada sistema el mecanismo que queremos establecer y qué instancia debe estar a cargo del control de constitucionalidad?

En la mayoría de nuestros países, salvo excepciones, este control de constitucionalidad en última instancia no lo tienen los tribunales electorales sino que está reservado a las Cortes Supremas, o bien, a Salas Constitucionales dentro o fuera de la Corte Suprema.

Otro tema importante, el cuarto, que mencionaba al inicio de esta ponencia, es el tema de formación de partidos políticos. En este aspecto: ¿qué decidimos? ¿qué establece la legislación en materia de formación de partidos políticos? ¿cuál es el grado de cerrazón? ¿cuál es el grado de apertura que queremos imprimir en materia de partidos políticos?

Pienso que se requiere aquí una doble mirada, digamos una de entrada y otra de salida correspondientes a la creación y al funcionamiento y preservación de los partidos, respectivamente.

¿Debemos establecer algún criterio de rendimiento electoral de manera que seamos más liberales a la hora de crear partidos políticos? ¿Qué ocurre si los partidos políticos no alcanzan un 3%, 4% o 5% de rendimiento electoral? ¿Pierden acaso el registro? ¿Qué tan alto fijamos la barrera de entrada? ¿Qué tan alto colocamos la barrera de posible extinción o de pérdida de registro de esos partidos?

En lo personal, he sido testigo de que al introducirse reformas tales tópicos suelen ser vistos como si fueran compartimiento estanco puesto que se analiza el tema de barrera de salida o se analiza el tema de barrera de entrada, pero no se les considera de

forma sinérgica y sistémica a fin de contar con un análisis mucho más comprensivo o sistémico del sistema de partidos políticos.

El otro tema fundamental, el quinto, es el relativo a la democracia interna. Éste es uno de los aspectos en que más se ha legislado y se registra más experiencia comparada con resultados que pueden ser calificados como “mixtos”.

Sin lugar a dudas, la democracia interna de los partidos políticos no fue, lo reitero, aquella bala de plata que se pensó en términos de que trayendo elecciones al interior de los partidos políticos se iba a resolver el problema de credibilidad y legitimidad. En algunos casos incluso los agravó. ¿Cuándo? cuando los partidos políticos aceptaron el tema de las elecciones internas al interior de sus institutos como una cuestión retórica y luego no pudieron ubicarse a la altura de esos compromisos.

Cuando así ocurrió, la elección interna terminó importando al interior de los partidos políticos los mismos vicios y defectos característicos de la contienda inter-partidista, de modo que el sistema electoral adquirió un grado de esquizofrenia muy alto.

Mientras que en la contienda inter-partidista, es decir, entre partidos políticos, se cumplían las reglas del juego, no se hacía fraude, había un comportamiento ético, etcétera, y todo parecía que se había alcanzado un buen nivel de madurez política, al realizar las mismas elecciones para la elección al interior de los partidos políticos, los mismos vicios y demonios que se habían exorcizado reaparecían al interior de los partidos políticos.

Fue así que la elección interna, en lugar de fortalecer a los partidos políticos, terminó exponiendo de una forma grosera y evidente todos los vicios y defectos de una clase política que había mejorado a la fuerza su contienda inter-partidista, pero que no había madurado para encarar su propia contienda intra-partidista.

Sin perjuicio de lo anterior debe quedar claro que también son muchos los avances logrados en bastantes países y en muchos partidos respecto del tema de la democracia interna. En torno a este asunto hay cuatro cuestiones básicas de obligada reflexión al plantear o revisar una ley de partidos políticos:

Primero, ¿qué sistema de elección interna se define?, ¿cerradas?, ¿abiertas? Si son abiertas, ¿son o no simultáneas? Esto es de capital importancia.

Segundo, si existe intervención obligatoria del órgano electoral en los procesos internos, y en ese caso, ¿cuál es esa intervención? Esto incluye el tema de la utilización de padrones electorales ¿Se utilizan las cadenas nacionales?, ¿se utilizan los padrones los partidos?, ¿el órgano electoral organiza la elección interna, no la organiza, etcétera?

Tercero, la existencia de financiamiento público para los procesos internos, y si existe, ¿cuál es su modalidad? Aquí había otro grado de esquizofrenia absoluto: regulamos muy bien todo relativo a la contienda inter-partidista y el sistema de financiamiento, y ahí aportamos de manera pulcra, pero al interior de las contiendas electorales, previa a la elección nacional, en esas precampañas, ahí estaba todo permitido. Entonces, en uno teníamos el Estado naturaleza “hobbesiano” de todo vale; y en el otro teníamos un Estado pulcro de democracia.

Obviamente, de nuevo, el sistema frente a esta esquizofrenia termina enviando un mensaje de doble parámetro a la ciudadanía, la cual concluye que en estos temas los partidos no están seriamente comprometidos.

Y, finalmente, ¿qué grado de regulación le imprimimos a la legislación o si estos son temas que reenviamos a los estatutos partidarios?

El tema estrella, el sexto, de la legislación comparada latinoamericana tiene que ver con el tema del financiamiento. En mi opinión, la cuestión aquí radica en que no se debe demonizar al dinero en la política, puede afirmarse que es, según el dicho de un senador norteamericano, su “leche materna”. En otras palabras, no es posible escapar o negar esa relación de la misma manera en que es necesario tener presente que la democracia no tiene precio pero sí un costo de financiamiento que debe ser sustentado de alguna forma. Es decir, ¿cómo financiar ese costo?

Este problema, a su vez, trae aparejada la cuestión de ¿cómo hacer que el dinero sea controlado por el sistema democrático y no que el dinero termine controlando al sistema democrático? Y ahí creo que está el grueso de la reflexión.

Estimo que parte del problema es que en algunos casos intentamos atacar de frente los escándalos de corrupción proponiendo que todo el financiamiento sea de origen público, lo cual me parece improcedente y no debe suplir la fórmula mixta del financiamiento público-privado.

¿Cuál es la proporción de ese “mix”? Cada país tendrá que ir buscando la mejor proporción. Lo que resulta imperativo es considerar que ciertos países, en mi opinión, como México que ya ha hecho avances importantísimos en materia de regulación del dinero en la política, tienen asignaturas pendientes porque, según señalaban autores alemanes, esa es una legislación interminable y no la reforma definitiva.

Nadie puede engañarse con que se haga una reforma en un año y a partir de ahí pretenda que se han resuelto todos los problemas. Más bien, se resuelven ciertos problemas que a su vez generan otros nuevos que también hay que solventar. De ahí ese carácter interminable de las reformas, las cuales tienen que ser hechas por aproximaciones sucesivas. Hay que comer al elefante cortándolo en pedacitos.

Lo importante es tener claro el sentido de dirección de la reforma y luego, mediante aproximaciones sucesivas, ir avanzando a ese ideal, que es otro aspecto positivo del gradualismo de las reformas pues las posibles equivocaciones no serán tan dañinas, o bien, puede retrocederse con más facilidad.

En el caso de México, estimo que el tema de financiamiento debería, entre otros, concentrarse en tres tópicos:

Uno es el control del financiamiento privado en especie, que es extremadamente difícil de controlar pero que es de vital importancia; otro es el del financiamiento en especie, el peligro de penetración y cómo blindar a los partidos y a las campañas del dinero del narcotráfico y del crimen organizado; hago notar que

éste es un punto central y aquí me parece que sería muy relevante que la experiencia colombiana del fenómeno de la “silla vacía” fuera analizado detenidamente como una opción legislativa importante que será explicado durante este Seminario. Y el tercer tema es si la capacidad de control se sigue dejando dentro del Instituto Federal Electoral (IFE) o se crea una instancia por fuera del IFE, por ejemplo, un tribunal de cuentas o como se le prefiera llamar para suprimir al IFE esa responsabilidad que puede estar afectando su función esencial de organizar las elecciones.

Rápidamente diré que otros tópicos muy importantes han sido la introducción de cuotas de género, sobre todo en el tema de elecciones para la integración de parlamentos y que han cobrado un efecto real. Al respecto, se puede estar a favor o en contra de las cuotas de género pero lo que no se puede negar es el efecto tan importante que han tenido en la representación y presencia las mujeres en los parlamentos latinoamericanos cuando pasó en quince años del 9% al 22.5% actual. Sin lugar a dudas, eso se ha debido fundamentalmente al tema de las cuotas de género.

Hay dos temas adicionales que deseo abordar y puntualizar: candidaturas independientes y transfuguismo.

En ocho países de América Latina ya existe legislación en materia de candidaturas independientes para presidente, pero en mi opinión, la experiencia comparada demuestra que en la gran mayoría de los países donde esa opción se ha convertido en gobierno ha traído más dolores de cabeza que los que decían solucionar y han dejado un sistema mucho más desacreditado con profunda y graves crisis de inestabilidad política. Quizás en el ámbito de la región andina es donde esto se expresa con mayor claridad.

Por lo tanto, considero que las candidaturas independientes no significan solución a los problemas de falta de credibilidad de los partidos políticos. Hay que ir a la causa de los problemas e institucionalizar, democratizar y profesionalizar a los partidos políticos, pero no a generar candidaturas independientes.

Por otro lado, se ha argumentado que las candidaturas independientes iban en contra de los derechos de ser elegido y elegir,

y constituían violaciones no solamente de la Constitución sino de los tratados internacionales de derechos humanos. Por el contrario, cabe recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió un fallo en el que establece que la prohibición de candidaturas independientes no entraña una violación de derechos humanos.

En cuanto al tema del transfugismo, esto depende de cada país, pues en algunos es una práctica política muy frecuente y, si no se le ataca adecuadamente, termina generando no sólo una grave crisis de gobernabilidad sino incluso ahondando de manera muy peligrosa la falta de confianza en los partidos políticos y en los políticos. Es decir, si el “tránsfuga” es aquel que es electo por un partido y luego se cambia de partido, constituye un propio bloque parlamentario o se va a otro partido, obviamente que genera una situación de malestar que termina agravando la crisis de credibilidad en la política. Pero el tema central a dilucidar aquí y la gran discusión es ¿a quién le pertenece la curul? ¿le pertenece al partido o le pertenece a la persona?

En este último sentido, los brasileños han aportado una solución interesante al establecer que la curul pertenece al partido, no obstante que su sistema electoral prioriza el voto preferente, caso en el que se podría sostener que la curul pertenece a la persona y de lo cual seguramente hablará en su momento el doctor Torquato Jardim, invitado a este Seminario.

Pero, obviamente, esto requiere de un fino análisis constitucional en cada contexto para determinar la correspondiente solución, pues es obvio que hay muchas. Baste citar que en algunos lugares la solución consiste, más bien, en un acuerdo político entre los partidos para no recibir en sus filas a quien incurra en dicha conducta, con lo cual se lo coloca prácticamente en una situación de “paria”. Es más que obvio que una opción así requiere de calidad política entre quienes suscriben semejante pacto, dado que los incentivos para cambiar la correlación de fuerzas entre bancadas legislativas pueden ser muy atractivos al grado de romper el pacto. Este sencilla hipótesis remite a valorar las

características del contexto específico en que se pondrá a prueba pues lo que se decide en un momento determinado no es lo que necesariamente opera en la práctica.

El último tema es relativo a las alianzas, coaliciones y fusiones, y que bien se sabe que está muy de moda en México. De nuevo, la legislación electoral comparada latinoamericana es muy extensa y rica en dicho aspecto ya que más del 50% de los países de América Latina las regula. A la vez, no hay en la legislación electoral comparada latinoamericana un concepto tan poco unido.

¿Qué entendemos por alianza, coalición o fusión? El concepto de “fusión” remite a que dos o más partidos políticos deciden crear uno nuevo y desaparecen ellos en el proceso como un ave fénix. Eso es fácil, pero alianzas y coaliciones ofrecen más dificultad.

Algunos consideran que las alianzas son más de carácter temporal, tienen que ver con una elección determinada y de lo que se trata es cómo se unen recursos-fuerza para un objetivo concreto: ganar la próxima elección, y después Dios verá.

Mientras tanto, las coaliciones tendrían una orientación a permanecer más allá de las elecciones buscando formar gobierno en sistemas parlamentarios, o bien gobernabilidad en sistemas presidenciales. El sistema brasileño, por ejemplo, pero también el colombiano y el uruguayo, se distinguen cada vez más por forjar presidencialismos de coalición o sistemas que funcionan más o menos con estilo parlamentario porque requieren, frente a gobierno divididos, del apoyo.

Ahora bien, ¿qué requisitos se exigen para concertarlas, por lo general? En principio, no se prohíben alianzas ni coaliciones y éstas no se conciben como contrarias a la democracia, pero sí se les exigen ciertos requisitos.

Primero, se les pide presentar la solicitud ante el organismo electoral, el cual debe autorizarla siempre que cumpla con los requisitos establecidos. Segundo, los plazos para suscribir estas alianzas varían, pues en algunos países deben inscribirse dos meses antes, o bien, hasta con seis meses de antelación.

Estimo que lo más sano es que se fije un plazo de dos a tres meses como mínimo para que el electorado pueda comprender claramente el contenido y sentido de la alianza.

Tercero, programa de gobierno o plan de acción común. Cuarto, plazo de duración de la alianza o coalición. Quinto, la fórmula de distribución de fondos, sobre todo de origen público, al interior de la alianza o coalición.

Ahora bien, también se prevén las obligaciones de los diversos partidos; qué emblemas se han de utilizar y cuáles son los procedimientos de disolución. Reitero, en fin, que la legislación electoral comparada latinoamericana es clara y favorable a este tipo de alianzas o coaliciones, siempre y cuando se cumplan con ciertos requisitos.

Me gustaría cerrar con una doble reflexión final. La reflexión final global es retomar una pregunta que Duverger se ha hecho hace más de 40 años, precisamente en su libro sobre partidos políticos. Cuando él se preguntaba, y cito textualmente ¿Sería más satisfactorio un régimen sin partidos? He ahí la verdadera cuestión, nos decía. ¿Estaría mejor representada la opinión si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores sin que estos pudieran conocer realmente las tendencias de aquellos? ¿Estaría mejor preservada la libertad si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coaligados en formaciones políticas? Estoy convencido de que esa sigue siendo una pregunta tremendamente relevante para todos nuestros países.

Mi respuesta a dicho dilema es un no rotundo. Yo creo, como lo han reiterado reconocidos teóricos de la democracia, que nada contribuye más a la credibilidad y consolidación de la democracia que 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 experiencia comparada de América Latina durante estas tres últimas décadas de vigencia democrática evidencia que para lograr la consolidación de la democracia, el crecimiento econó-

mico y el desarrollo, importa y mucho la calidad de las instituciones y de la política.

La política importa y observo que de la crisis que acabamos de atravesar a nivel global, se ha extraído la importante enseñanza de que se ha vuelto a poner en el centro de la reflexión a la política y al Estado. No al Estado decimonónico, pero sí a un Estado que en Estados Unidos, entre otras cosas, salvó a las empresas automotrices y a la banca.

La política importa, pero con “P” mayúscula. Y creo que no es posible tener instituciones y políticas de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos a los partidos políticos y mejoramos la calidad de su dirigente.

Éste es, en mi opinión, el círculo virtuoso que debemos generar cuando nos aproximamos a reflexionar sobre una buena, adecuada y eficaz regulación de los partidos políticos.

Muchas gracias por su atención.

LA PERSPECTIVA DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS MEXICANOS

MESA 1 REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Armando LÓPEZ CAMPA*

Compañeros. Buenas tardes.

A nombre del senador Luis Walter Aburto, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien se disculpa por tener que atender en este momento algunas urgencias fuera de la ciudad de México, vengo a presentar los puntos de vista de Convergencia y, sobre todo, destacar este importante foro convocado por el Senado de la República.

Deseo agradecer al doctor Daniel Zovatto, director regional para América Latina y El Caribe, de IDEA Internacional, que sea el moderador de este panel y a todos mis compañeros representantes de los diversos institutos políticos, muchas gracias por su participación.

Debo señalar en primer término que para Convergencia es muy importante este foro precisamente porque hay un antecedente que quiero destacar: desde la LIX Legislatura, Convergencia presentó a través de nuestro actual coordinador del grupo parlamentario en el Senado, el senador Luis Maldonado Venegas, una iniciativa de partidos políticos.

Y ahí está durmiendo el sueño de los justos, está congelada en San Lázaro. Y hoy día ocupa, como uno de los puntos prin-

* Senador del Partido Convergencia

cipales al grupo parlamentario en el Senado de Convergencia, precisamente, esta nueva ley de partidos políticos.

Voy a ser muy breve porque debo respetar los diez minutos. Me voy a concretar a dar señales puntuales sobre la importancia de esta ley de partidos políticos que queremos impulsar.

Como partido social demócrata, Convergencia promueve una democracia integral y participativa que supere al actual código electoral federal porque actualmente vemos que tenemos una democracia simplemente electorera o electoral.

Revisar el papel y regulación de los partidos como entidades de interés público es un tema de la agenda política nacional que ha quedado pendiente en las diferentes reformas electorales. Necesitamos una legislación que se dedique exclusivamente a regular la vida de los partidos y garantice un sistema fuerte y representativo.

Si los partidos no protegen intereses de sectores sociales definidos y no promueven un modelo de país, corremos el riesgo de vaciarnos en contenido y en gente, y en definitiva poner en riesgo el sistema político mexicano.

El mercadeo político ha asumido un papel esencial para la presentación de propuestas y candidatos como productos meramente de la mercadotecnia que se venden a través de los medios, con lo que se pierden contenidos, identidades, principios, todo en aras de sumar votos.

Frenar ese clientelismo nacido de la devaluación del sistema mexicano y del sometimiento a niveles de marginalidad de vastos sectores de la población, a quienes, con una concepción asistencialista, se les sigue manteniendo en esa condición de pobreza extrema para utilizarlos a la hora del voto. La creciente miseria significa una oportunidad para seguir manteniendo el clientelismo electoral.

Es preciso identificar los riesgos de regresión autoritaria que enfrenta nuestro sistema democrático. Se necesita fortalecer a los partidos como instituciones abiertas, incluyentes y que realmente representen y canalicen el ímpetu ciudadano.

Frente a la erosión de esa representatividad de los partidos es esencial contar con una ley de partidos políticos que democratice su vida interna, transparente su funcionamiento y haga efectiva la definición constitucional de que son instituciones de interés público. En la ley de partidos políticos deben establecerse los alcances de su personalidad jurídica, así como la relevancia y consecuencias del interés público de los partidos.

Es claro que una ley como la que esperamos diseñar debe incluir lo relacionado con lo siguiente:

- Requisitos para el registro y permanencia de los partidos políticos.
- Regulación de coaliciones y candidaturas comunes.
- Derechos y obligaciones de los militantes adherentes o simpatizantes.
- Democracia al interior de los institutos políticos.
- Participación ciudadana y candidaturas independientes.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Lineamientos sobre el manejo patrimonial de los recursos públicos.
- Financiamiento público.
- Participación igualitaria en los usos de espacios y pautas en medios de comunicación masiva.
- Elaboración y registro de los padrones nacionales.
- Registro y normatividad para la vinculación de la organización regional de los partidos con los órganos electorales.
- Revisión del marco de integración y actuación de los institutos electorales en cada una de las entidades federativas, ajuste en su caso de las normas para el registro de los documentos básicos de los partidos y una normatividad sobre agrupaciones políticas nacionales, organizaciones ciudadanas, movimientos sociales, participación gremial, etcétera.

Por eso, proponemos lo siguiente:

Para tener registro como partido político nacional se establezca el umbral en el 1%, pero sin derecho a prerrogativas ni financiamiento público ni tampoco representación legislativa, sino hasta que accedan a obtener mínimamente el 2% de la votación. Revisar los requisitos para la creación de nuevos partidos y que se abra ese registro para que se les dé entrada cada tres años.

En el tema de las coaliciones y alianzas, maximizar y potencializar el derecho de la libre asociación política entre los partidos, y sobre todo, ciudadanos. Instituir las dos figuras para las alianzas entre partidos, tanto las candidaturas comunes como las coaliciones parciales o totales.

En el tema de la transparencia y rendición de cuentas, fortalecer la regulación en materia de rendición de cuentas entre los partidos a fin de evitar intromisión del crimen organizado y el lavado de dinero en las finanzas o en el financiamiento de las campañas.

En el tema del financiamiento público, suscribimos la propuesta ciudadana de Anca, de modificar el Artículo 41 de la Constitución para que el financiamiento de los partidos se calcule multiplicando el número de votos obtenidos en total por todos los partidos en una elección, y partir de ahí, en lugar del número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para tomar como base el financiamiento a los partidos.

Si se considera esta propuesta que estamos haciendo, modificando este Artículo 41 se lograría reducir, hasta en un 57%, el monto actual que se destina para financiar la vida de los partidos políticos y las campañas.

Proponemos un reparto más equitativo de los recursos entre los partidos con registro, planteando una fórmula en la que el 60% se distribuya de manera equitativa de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos, y el otro 40% de manera igualitaria entre los partidos con registro, lo que generaría condiciones de equidad, de participación más equilibrada entre las distintas fuerzas y rompería el círculo vicioso que no permite el crecimiento de

las fuerzas emergentes porque no tienen el mínimo acceso a los medios de comunicación.

En el tema de las candidaturas insistimos en que las candidaturas independientes, en la ley de partidos políticos, como un mecanismo de participación ciudadana, complementario al sistema de partidos, debe garantizar condiciones mínimas de equidad, representatividad y transparencia de los partidos y de los candidatos bajo este modelo. Contemplar claramente el cumplimiento de las obligaciones de los partidos con la promoción de la cultura democrática y con sus plataformas y compromisos de campaña.

Uno de los temas que mayor peso tuvieron en la más reciente reforma electoral fue precisamente el de la regulación para el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Con esa reforma se pretendió limitar a las empresas televisoras y radiofónicas que establecían acuerdos y tarifas superiores a las comerciales, que se constituían como uno de los mayores beneficiarios de los recursos públicos destinados a las campañas electorales y se anunciaba que se acabarían los spots en tiempos comerciales para hacer uso de los tiempos oficiales distribuidos entre los diferentes partidos.

La realidad es muy distinta. El resultado de esta reforma lo único que generó fue pautas de millones de spots repartidos demasiado inequitativamente entre los partidos que nos bombardean a cada minuto, a cada segundo en todas las televisoras y en todas las radiodifusoras a diferentes horas sin corregir lo que se pretendía precisamente hacer.

Es decir, se requiere transmitir efectivamente las propuestas políticas de los partidos y de los candidatos. No se logró ese objetivo, ya que este tema debió abordarse con los ajustes que se requiere introducir al código electoral federal. Esto último, independientemente de cómo avance la propuesta de una nueva ley de partidos.

Por su atención, muchas gracias.

Arturo ESCOBAR Y VEGA*

Muchas gracias, muy buenas tardes. Agradezco al senador Graco Ramírez la invitación para tener una participación en un tema que es trascendental para la vida, hoy, lamentablemente, únicamente para la vida de aquellos que somos actores en la vida interna de los partidos políticos, y que tendría que darnos este foro los resultados para que aquello que hacemos en materia de vida interna de partidos políticos pueda reflejarse de forma muy transparente en todo lo que tiene que ver con la vinculación con la sociedad.

Mi partido vivió una historia muy especial en materia de vida interna y en materia de estatutos, lo que generó en su momento el primer debate sobre la ley de partidos políticos.

En el año de 2003, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró anticonstitucionales los estatutos de mi partido, después de 13 años de vida legítima. Fue un proceso tortuoso porque nos obligaron a hacer una reforma muy amplia al estatuto e iniciar de cero, a partir de ahí construir nuevas dirigencias en todos los estados. Hagan de cuenta que el tribunal electoral, y lo digo con muchísimo respeto a la integración que entonces tenía, asumió que al Partido Verde había que tratarlo como un laboratorio, para que todo aquello que estos siete magistrados pensaban, que era lo que tenía que incluir un estatuto para considerarlo democrático, pues que el Verde lo hiciera.

Y en nuestro caso o en nuestro estatuto lo hizo más bien el tribunal electoral federal. Por eso sostengo que el estatuto del Verde es el más democrático de México, porque lo hicieron en el tribunal electoral federal, y cuando nosotros, después de esto, íbamos a través de quejas a buscar que los demás partidos hicieran lo propio, me parece que lo logramos pues ahora la mayoría de los partidos tenemos un estatuto medianamente democrático, y digo medianamente porque podríamos ser mucho más democráticos.

* Senador del Partido Verde Ecologista de México.

Pero el tema pasa por cómo entender a los partidos: si somos financiados con recursos públicos estamos obligados a cumplir con principios mínimos de democracia; principios mínimos de acceso a candidaturas, militancia, afiliación e información. Hoy, como todos ustedes lo saben, no sé si se ha dicho aquí, el IFE nos obliga a todos los partidos políticos a mantener de forma permanente en Internet nuestros padrones de afiliados, seas militante, adherente o simpatizante, hoy estamos obligados a hacerlo.

Y, al final del día, estamos obligados a contar con un estatuto que le permita a un ciudadano común y corriente tener el acceso a la mayoría de la información, inclusive aquella que pudiéramos nosotros declarar como confidencial. Hoy todos los mexicanos pueden tener acceso a más del 90% de la información que generamos o de la que disponemos los partidos políticos.

Nosotros hemos sostenido como partido que para poder avanzar en temas de opacidad, transparencia y rendición de cuentas, cuando nos rasgamos las vestiduras pidiendo al Gobierno Federal que rinda cuentas o pidiendo a los sindicatos que si reciben recursos públicos estén obligados a rendir cuentas, tenemos que iniciar con nosotros y hacerlo transparentando nuestras cuentas públicas y los sueldos que reciben los dirigentes, transparentando los procesos de selección de candidatos y el cómo construimos las reformas estatutarias, y cómo permitimos que el militante del municipio más recóndito del país pueda participar en la construcción de los documentos básicos del partido al mismo nivel que un presidente nacional o un senador de la república. Ese es el reto que hoy encaramos.

Pero, adicionalmente, hay un reto que estimo más grande. Hasta ahora no hemos sido capaces de justificar a la ciudadanía la relevancia de la existencia de los partidos políticos. Ante esa realidad vemos campañas muy legítimas, de mucha gente, inclusive de algunos comunicadores en que se nos critica la tardanza en legislar sobre candidaturas independientes, o bien, que todavía se justifique la representación proporcional por parte de partidos políticos.

De modo que toda la tarea que hacemos, todo el trabajo, todas las palabras, todos los discursos, todas las acciones que generamos necesitan cada día justificar nuestra existencia. Me atrevo a afirmar que desde Platón hasta nuestros días no ha existido otro instrumento que le permita a la política del mundo vincular a la ciudadanía con el poder que no sea a través de los partidos políticos, salvo a aquellos países, ya muy pocos en el mundo, que tienen únicamente un partido político.

Hoy, para bien o mal, éste es el sistema democrático mundial que más justifica la vinculación entre ciudadanía y poder, y ese está basado en partidos políticos.

La diferencia en México es que, por muchas razones, hemos tenido una enorme incapacidad de la clase política para justificar las cosas que hacemos bien, puesto que muchas han sido objeto de transformación en los últimos diez años.

Ustedes saben que cada uno de los pesos y centavos que recibimos como partidos políticos vía prerrogativas del Instituto Federal Electoral son absolutamente fiscalizados. En verdad, ya quisiera Ernesto Cordero, Secretario de Hacienda, contar con auditores como los que cuenta el IFE en materia de fiscalización.

En el caso, por ejemplo, de nuestro partido, los auditores del IFE viven nueve meses del año en mi partido y fiscalizan tanto la nota de \$400 del delegado nacional del partido en Veracruz, como la compra de automóviles, gastos de campaña, propaganda, todo lo que se puedan imaginar a nivel masivo lo fiscalizan con la misma exhaustividad. Entonces, en esa parte hemos avanzado muchísimo.

A propósito y sin auto-elogios, mi partido históricamente es el menos multado en historia del IFE. El año pasado fuimos multados con la cantidad de cero pesos en relación con un financiamiento de \$220 millones. Entonces, en esa parte se ha avanzado muchísimo. Ahora bien, ¿cuál es nuestro gran reto?

Poder transitar y permitir que la ciudadanía en lo particular pueda participar en democracia sin tener que hacerlo forzosa-

mente a través de los partidos políticos, es decir, establecer las famosas candidaturas independientes.

Al efecto, recuerdo aquí que mi partido propuso, dentro de las negociaciones de reforma política, un nuevo modelo de candidaturas independientes y dejar de engañar a la ciudadanía diciéndoles que los partidos no deben monopolizar el registro de las candidaturas. Eso no sirve de nada.

En el Partido Verde recibimos \$250 millones de prerrogativas anuales y no tienen idea lo difícil que es competir en un distrito electoral federal con PRI, PAN y PRD, los cuales alcanzan \$900, \$700 o \$400 millones de prerrogativas.

Así, un candidato independiente que busca el poder a través de una candidatura independiente encontrará cercano a lo imposible ganar un Distrito o incluso un municipio, únicamente bajo el vínculo independiente.

Por ello, mi partido propuso que abriéramos en cada una de las entidades federativas, en las 31 más el Distrito Federal, la posibilidad de que se registren candidatos independientes pero que compitan contra otros independientes en cada una de las entidades y que el que gane, desde luego, entre a la Cámara de Diputados, de modo que tuviéramos por lo menos 32 diputados federales independientes. Por supuesto, con la prohibición de que ellos se puedan integrar a un grupo parlamentario.

Con eso haríamos a un lado la simulación y tornaríamos efectivo un derecho constitucional de que los ciudadanos en lo independiente puedan ser parte del Congreso mexicano sin tener que formar parte de un partido político. Esos son cambios de fondo, profundos, sin simulación. Y, ¡ah, cómo le vendría bien al Congreso mexicano tener 32 diputados federales que sean absolutamente independientes!

Ésta es, en esencia, la propuesta de mi partido. Agradecemos su presencia y felicitamos una vez más a los organizadores del foro. Muchas gracias.

Silvano AUREOLES CONEJO*

Muchas gracias. Estimadas amigas, amigos.

Deseo agradecer este esfuerzo de las comisiones legislativas, las de Reforma del Estado, Puntos Constitucionales, y Estudios Legislativos, por organizar este Seminario, en coordinación con IDEA Internacional, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Instituto Belisario Domínguez del propio Senado. Muchas gracias al doctor Zovatto por su moderación y por su precisión.

A nombre del presidente de nuestro Comité Ejecutivo Nacional, del compañero Jesús Ortega Martínez, ofrezco una disculpa por su ausencia pues un asunto de agenda le impidió estar presente. Voy a leer algunos ejes que me ha pedido que presente en este Seminario en torno a lo que pensamos como partido con relación al tema central que nos convoca, y que es la Ley de Partidos Políticos.

Se trata de un debate de la mayor importancia que forma parte de las preocupaciones del Senado en el marco de la reforma política que esperamos concretar, para que se convierta en una de las más importantes que se haya aprobado en los últimos años.

México atraviesa por un momento muy crítico: La violencia desatada por el crimen organizado en alrededor de 200 municipios, particularmente en estados fronterizos; una recuperación económica que aún no se manifiesta en el bolsillo de la inmensa mayoría de los hogares mexicanos; la pérdida de empleos y de expectativas que provoca que más de 7 millones de jóvenes no estudien ni trabajen, son las aristas más significativas de una situación que de no atenderse puede generar un estallido social o una regresión autoritaria en México.

En ese contexto, las fuerzas políticas nacionales tenemos la responsabilidad de consolidar nuestro sistema de partidos y el

* Senador del Partido de la Revolución Democrática.

proceso de transición a la democracia, agenda del cambio político que, sin duda, es muy amplia.

Hoy nos han convocado a revisar el régimen interno de los partidos políticos que sin duda, decía yo al principio, es un tema de la mayor importancia y pertinencia por la situación que atraviesa el país y que representa una asignatura pendiente que debemos adecuar para afrontar los nuevos retos que vive la democracia mexicana.

La experiencia internacional, particularmente en el análisis de los procesos que se han desplegado en América Latina a partir del fin de la década de los 80, constituye, sin duda, un insumo invaluable para el trabajo que habrá de realizarse en ambas Cámaras en este tema crucial y en las decisiones que deberán asumir las fuerzas políticas en el futuro inmediato.

Una ley de partidos políticos debe desagregar los temas vinculados a la vida partidista, regular la capacidad de autoorganización de los mismos, así como lo relativo a la democracia interna, el financiamiento, la fiscalización y la transparencia. Dicha ley debiera reforzar la confianza de los ciudadanos en estas instituciones que son, sin duda, de interés público.

El PRD pone sobre la mesa de discusión su voluntad de avanzar hacia una reforma que permita la consolidación del sistema de partidos políticos en México en por lo menos tres aspectos fundamentales: la democracia interna, la transparencia en el uso de los recursos públicos y la regulación de las alianzas, coaliciones y candidaturas comunes.

Es clara la necesidad de una nueva regulación en materia de partidos para fortalecer la representación política de los ciudadanos, tan deteriorada en las últimas décadas, que ha llevado a proponer nuevas figuras de representación, particularmente nuestro interés en las candidaturas independientes o las candidaturas ciudadanas, en la lógica de ampliar la participación política de los ciudadanos que no forman parte de partidos políticos y dar representación a quienes hoy no encuentran voz en los actuales partidos en México.

El fin de esto es, sin duda, que juntos pongamos fin a la era de la “partidocracia” y podamos dar cabida a la “ciudadanocracia”. En este sentido, el PRD ha postulado a ciudadanos que no militan en su partido, pero que son impulsados por su estructura y organización hasta convertirlos en representantes populares o a cargos de gobierno.

No se trata de una cosa o la otra. Los partidos políticos sin duda van a prevalecer aun con la inclusión de candidaturas independientes o candidaturas ciudadanas. La verdadera discusión importante en esto es que una nueva ley de partidos políticos privilegie la tarea de difusión de la cultura democrática en el país a través de leyes y prácticas políticas que no resulten una simulación ante los ojos de los ciudadanos sino que encuentren en el respeto y la aplicación de la ley, así como en las acciones y el ejercicio político de los partidos, elementos congruentes con los valores y prácticas democráticas. De otro modo, todo quedará en palabras sin un contenido que forme una nueva cultura política.

La vida interna de los partidos políticos debe regirse por principios democráticos que deben quedar establecidos en la ley, pero sobre todo en la práctica diaria. El propósito fundamental de una nueva regulación de la vida interna de los partidos debe erradicar la división patrimonialista de la política y su más nociva expresión: el clientelismo y el mercantilismo, lo que fácilmente deriva en corrupción.

Si no nos apartamos decididamente de esta herencia, de una vida de partido hegemónico, basado en una cultura clientelar, entonces el descrédito en la vida política, de los partidos políticos y los políticos, prevalecerá. Qué caso tiene entonces hacer nuevas leyes con buenos propósitos si no cambiamos las prácticas políticas de áreas.

En esta materia, necesitamos un marco jurídico que conjunte los principios de libertad en la organización interna de los partidos con el de una visión interna democrática. Requerimos que las reglas se cumplan dentro y fuera de los partidos políticos, las que

se den entre sí los propios militantes y las que regulen por igual a las instituciones políticas.

Ahora bien, mientras se trabaja en las reformas del sistema de partidos en México, las fuerzas políticas deben ofrecer claras muestras de voluntad de cambio; por ello, para el PRD el compromiso con la transparencia constituye una prioridad y por esta razón el PRD dará pasos firmes en la materia que hoy nos convoca.

Limitar la enorme opacidad que aún priva en el interior de los partidos políticos y la escasa transparencia en el uso y manejo de los recursos públicos debe ser uno de los ejes fundamentales de esta iniciativa que hoy se discute en torno a una posible ley de partidos políticos.

Se requieren mecanismos eficaces de rendición de cuentas, de tal suerte que el velo que cubre el uso de los recursos públicos pueda ser retirado, desde luego, por la autoridad, pero también por los propios ciudadanos.

En México, que camina hacia una vida democrática, no hay cabida para legislaciones a modo, mucho menos cuando se trata de las reglas electorales y los de mecanismos para establecer mayorías en los congresos o en el acceso al gobierno.

Es reconocido, por la inmensa mayoría de los especialistas en la materia, que no hay ninguna razón para impedir a niveles federal y estatal las candidaturas comunes; éstas son una forma de acción conjunta de acceso al poder y deben ser establecidas, reguladas y precisadas en todo el ordenamiento que regule a los partidos políticos y sus formas de actuación electoral.

Las alianzas, coaliciones y candidaturas comunes son aceleradores del cambio político indispensable en toda democracia moderna. Han sido pieza fundamental en la vida política electoral reciente de México, su regulación es necesaria, pero no a capricho del poder y de mayorías parlamentarias dóciles sino mediante un ordenamiento jurídico racional que fortalezca la vida democrática, la vida parlamentaria y a los gobiernos que de ella surjan.

Las coyunturas marcan a veces más y otras veces menos la elaboración de las leyes, pero cuando existe altura de miras se

legisla para el futuro. Hoy tenemos un peligro consistente en la regresión autoritaria en el país, lo que se erige en amenaza a los avances democráticos conseguidos en las últimas décadas.

Detrás de un discurso aparentemente crítico, que rehuya la propia responsabilidad de los actuales problemas en el país, se esconde un deseo de poder que está dispuesto al inmovilismo legislativo por conveniencia o creación, a modo de ordenamientos jurídicos que preserven la cultura y las prácticas autoritarias, lo cual siempre y sin duda lo vamos a combatir desde nuestra trinchera.

Rumbo al proceso electoral del 2012 se tienen que crear las condiciones para su realización en un ambiente de normalidad democrática pues el país no puede experimentar un proceso de polarización similar al que se vivía en el 2006. Un compromiso serio con el país y su democracia es lo que demandan millones de ciudadanas y ciudadanos. Por lo tanto, escuchemos y hagamos valer su voz. De lo contrario, estaremos abonando al descrédito de la política y de la democracia misma. Muchas gracias por su atención.

Jesús MURILLO KÁRAM*

Yo no voy a hablar de los peligros porque creo que de eso tiene que hablar la Procuraduría cuando los peligros son reales y hay sustento o evidencia para ellos.

A mí, me parece grave que caigamos en un juego de palabras que no corresponde con los hechos porque son las incongruencias que más daño le han hecho a los partidos políticos hablar de una cosa y hacer otra, hablar de ideales y romperlos, hablar de existencia de cosas y después negarlas, no voy a caer en ese juego, no voy a hablar de peligros, yo creo que el único peligro es el que acusa que algo es peligroso.

En consecuencia, hablemos de la ley de partidos políticos, que fue lo que nos trajo aquí. Déjenme hacerlo con la mayor claridad que sea posible. Tenemos varias páginas de un solo artículo

* Senador del Partido Revolucionario Institucional.

en la Constitución, que regula la vida de nuestros partidos políticos. A lo mejor una de las ventajas de crear una ley de partidos políticos sería que le recortáramos a la Constitución una buena cantidad de páginas y las pasáramos a la ley.

Tenemos otra buena cantidad de páginas en el COFIPE dedicadas exclusivamente a la cuestión de los partidos políticos, en consecuencia, yo no tendría ningún inconveniente en que todo esto lo lleváramos a una ley de partidos políticos, pero creo que ese no sería el sentido del debate.

Estimo que el problema no radica en si las disposiciones están en una página o en la otra, sino fundamentalmente qué es lo que vamos a hacer con nuestros partidos políticos, lo que a su vez implica el qué vamos a hacer con nuestra democracia.

Una ley de partidos políticos tiene que regular necesariamente, primero, muchas de las cosas que ya están reguladas: De qué viven, cómo viven, cuáles son las cuestiones que la sociedad mexicana le encarga a los partidos que hagan y verificar que éstas se cumplan y que se cumplan en esos términos.

¿Y cuáles son aquellos márgenes que los partidos políticos tienen que conservar, y si es ese 10% al que se refería Arturo en su intervención? Qué debe ser guardado, y uno de los casos más claros, en este sentido, es el padrón de militantes, porque el padrón de militantes es de las muy pocas cosas que los partidos políticos debe mantener como información clasificada.

Todas las demás deben abrirse, transparentarse, estamos totalmente de acuerdo y vale la pena revisar algo que señalaba, me parece que fue el Partido Convergencia, en el sentido de que tenemos que examinar aquellas cosas que en la última reforma política generamos con el propósito de darle independencia a los partidos políticos, independencia respecto a factores de poder distintos y de darle, también, una posibilidad de medición o de limitación a la capacidad de gasto en las campañas.

Porque creo que, como en todo en la vida, una vez que conseguimos y creamos aquellos límites o fronteras a ese tipo de cosas, éstas fueron rebasadas por mañas, actitudes, manejos, cuevas,

hoyos o espacios, que yo creo que estamos obligados a cubrir. Me preocupa, en definitiva, que lo más que legislemos sea lo electoral. Pero todavía me preocuparía más que no lo hiciéramos y que dejáramos que estas cosas sucedieran.

Así, es fundamental revisar, de la última reforma electoral, qué es lo que quedó en condiciones de violarse, de simularse, de sustituirse, para que el espíritu que nos condujo a esta legislatura, a todos los partidos a, por cierto, eliminar las candidaturas comunes. No las eliminamos sino que simplemente no las metimos. Las alianzas en México se pueden hacer aquí y en el Estado de México, tanto que están planeando hacerla.

Por eso dije que no me presto a hacer campaña política en estos foros. No es ese el propósito. Vengo, más bien, a tratar de encontrar soluciones comunes.

En consecuencia, tenemos que encontrar ese tipo de cosas que impidan que aquello que tratamos de evitar se vuelva a reproducir. O se haga de peor manera o se simule.

Esto podría entrar muy bien a una nueva Ley de Partidos Políticos. Y algunas cosas que dejamos pendientes, que bien señala en muchas ocasiones y que es una lástima que no lo haga aquí, el senador Arturo Núñez, de cuestiones que nos quedaron pendientes, que hay que agregar en la próxima ley electoral, pues me parece magnífico.

Éstas son las cosas que se colocarían en una ley de partidos. Pero yo no creo que podamos establecer el compromiso de hacer una Ley de Partidos simplemente tomando o recogiendo lo que ya tenemos en la Constitución o en el código. Estimo que es fundamental que volvamos a sentarnos para definir muchas cosas:

Qué entendemos por candidaturas independientes y hasta dónde llega la verdadera intención y propósito de las candidaturas independientes, pues no puede ser desvirtuado que en un país que tiene un problema tan serio de poderes fácticos no controlables, una medida así nos condujera a una situación mucho más peligrosa que la que queremos evitar.

Entonces, hasta qué punto el sistema de partidos políticos puede ser sustituido por un sistema de candidaturas independientes, las cuales pudieran llevarnos al caos, en el mejor de los casos.

Y hasta dónde esta ley de partidos nos podría llevar a un procedimiento más eficaz, probado en el mundo, en el que sean los propios partidos los que abran sus opciones democráticas y de participación; de manera tal que se dé cauce a esa participación ciudadana que se pretende. En este sentido, quiero decir que yo soy ciudadano y soy senador, y que no me quitan lo ciudadano por ser senador, no admito que me lo quiten, y prefiero seguir siendo ciudadano que senador, pues me parece algo mucho más digno.

Así pues, cómo hacer que cualquier ciudadano pueda acceder, pero cómo hacerlo de manera tal que no sea la simple independencia o la simple ciudadanía la que pueda atropellar carreras de militantes, carreras políticas, esfuerzos internos, esfuerzo partidista, por el simple hecho de ser nuevo, por el simple hecho de ser novedoso. Todo esto es un trabajo que requiere de una enorme discusión y visión, lo cual creo que todavía tenemos pendiente los legisladores.

En consecuencia, les diría a nombre de la presidenta de mi partido, que me encargó la representará en este evento por razones que van a ser claras en la prensa de mañana y que la llevaron a estar ahora en la Cámara de Diputados.

Declaro que mi partido está totalmente de acuerdo en crear una ley de partidos. Que pueda ser una ley de partidos, en la que se privilegie la transparencia, se privilegie la democracia interna y se busque, fundamentalmente, encontrar mecanismos de participación ciudadana, que no choquen, lesionen o provoquen condiciones peores a las que tenemos. Muchas gracias.

Gerardo ARANDA*

Es para mí un honor participar a nombre de mi Partido, en representación del licenciado César Nava Vázquez, en este foro: “Hacia una Ley de Partidos Políticos.”

Esta idea del Instituto Belisario Domínguez y de la Fundación IDEA Internacional, creo que es muy pertinente. Celebro este esfuerzo y la convocatoria tan exitosa que se obtuvo. Este foro representa un espacio muy oportuno para el diálogo y debate entre las fuerzas políticas de nuestro país, cuestión que es indispensable para seguir fortaleciendo nuestra democracia.

Quiero comentar que la propuesta de crear una ley de partidos políticos encuentra sustento en la necesidad de generar mecanismos de promoción y regulación más certeros; que otorguen garantías a los ciudadanos, de que el ejercicio de los recursos es transparente y apegados a la normatividad jurídica vigente en nuestro país y su aporte es significativo para mejorar las condiciones de vida.

De igual forma, diversas voces de la academia y de la sociedad mexicana han señalado que esta ley podría ser una alternativa eficaz, para crear nuevos espacios de participación ciudadana, y así fomentar la competencia y la mejora en los procesos de selección de candidatos al interior de cada partido.

Este debate coincide con muchos de los planteamientos que han sido presentados en ambas cámaras en los últimos años, los cuales apuntan a la necesidad de impulsar una reforma del Estado que resulte integral y arroje resultados positivos en el mediano y largo plazo.

En el PAN consideramos que el espíritu de la ley de partidos encuentra su origen en dos premisas fundamentales: Primero, garantizar la certeza y equidad en las reglas para la participación

* Partido Acción Nacional

política; y, en segundo término, mejorar los mecanismos de participación ciudadana en la vida política en nuestro país.

Estas dos condiciones han permitido que los partidos tengan incentivos para presentar candidatos y propuestas que, efectivamente, representan los intereses y anhelos de la ciudadanía.

Hoy, México es más democrático y esta condición es producto del esfuerzo de toda una generación de políticos que confiaron en la democracia como el mejor camino a seguir para lograr la gobernabilidad y la pluralidad que el país requería para construir el sistema político vigente.

No pasará mucho tiempo sin que su dedicación sea plenamente reconocida y se asuma, incluso, que la historia del México Independiente se define con cuatro parteaguas: Independencia, Reforma, Revolución y Transición a la Democracia.

El sistema de partidos políticos en México ha ido evolucionando en las últimas décadas. Hoy, después de 20 años, podemos decir que en el ámbito federal existe certidumbre en las reglas con las que competemos electoralmente. Más aún, existe en México un nivel importante de equidad en los procesos federales.

Por ello, estoy convencido de que para hablar de una Ley de Partidos, es necesario hablar de la reforma política que hoy está a debate en el Poder Legislativo mexicano.

Esta iniciativa, que recoge diversas aspiraciones de la población, y fuera presentada por el presidente Calderón, tiene como argumento central la colocación del ciudadano en el centro de las decisiones políticas de nuestro país; la ciudadanía es el elemento clave de este esfuerzo que debemos concretar los partidos para seguir fortaleciendo la vida democrática mexicana.

La iniciativa presentada por el poder ejecutivo contribuye a la integración más abierta de la representación nacional mediante la elección consecutiva de legisladores y alcaldes, lo cual es un derecho del ciudadano para refrendar o no la representación, la iniciativa ciudadana, las candidaturas independientes, así como la reducción en el número de legisladores, que son factores que inciden directamente en nuestro desempeño como partidos y

que, en suma, amplían las posibilidades para que haya más ciudadanía en nuestra política nacional.

Es impostergradable sumar el talento, el ánimo y la voluntad ciudadana, abrir espacios a los ciudadanos más allá de los partidos para incorporar ideas, proyectos y soluciones a los muchos problemas que vive el país, pues de esta manera estaremos más cerca de acertar en la definición de lo que es mejor para México.

Con esta iniciativa se cubre uno de los frentes que varios académicos han señalado como condición *sine qua non* para tener un mejor sistema de partidos en México. La asignatura pendiente, que sin lugar a dudas requiere de nuestra atención inmediata, es encontrar la manera de mejorar la vida interna de los partidos y el acceso al poder dentro de ellos y hacia fuera.

Un punto fundamental para valorar la pertinencia de una ley de partidos políticos es hacer coincidir la doctrina democrática con la organización interna que tienen los partidos. Esta coincidencia hará posible que exista una mayor gobernabilidad tanto interna como externa de los partidos políticos mexicanos pues no olvidemos que lugar común es la afirmación de que la democracia requiere de demócratas.

Debo decir con orgullo, que el PAN fue el primer partido demócrata de México. No necesitamos que el TRIFE nos redactara nuestros estatutos ya que desde su origen estableció reglas claras para que la integración de los órganos directivos fuera libre y con una representación balanceada de los diversos perfiles que formaban el partido.

Esta tradición se mantiene hasta nuestros días, pues estamos conscientes de que los partidos son instituciones que requieren de una mejora permanente, por lo que estamos en un constante ejercicio de revisión de nuestra vida interna a fin de mantener el legado que nos dio origen.

Acción Nacional es una fracción del sistema de partidos mexicano y en ese entendido tanto los militantes, como la dirigencia comprendemos que en el siglo XXI resulta fundamental esforzarnos para entender con claridad nuestra realidad y ade-

cuarnos, como partido y como mexicanos, a las exigencias que la ciudadanía hoy nos presenta.

En un análisis preliminar observamos que existen antecedentes latinoamericanos sobre una ley de partidos y muestran los siguientes elementos en común: regular la participación de los partidos en las elecciones, observar su vida interna, crear mecanismos de control del financiamiento público y privado, regular la formación de alianzas y coaliciones, y, por último, mejorar el acceso a los tiempos oficiales para hacer propaganda política.

A esta asignatura agregaríamos tres elementos más para el caso mexicano: la posibilidad de contar con una sola autoridad electoral para todo el país, tanto a nivel federal como para todas las entidades; contar con órganos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas verdaderamente autónomos en los estados de la república; y, finalmente, discutir la reducción del financiamiento público que se otorga a los partidos políticos para sus actividades ordinarias.

Los elementos que acabo de mencionar representan el principio de las discusiones hacia una ley de partidos. En el PAN estamos convencidos de que esta discusión sobre ella forma parte de una discusión mayor en cuyo ámbito estamos debatiendo uno de los puntos nodales para consolidar la transición política mexicana. Quiero profundizar en este punto, ya que será fundamental para los debates que se originen más adelante.

Para lograr una ley de partidos debemos avanzar en los procesos democratizadores de las entidades de la República pues si hoy contamos con muchos contrapesos en lo federal, que facilitan la idea de una ley de partidos políticos al menos en el debate, no se puede decir lo mismo a nivel local.

Son muchos los estados que no cuentan con condiciones mínimas de competencia y autonomía institucional o que garanticen las libertades políticas que requerimos para lograr que el país hable un mismo idioma democrático. A la fecha, una tercera parte de las entidades federativas no han logrado ese piso mínimo

de condiciones democráticas que permita después entrar de lleno en el debate y contenido de una ley de esta naturaleza.

Este foro resulta ideal para hacer estos comentarios y así sentar las bases que nos lleven de la alternancia a la democratización. La ley de partidos es una de las materias a desarrollar en este gran movimiento de cambio que vivimos en México.

Por otro lado, la factibilidad de una ley de partidos está profundamente relacionada con la mejora de las leyes político electorales de nuestro país. Observo que ambos procesos son graduales, lo que implica que cualquier ajuste en nuestro marco jurídico electoral se verá reflejado en lo que podría constituir un primer acercamiento para construir una ley de partidos.

La democracia en México avanza a través de una línea evolutiva que facilita la competencia y otorga al ciudadano la certeza de que los votos serán respetados y que la democracia se mantendrá como el mejor sistema político, ya que protege las libertades y fomenta la mejora de los proyectos partidistas para ganar la confianza de la gente.

Entendemos con claridad que el reto consiste en seguir transformando a nuestro país y por ello estamos convencidos de que el México del siglo XXI requiere de la construcción de un sistema político que esté basado fundamentalmente en el empoderamiento de los ciudadanos.

La democratización mexicana se encuentra en el principio de un largo camino que tendrá como puerto final la consolidación de la transición. Vivimos un momento político en el cual el viejo régimen no se termina de ir y el nuevo no ha podido instalarse completamente.

La ley de partidos, al igual que la transición política en México, es tarea de todos y sólo por la vía de la corresponsabilidad es como lograremos las reformas y los acuerdos que requiere México.

Tanto en el presente como en el futuro, Acción Nacional mantendrá vigente su plena convicción humanista y su alto sentido democrático para hacer de México un país de libertades, claridad y leyes encaminadas a la verdadera ciudadanización de la

política. El reto es lograr los consensos y convocar a los acuerdos que nos lleven en unidad, nunca en uniformidad, a generar todos los elementos necesarios que den sustento a la consolidación de esta transición política. Muchas gracias.

Daniel ZOVATTO

Trataré de formular un breve resumen de las ponencias presentadas y de lo que interpreto como consenso en torno al tema que nos ocupa, a efecto de pasar después al espacio de preguntas y respuestas.

En primer lugar, en mi interpretación, basada en lo que he escuchado, encuentro que existe prácticamente unanimidad a favor de una ley de partidos políticos. Fue claramente expuesto así por Convergencia, PRD, PRI, PAN, y después me gustaría repre-guntar al senador Arturo Escobar y Vega si también está a favor de avanzar en torno a una ley de partidos políticos.

Cuando se habló de avanzar a favor de una ley de partidos políticos se aclaró de manera muy precisa, y lo hizo con particular énfasis el senador Jesús Murillo Káram, pero también lo hicieron los otros ponentes, que no se trata de pasar meramente artículos que hoy están en la Constitución y en el COFIPE a una Ley de Partidos Políticos.

No es un mero tránsito de un articulado sino que la ocasión debe ser muy bien aprovechada para repensar esos artículos y a la luz de los actuales y futuros desafíos de los partidos políticos en torno a ¿qué es lo que hay que cambiar?, ¿qué es lo que hay que mejorar?, ¿cuáles son los temas que se incorporaron en la última reforma y que no están funcionando bien y que deben ser revisados?, y ¿cuáles son los temas que quedaron pendientes en la última reforma y que valdría la pena revisar?

Gerardo nos recordó, y no hay sentido que hubiera opinión en contrario, de que la ley de partidos políticos es muy importante y muy necesaria pero que debe ser contextualizada en un

marco más amplio, que es la de la verdadera reforma política, o bien, como una parte de la reforma política.

Y a su vez, ha habido gran coincidencia de que hay una necesidad y sentido de urgencia respecto a readecuar a los partidos políticos para dar respuesta a la demanda ciudadana de recuperar la credibilidad y los niveles de legitimidad perdidos poniendo, obviamente, al ciudadano en el centro de esta reflexión.

Ha habido aquí una diferencia de énfasis entre aquellos que consideran que una solución posible es ir a favor de candidaturas independientes, respecto de aquellos otros que consideran que, más bien, lo que habría que hacer es abrir a los partidos políticos a nuevos mecanismos de participación ciudadana para encausar esta ciudadanía, cada vez más activa y que quiere participar, no en paralelo, debido a los peligros que ello podría representar considerando la coyuntura particular que atraviesa México, sino en el contexto y en el marco de los partidos políticos.

En cuanto a los temas que deberían tener prioridad en una revisión, y luego en lo que podría ser incorporado en una ley de partidos políticos, he visto que hay total coincidencia en cuanto a la importancia de los temas de la democracia interna.

Hay consenso en el tema de otorgar respuesta para reducir la opacidad de los partidos políticos fortaleciéndolos para alcanzar mejores niveles de transparencia y rendición de cuentas.

En lo que tiene que ver con las alianzas y coaliciones, queda claro que es un tema para discutir y analizar. Pero también ha quedado claro que el verdadero objetivo estratégico de una ley de partidos políticos, recalco, no sería el mero tránsito de artículos que hoy existen a una ley sin una ley que revise críticamente lo que existe, que mejore lo que existe y que no está funcionando bien, que incorpore nuevos temas que han quedado pendientes, y, fundamentalmente, que atienda a dos objetivos centrales: atender a una mejor relación de partidos con ciudadanos; y, por otro lado, a un proceso de democratización, fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos.

Ese sería el resumen de lo que yo he escuchado de sus intervenciones. Y me gustaría ahora, en todo caso, antes de ir al público, si hay alguna cuestión muy importante que ustedes consideren que antes de que abramos el debate, quieren conversar entre ustedes sobre algún punto específico.

Arturo ESCOBAR Y VEGA

Deseo dejar muy en claro que, por supuesto, estamos absolutamente a favor de una ley de partidos, una ley que pueda ser reglamentaria del 41 constitucional, a la vez que dejar muy en claro los límites que debemos tener como entidades de interés público de cara a la sociedad dado que, como dice el Senador Murillo Káram, hoy hay páginas y páginas en la constitución que buscan, de manera general, prever cuáles son las obligaciones y derechos de los partidos políticos, pero habría que puntualizarlos en una ley.

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS
Y PROSPECTIVA PARA MÉXICO

VIDA INTERNA PARTIDARIA Y JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

Raúl ÁVILA ORTIZ¹

1. *Nota introductoria*

La literatura profesional sobre partidos políticos y sistemas de partidos es extensa y rica, aunque quizá no tanto como debería corresponder para el caso de México². En general, sabemos de la importancia de los partidos para la sociedad y el Estado en la democracia moderna, en particular en el marco de la democracia representativa, y en todos los tipos de sistema de gobierno, sea presidencial, parlamentario o mixto. Sabemos de sus modelos, funciones clásicas y contemporáneas, de sus alcances y limitaciones, y de las percepciones contradictorias que producen en la ciudadanía, organizaciones civiles, medios de comunicación y opinión pública.³ Sabemos, cada

¹ Doctor en Derecho por la UNAM. Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin. Servidor público, académico y consultor internacional

² Véase: Valdez Zurita, Leonardo, “¿Qué sabemos de los partidos políticos en México a principios del siglo XXI?”, en Reveles Vázquez, Francisco (coord), Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación, Gernika, UNAM-FCPyS, México, 2005, pp. 111-140.

³ Véase: Panebianco, Angelo, Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos, Alianza Editorial, Madrid, 1990; www.latinómetro.org;

vez más, sobre la relación circular e interactiva entre sistemas electorales, sistema de gobierno y sistema de partidos, y su contexto.⁴ Sabemos, quizá mucho menos de lo que debiéramos conocer, de la influencia de historia y cultura en su conformación y prácticas políticas reales de sus integrantes, sean simpatizantes o militantes y dirigentes. Y conocemos cada vez mejor la lucha no sólo política sino jurídica por avanzar y consumir la prolongada transición del estado de legalidad al estado de constitucionalidad, no sólo en México sino en el mundo occidental.⁵

Advertimos que esta transición, en la que ciudadanos y partidos políticos juegan un papel central, aún nos tomará tiempo y que encuentra en la calidad de la democracia y su impulso, desde y en la vida interna y externa de los partidos políticos, una de sus más nítidas expresiones.

En mi opinión, una ley de partidos políticos puede no ser indispensable en sí misma para incrementar la institucionalización y funcionalidad de la vida democrática constitucional de tan cruciales organizaciones políticas. Pero en casos específicos, sí podría significar una regulación más completa y eficaz para impulsar el cambio institucional y de la cultura jurídica y política del estado de legalidad al estado constitucional y democrático de derecho. Ese es el que ninguna persona o poder alguno pueda someter impunemente al Derecho a su voluntad arbitraria sino que, por el contrario, quede vinculada por sus valores y principios a la voluntad jurídica formal y sustancial de la soberanía popular.

En el caso mexicano, dada su naturaleza de estado federal, una ley general de partidos políticos, concurrentemente con otras

Montero, José Ramón, et.al, Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos, Fundación Alfonso Martín Escudero-Editorial Trotta, Madrid, 2007.

⁴ Véase: Sartori, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, Alianza Editorial, Madrid, 1980; Nohlen, Dieter, "Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos en América Latina", en CAPEL (editor), Elecciones y democracia en América Latina, IIDH/CAPEL, San José, 1998.

⁵ Véase: Ferrajoli, Luigi, Democracia y garantismo, Editorial Trotta, 2ª edición, Madrid, 2010.

reformas al sistema electoral y de gobierno, podría coadyuvar al progreso en su proceso de institucionalización en clave democrática. Coadyuvar, ciertamente, porque también es conocido que sin una cultura social y política democrática, ni el mejor pacto constitucional o el más avanzado diseño institucional pueden rendir resultados positivos.⁶

En lo que sigue haré breve referencia a los antecedentes del sistema de partidos y su regulación en México, al específico tema del control de legalidad y constitucionalidad de la vida interna partidaria, y, por último, a la opción institucional relativa a la creación de una ley general de partidos políticos en México y su significación para el proceso constructivo de la democracia constitucional.

Me parece oportuno enfatizar que latinoamericanos y mexicanos debemos sentirnos muy orgullosos por haber aportado al desarrollo democrático comparado las instituciones electorales de las que ahora disponemos. Es bien sabido que el modelo latinoamericano de organización de elecciones y de justicia electoral es singular en el planeta y que no se parece en absoluto al de Europa continental o al de Europa insular; por supuesto, tampoco al del resto de Norteamérica, Canadá o Estados Unidos, o bien, al de alguna otra región del mundo.⁷

En el contexto de la tercera ola democrática de los últimos treinta años, según lo ha apuntado Daniel Zovatto, hemos contribuido al bagaje democrático de la humanidad mediante instituciones originales y normatividad especializada en materia electoral.

México ha jugado un papel sobresaliente en esta materia y hoy tenemos claro que contamos, por ejemplo, con un modelo comparativamente vanguardista de fiscalización de los recursos de los partidos políticos; un régimen avanzado aunque perfectible de transparencia electoral y otro de regulación de acceso a

⁶ Véase: Gringer, Steven y Daniel Zovatto (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA, IDEA Internacional, San José, Costa Rica, 2004.

⁷ Véase: Orozco Henríquez, Jesús, (Lead Author), *Electoral Justice. The International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm, Sweden, 2010.

medios de comunicación electrónica. Todo ello en busca de preservar y actualizar garantías normativas para la realización de elecciones libres, auténticas, transparentes y equitativas.

Ahora bien, lo que no se debe perder de vista es que tales avances se deben en esencia a la voluntad y compromiso de los mexicanos, de los ciudadanos y políticos mexicanos, y de los propios partidos políticos, que en los últimos treinta años hemos provocado una transformación fundamental en el sistema político. No puede nombrarse de otra forma el haber logrado sustituir el modelo de democracia de partido hegemónico e hiper-presidencialismo por otro de democracia pluri-partidaria moderada y sistema presidencial acotado, y transformar el contencioso electoral, de plenamente político en sede legislativa a plenamente jurisdiccional en sede judicial.

No puede sino reconocerse que han sido políticos y partidos políticos, en el contexto de una sociedad cada vez más moderna y plural, los que han empeñado grandes esfuerzos de negociación, en condiciones y coyunturas con frecuencia difíciles y adversas; en materia socioeconómica, por ejemplo, para hacer que la regulación y el cambio jurídico del sistema político constitucional mexicano continúe avanzando en el horizonte de la democratización, así sea prolongada y en ocasiones lentamente.

En el tema de la regulación jurídica de los partidos políticos, protagonistas centrales de la nueva democracia pluralista, habrá que confiar en que la consabida y reconocida capacidad de diálogo, concertación y reforma, que caracteriza a los actores políticos mexicanos, mostrará una vez más su firme compromiso con los mejores intereses del país. El reto más difícil es quizá, progresar en la institucionalización, democratización y transparencia de sus propias organizaciones políticas.

2. Retrospectiva del sistema de partidos y su regulación en México.

En este punto cabe recordar que a lo largo de su vida independiente, México ha contado con partidos políticos y ha avan-

zado en forma progresiva, sobre todo en el siglo XX, en su regulación jurídica.

En efecto, durante el siglo XIX los partidos revestían la forma de corrientes de expresión y acción política colectiva sin documentos constitutivos y organización formal y perdurable. Es sabido que tuvimos sistema bipartidista (monárquicos y republicanos, centralistas y federalistas, liberales y conservadores), por momentos tripartidario (a aquéllos habría que sumar a los moderados), hasta antes del Porfiriato, y un partido casi único durante éste (liberales o científicos).

En el siglo XX, se registra un esquema multipartidista entre 1910 y 1929 (liberales, conservadores o católicos, revolucionarios, constitucionalistas, socialistas y comunistas, entre otros), y un sistema de partido hegemónico desde 1929 hasta 1977 (Partido Revolucionario Institucional desde 1946 y sus precedentes de la década y media previa; Partido Acción Nacional desde 1939; y diversas organizaciones de izquierda, en general, poco competitivos).

A partir de 1977 hemos flexibilizado y reconstruido el sistema de partidos que se tornó plural y competitivo con tres partidos grandes (Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) --este último desde 1989--), tres medianos (Partido Convergencia (PC), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido del Trabajo (PT)), y de uno a tres pequeños (hoy, el Partido Nueva Alianza, (PANAL)).⁸

A diferencia de aquella historia, casi bicentenaria, ha sido sólo a partir de la entrada en vigor de la Ley Electoral Federal de 1946, la cual significó avanzar sustantivamente en la regulación de los partidos políticos, la organización federal de los comicios y el contencioso electoral en sede política, cuando comenzó la trayectoria hacia la institucionalización partidista.

⁸ Véase: Emmerich Isaac, Gustavo Ernesto, et.al, “Los sistemas de partidos políticos en la historia de México”, en Gimata-Welsh H. y Pedro F. Castro Martínez (coords.), Sistema político mexicano ayer y hoy, Miguel Angel Porrúa-Senado de la República, pp. 457-489, México, 2010.

En dicho transcurso histórico se identifican las leyes electorales de 1911, 1918, 1946, 1977 y la de 1990 con sus profundas reformas de los años 1996 y 2007. En esta ocasión no abordaré este tema en específico.⁹

3. *Vida interna y control judicial.*

Si la constitucionalización de los partidos políticos mexicanos y su regulación ulterior se registra a partir de 1977, la correlación entre control administrativo y jurisdiccional de su vida interna se remonta apenas a los últimos quince años, entre 1996 y 2010. De este periodo pueden distinguirse dos etapas: una que va de 1996 a 2007 que se caracteriza por la construcción jurisprudencial de esa correlación, y otra de 2007 en adelante cuando el legislador asume, consensa y regula en Constitución y leyes los términos de esa dinámica, a la que hay que agregar nuevos criterios interpretativos del tribunal electoral. Repasemos ahora esta evolución marcada, según lo ha hecho notar uno de los expresidentes del TEPJF, por diversos encuentros, desencuentros y tensiones.¹⁰

⁹ Véase: Reyes del Campillo, Juan F., “Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo”, en Atili, Antonieta (coord.), Treinta años de cambios políticos en México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006, pp. 67-109; Orozco Henríquez, J. Jesús, et.al, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Daniel (coord.), Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, UNAM-IIJ, IDEA Internacional, México, 2008, pp. 579-639; Prud’homme, Jean-Francois, “El sistema de partidos”, en Loaeza Soledad y Jean-Francois Prud’homme (coords.), Instituciones y procesos políticos, Tomo XIV de la Colección en Línea: www.colmex.mx: “Los grandes problemas de México”, El Colegio de México, México, 2010, pp. 121-158.

¹⁰ Véase: Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, “Encuentro, desencuentro y tensiones entre las funciones legislativas y judiciales en materia electoral federal”, en Molina Piñeiro, Luis J, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Ruperto Patiño Manferrer (Coords), ¿Polarización de las expectativas democráticas? México 2008-2009, Editorial Porrúa, UNAM-Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, COPUEX, México, 2009, pp. 629-646.

Ciertamente, desde 1946 la autoridad electoral administrativa federal otorgaba registro y daba seguimiento a los actos partidarios, pero se trataba de un modelo y actuación formales, que deben ser entendidos en el marco más amplio del sistema de partido hegemónico y concomitante estado de legalidad en que operaba.

Fue la reforma constitucional y legal de 1996, en plena transición democratizadora del sistema electoral federal mexicano, la que convirtió al Instituto Federal Electoral (IFE) en órgano constitucional autónomo, y erigió al tribunal electoral en tribunal constitucional haciéndolo formar parte del Poder Judicial de la Federación para controlar, salvo normas generales que quedaron reservadas, la exclusiva competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en funciones de tribunal constitucional, la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral. El sistema de control, a través de diversos medios impugnativos, incluía, sin explicitarlo pero sin cancelar la opción de manera expresa, la tutela judicial electoral de los derechos político-electorales de los militantes de los partidos políticos.

Desafortunadamente, al adecuar los medios impugnativos respectivos, el legislador ordinario incurrió en un error que dio lugar a la duda por parte de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, lo que hizo oscilar en dos sentidos, entre 1997 y 2007, sus criterios interpretativos y tesis jurisprudenciales conducentes.

Según se ha dicho, con la reforma constitucional de 1996 se creó el TEPJF, al cual se le asignaron facultades de control de actos y resoluciones de las autoridades electorales en la materia. En la fracción VI del artículo 99 del texto constitucional, al conferirle competencia para conocer de la violación de los derechos político-electorales de votar, ser votado y asociarse con fines políticos, el legislador constitucional no hizo referencia alguna a la expresión “autoridad” responsable, como sí lo hizo en los presupuestos procesales del resto de los medios impugnativos.

Dado que dicho artículo y fracción remitían a la ley secundaria, y el legislador ordinario dejó enunciado en el artículo 80 de

la ley procesal electoral (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), un supuesto normativo conforme al cual los actos o resoluciones que afectaran los derechos político-electorales de los ciudadanos debían provenir de una “autoridad”, en principio quedaban excluidos los partidos como autoridades susceptibles de violar derechos. Al no encajar sus actuaciones en el presupuesto procesal correspondiente, éstas no eran justiciables. La contradicción normativa era evidente y exigía decisión interpretativa jurisdiccional. Repasemos con más pausa ese decurso histórico, el cual ha sido estudiado con mayor detalle por colegas especialistas, tales como Castillo González, Orozco Henríquez, Vargas Baca, Córdova y Salazar, Terrazas Salgado, y más recientemente, González Oropeza y Báez, entre otros.

En una primera etapa, que corrió de 1997 a 2000, la Sala Superior del TEPJF construyó y sentó la tesis jurisprudencial en el sentido de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (JDC) era improcedente en contra de actos de los partidos políticos. Justificó esa proposición argumentando que, conforme al texto constitucional, dicho medio impugnativo suponía la existencia de un acto de autoridad electoral y no se mencionaba expresa o implícitamente si no a ésta y no a los partidos como sujeto pasivo de la relación procesal en dicho juicio. Lo anterior, no obstante que en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la Ley Procesal Electoral, el legislador ordinario previó como “parte” en el referido medio impugnativo al partido político que hubiera realizado o emitido la resolución impugnada, ya que, concluyó el tribunal, se trató de una deficiencia de técnica legislativa, filtrada a la disposición legislativa aprobada, luego de que se hubiera modificado el proyecto original que sí los incluía como sujetos pasivos del mencionado juicio.

Esta primera etapa, debe hacerse notar, coincidió con la situación política nacional previa a la alternancia presidencial del año 2000, la cual generó desplazamientos de poder hacia las entidades federativas y los partidos políticos, que venían cobrando

cada vez mayor vigor y experimentaron intensa competencia interna y externa por el poder.

Seguramente, afrontando la nueva realidad jurídico-política, en lo que marcó la segunda etapa, de 2001 a 2007, la Sala Superior modificó dicho criterio al sostener que actos y resoluciones de los órganos partidarios podían ser susceptibles de control administrativo y/o jurisdiccional.

Mediante una tesis aislada, aprobada con un voto disidente de los siete magistrados integrantes de la Sala Superior en 2001, adelantaba que el Consejo General del IFE contaba con atribuciones para vigilar el cumplimiento de la normatividad electoral y, por tanto, debía conocer de infracciones a los estatutos en materia de elecciones internas e imponer las sanciones respectivas cuando un ciudadano presenta una queja o denuncia sobre aplicación de las bases de las correspondientes convocatorias.¹¹

Siguiendo esa línea interpretativa, la Sala transitó a validar una forma de control jurisdiccional que operaba en forma indirecta, es decir, mediante la impugnación en sede judicial de los actos de la autoridad administrativa electoral recaídos sobre actos partidarios. Así, en un segundo movimiento interpretativo, asumiendo un enfoque plenamente garantista, defendió que la tutela jurisdiccional de actos de los partidos políticos hacia su interior era procedente en vía directa ante el tribunal, en la medida en que se estuvieran violando derechos políticos electorales fundamentales, se tratara de actos definitivos e irreparables de los partidos políticos en contra de sus militantes o afiliados, y la justicia intra-partidaria no fuera idónea, eficaz y oportuna para su debida protección. Además, el tribunal fue ampliando el ámbito material de validez de actos y resoluciones de los partidos, susceptibles de control constitucional.

Así, entre 2000 y 2002, al construir la tesis jurisprudencial que podemos nombrar de “control indirecto”, la Sala Superior priorizó la garantía de los principios de constitucionalidad

¹¹ Véase: Tesis XCVIII/2001/, en www.trife.org.mx/jurisprudencia y tesis.

y legalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, lo que, de acuerdo con el artículo 41 constitucional, determina la finalidad del sistema de medios de impugnación. Agudamente, desarrolló su razonamiento en el sentido de que la relación entre partidos políticos y autoridad administrativa electoral se basa en la buena fe, pero que la premura de esta última en la validación formalista de los actos podía llevarla a incurrir en error o incorrecta representación de la realidad, de tal suerte que era procedente revisarlos, y en su caso, invalidarlos y revertirlos.

Este enfoque interpretativo posibilitó el examen sustancial, por vía administrativa y jurisdiccional, de estatutos y elecciones internas de los partidos a efecto de verificar la licitud de sus actos y de los conducentes registros otorgados por la autoridad administrativa.¹²

En ese mismo tenor, en 2001, la Sala Superior dio otro paso al autorizar al IFE no sólo a imponer sanciones a los partidos que violaran los derechos político electorales de sus integrantes sino a restituir al afectado en el goce del derecho violado. Esta decisión interpretativa se articuló argumentando la naturaleza jurídico constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público, el rango de orden público de la legislación electoral, y el alcance integral y directo de las competencias de la autoridad administrativa electoral como vigilante y aplicador de los mandatos constitucionales en la materia, favoreciendo el ejercicio de los derechos ciudadanos y evitando perjuicios a la sociedad. Al respecto, se elaboró una tesis relevante sustentada en el razonamiento de que el principio de legalidad debía ser indefectiblemente observado por los partidos y que era un deber cumplir con sus fines establecidos en las leyes, entre los cuales se encuentra el deber jurídico de respetar los derechos de los ciudadanos.

A la vez, destacó la responsabilidad del IFE en su función de vigilante de los partidos en el cumplimiento de sus fines y facultó expresamente a su Consejo General, máximo órgano de

¹² Véase: Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, pp. 281-283

dirección de esa institución, para sancionar al partido infractor mediante el llamado, desde entonces, “procedimiento administrativo electoral sancionador”, y para restituirlo, a través de ese mismo procedimiento —punto en el que no hubo consenso en el Pleno de la Sala— en el uso y goce del derecho violado, hasta el grado de restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida, al afirmar que sólo así quedarían acatadas cabalmente las normas reguladoras de esa clase de derechos.¹³

Ese mismo año, la Sala Superior definió en otra decisión interpretativa, convertida en tesis relevante, que la constitucionalidad de los estatutos de los partidos debía analizarse aun cuando hubieran sido aprobados por la autoridad administrativa en su versión original, en relación con sus modificaciones ulteriores, o bien, con motivo de su aplicación a un caso concreto, hipótesis en las que procedía el recurso de apelación diseñado para garantizar legalidad y constitucionalidad de todos los actos en materia electoral.¹⁴

A partir de 2002, y de allí hasta 2005 en que finalmente la Sala Superior aprobó una jurisprudencia por reiteración, se avanzaría todavía más en la trayectoria establecida para consolidar el control de la regularidad constitucional en la vida intrapartidaria, al fijar requisitos mínimos, no detallados en el código electoral federal (COFIPE), para calificar como democráticos los procedimientos para la integración y renovación de sus órganos directivos. Al respecto, luego de examinar la que denominó la doctrina de mayor aceptación en la materia y asumir sus coincidencias con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política del país, derivó que la forma de gobierno democrática comprende la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizarlos y la posibilidad

¹³ Véase: Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2000, en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 492 y 493.

¹⁴ Véase *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 562

de controlar a los órganos electos con motivos de sus funciones. Adaptando tales elementos al interior de la vida partidaria y sus fines constitucionales, concluyó en que tales requisitos mínimos debían ser:

- La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente;
- La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de afiliados del partido;
- El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, 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 a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad;
- La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho de elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio;

- 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,
- Mecanismos de control de poder, 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.¹⁵

En seguida, la Sala ensanchó aún más el cauce tutelar de los derechos de ciudadanos militantes de partidos políticos. Si ya había dado lugar al acceso indirecto a la jurisdicción estatal, entre 2003 y 2004, procedió a moderar su propio enfoque interpretativo sobre la oportunidad procesal para acceder a la justicia constitucional electoral sosteniendo que antes de acudir a los medios impugnativos disponibles para combatir actos intra-partidarios ante autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, tanto en ámbito federal como local, los ciudadanos debían agotar los medios de defensa internos de los partidos políticos a efecto de cumplir con el principio de definitividad, en el entendido de que la interposición de esos medios de defensa producía el efecto de que el acto o resolución impugnada quedara “sub judice”. El deber de los militantes de agotar el principio de definitividad era parte de la lógica constitucional y legal que obligaba a los partidos a incluir tales medios de defensa en sus estatutos a efecto de proteger sus derechos frente a actos de órganos o dirigentes de aquéllos, pero dicho deber quedaba a su vez condicionado a que:

- Los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos;

¹⁵ Véase la Jurisprudencia 3/2005, en www.trife.org.mx, Jurisprudencia y tesis.

- Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes;
- Se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente;
- Formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos políticos electorales transgredidos.

De faltar o no existir alguno de tales requisitos el gravamen procesal desaparece, tales instancias internas se tornan optativas y opera a través del *per saltum*, el acceso directo a las autoridades jurisdiccionales, para lo cual el quejoso habría de desistirse previamente de las instancias internas ya iniciadas y no resueltas aún, a fin de evitar duplicidades y posibles resoluciones contradictorias.

La Sala justificó tales determinaciones interpretativas en la naturaleza constitucional de los partidos como entidades de interés público vinculados a finalidades democráticas que los hacen indispensables en los procesos electorales e intensifican los derechos fundamentales de carácter político de los ciudadanos que deciden participar a través de ellos. Naturalmente, la interacción interna partidaria puede generar violaciones de derechos político-electorales de los militantes que deben ser defendidos ante los órganos directivos de los partidos a través de una jurisdicción equivalente a la propiamente exclusiva del Estado, la cual pasa a jugar un papel de última instancia. En consecuencia, la instrumentación de tales instancias internas debe apegarse a los mandamientos constitucionales y legales establecidos para la jurisdicción estatal y pueden ser revisados por la autoridad administrativa electoral antes de que entren en vigor, lo que coloca a los estatutos partidarios en un rango superior respecto a los de otras asociaciones.

La obligación de los partidos de establecer tales instancias internas genera a los militantes la carga de agotarlas antes de acudir a la jurisdicción estatal, a efecto de garantizar a los partidos, al máximo posible, su libre capacidad de auto-organización,

pero asegurando, a la vez, el respeto irrestricto de los derechos individuales de sus miembros y dejando a salvo su propio derecho garantizado de acceder a la jurisdicción, lo que el legislador advirtió al precisar que las leyes podían prever que tales instancias se regularan en los estatutos partidarios.¹⁶

Esta reorientación jurisprudencial fue perfeccionada cuando la Sala Superior, entre 2003 y 2005, por una parte, incluyó entre los presupuestos procesales de procedencia del JDC las violaciones intra-partidarias a los derechos de los militantes, bifurcando las vías para combatir infracciones e imponer sanciones, de un lado, y restituir en el goce y ejercicio de derechos políticos, de otro, y, además, al precisar que los medios impugnativos intra-partidarios debían agotarse antes de acudir a la instancia jurisdiccional, aun cuando el plazo para su resolución no estuviera previsto en la reglamentación del partido.

En relación con el primer ajuste interpretativo, admitió la procedencia del juicio siempre que no existieran medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de los derechos político-electorales de militantes o ciudadanos vinculados directamente con los partidos y mediante la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Justificó esta tesis señalando que el artículo 17 constitucional, relativo al acceso a la justicia, no establece excepción respecto a conflictos internos partidarios al aplicar o interpretar su normatividad interna; que el derecho internacional suscrito por México le obliga a establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, incluidos los político-electorales; que el artículo 41, fracción IV, de la Constitución garantiza tales derechos sin limitar la protección respecto a los actos intra-partidarios; que el legislador tuvo como propósito crear un sistema integral de justicia electoral para controlar jurisdiccionalmente todos los actos electorales; que el artículo 99, fracción V, --a diferencia de lo que sostuvo ori-

¹⁶ Véase: Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 65.

ginalmente-- extiende la protección a los actos "...de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos...", lo que también se extrae de diversos enunciados de la ley procesal electoral, incluido el otrora apreciado como defecto técnico legislativo del artículo 12, apartado 1, inciso b), en que se les menciona como sujetos pasivos de la relación procesal, "...enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario"; que el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución que el procedimiento administrativo sancionador; que de no proceder así, entonces la garantía constitucional prevista para proteger esos derechos se reduciría dejando una laguna; se distinguiría allí donde el legislador no lo hizo; las resoluciones de los partidos se convertirían en definitivas e inatacables, calidad sólo propia de las resoluciones del tribunal electoral, en el entendido de que deben agotarse las instancias internas partidarias, aun cuando falten disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar juicios en los que el partido sea sujeto pasivo, "...pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal".

En relación con el segundo, complemento del anterior e integrador de jurisprudencia firme que confirmó el cambio de criterio interpretativo, la Sala esgrimió la justificación consistente en que las instancias intra-partidarias debían agotarse aun cuando no existiera norma interna alguna del partido político respecto a plazos para resolver las controversias, supuesto en que tales resoluciones debían ser acordes con las fechas y etapas procesales internas de selección de candidatos, pero siempre que fueran "... aptos para modificar, revocar o nulificar los actos y resoluciones

contra los que se hagan valer”, lo que haría injustificable acudir al *per saltum*.¹⁷

En este punto, cabe hacer el comentario de que la descrita trayectoria interpretativa de la Sala Superior generó diversas opiniones y polémicas en el espacio público, académico y político, más aun en un tiempo en que dicho órgano, límite de control constitucional, resolvió diversos asuntos en forma dinámica y creativa.¹⁸

Al respecto, conviene detenerse a recordar que, además de diversas nulidades de elecciones locales --a través de la construcción de la controvertida “causal abstracta”-- para conformar ayuntamientos o poderes ejecutivos, la Sala Superior estableció la corresponsabilidad de los partidos políticos con sus integrantes y otros sujetos externos en la comisión de ilícitos; facultó al IFE para actuar con poderes sustanciales en su labor fiscalizadora mediante el levantamiento de la reserva en la averiguación previa en el ámbito penal y los secretos bancario, fiduciario y fiscal, lo que redundó en los casos luego conocidos como “Amigos de Fox” y “Caso PEMEX”, en los que se impusieron las multas más elevadas de la historia electoral mundial a partidos políticos;

¹⁷ Véase los textos completos en: Terrazas Salgado, Rodolfo, “Los conflictos internos de los partidos políticos y la justicia electoral”, en Molina Piñeiro, Luis J., José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Ruperto Patiño Manffer (coords.), *¿Polarización de las expectativas democráticas? México 2008-2009*, Editorial Porrúa, UNAM-Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, COPUEX, México, 2009, pp. 173-175; González Oropeza y Báez; *Jurisprudencia 5/2005* en www.trife.org.mx *Jurisprudencia y tesis*.

¹⁸ Véase: Cárdenas Gracia, Jaime F., “Republicanism and democracy interna en los partidos políticos”, Castillo González, Leonel, “Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción”, Woldenberg, José, “Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos. Nuevos retos de la autoridad electoral”, Orozco Henríquez, J. Jesús, “La garantía judicial de la democracia interna de los partidos políticos”, Gómez, Pablo “El estado frente a los partidos políticos”, en Varios autores, *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, TEEM, TEPJF, IFE, IEM, UNAM-IIJ, PNUD, Morelia, México, 2002, pp. 29-52.

o bien, determinó que los congresos locales son autoridades materialmente electorales cuando integran a los órganos electorales y, en el desacato al cumplimiento de sus sentencias, llegó incluso a seleccionar a los consejeros correspondientes conformando el órgano electoral de una entidad federativa.

Asimismo, sentó jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información pública en materia electoral con motivo de procedimientos de integración de órganos directivos de los partidos y su registro; revocó un acuerdo del Consejo General del IFE a efecto de que diera a conocer los sueldos mensuales o ingresos de una dirigencia partidaria favoreciendo el derecho fundamental en lugar del formalismo de que los partidos no eran sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en vigor a partir de 2002; declaró satisfecho el derecho de asociación político electoral mediante la afiliación de un ciudadano a un solo partido o agrupación política; sostuvo que de ninguna disposición constitucional se desprende la exclusividad de los partidos para postular candidatos sino que, más bien, ésta es una competencia reservada al legislador secundario o de base constitucional y configuración legal; o bien, creó el procedimiento administrativo sancionador especial en contra de violaciones partidarias con motivo de propaganda ilegal a efecto de inhibirla y revertir sus efectos.

En su Informe Anual 2005-2006, rendido ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el entonces Presidente del TEPJF dio cuenta de que el criterio aperturista de la Sala Superior, a favor del control de legalidad y constitucionalidad de la vida intra-partidaria, estaba generando un aumento importante de los juicios de protección de los derechos político electorales del ciudadano hasta alcanzar el 81.8% de incremento respecto al año anterior. En el Informe del año siguiente, 2006-2007, se reiteró que dicho medio impugnativo mantenía su curva ascendente, pues no sólo el 81% de los juicios de aquel tipo correspondía a conflictos intra-partidarios sino que casi el 70% de todos los juicios resueltos por la Sala Superior eran de esta índole.

Los conflictos intra-partidarios tenían su origen en todas las entidades federativas del país. La tendencia se mantuvo consistente pues al siguiente año, 2007-2008, no obstante que ya se había aprobado la nueva reforma constitucional y legal en materia electoral, se reportó que casi el 80% de los asuntos resueltos estaban en el mencionado renglón y de ellos, el 71% correspondía a conflictos intra-partidarios, en el entendido de que el mayor número, por mucho, provenían del PAN (1958), 51 del PRI, 217 del PRD, 4 del PT, 1 del PC y 64 del Partido Social Demócrata. Los rubros más impugnados resultaron ser el derecho de afiliación, elecciones de dirigencias nacionales, estatales y municipales, y selección de candidatos.¹⁹

En ese contexto, mediante las reformas electorales de 2007-2008, los partidos políticos y sus representantes legislativos, con la conformidad del Presidente de la República, quien promulgó y publicó las reformas, acordaron introducir en la Constitución y la normatividad reglamentaria, entre otras, una serie de medidas reguladoras precisamente en el tema de la relación entre organismos electorales y partidos políticos, en particular en lo relativo a su vida interna.

Al respecto, los legisladores, en la exposición de motivos de la reforma constitucional, y más tarde en la ley secundaria, señalaron que la creciente judicialización de la vida partidaria era un fenómeno indeseable y negativo, la cual propiciaba una espiral de controversias judiciales en virtud de la interpretación por parte del TEPJF a los estatutos partidarios, lo que se apartaba del sentido de la reforma constitucional y la legislación de 1996, y agregaron que debía legislarse para perfeccionar la obligación de los partidos de proteger con eficacia los derechos de sus militantes.

Asimismo, apuntaron que aquel fenómeno contradecía el sentido de los partidos como organizaciones de ciudadanos unidos por una misma ideología, programa y reglas convenidas entre todos, y que no debían ser convertidos de entidades de interés

¹⁹ Véase: www.trife.org.mx, Informes de labores.

público a entes públicos ubicados en la esfera estatal. Reconocieron la insuficiencia de la legislación en materia de procedimientos sancionadores respecto a conductas ilícitas partidarias, pero advirtieron que tales lagunas no debían ser llenadas por los organismos electorales pues sus normas invadían la esfera de competencia del Poder Legislativo y producían más impunidad.

En consecuencia, procedieron a corregir las deficiencias. Insertaron un último párrafo en la Base I del artículo 41 constitucional, conforme al cual prescribieron que “Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

Además, adicionaron un párrafo a la fracción VI del artículo 99 del propio texto constitucional, la cual fija la competencia del TEPJF para conocer las impugnaciones de actos y resoluciones violatorias de derechos político electorales de los ciudadanos, y había sido parte del bloque normativo interpretado en años previos por la Sala Superior en los términos que ya se han descrito. Dicho párrafo ahora establece que:

Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables.

En congruencia con tales disposiciones constitucionales y considerando la jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del TEPJF, incorporaron al COFIPE, en el artículo 27, los criterios mínimos relativos al carácter democrático de los procedimientos para integrar y renovar sus órganos directivos, así como sus facultades y funciones:

- I. Una asamblea nacional o equivalente, que será la máxima autoridad del partido;

- II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido, con facultades de supervisión y en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas;
- III. Comités equivalentes en las entidades federativas; y
- IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y gastos anuales, de precampaña y campaña a que se refiere este Código;

Asimismo, se ajustó el inciso g) del citado artículo para precisar que:

Las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias. Las instancias de resolución de conflictos internos nunca serán más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita.

En conexión con lo anterior, en el Capítulo Sexto del COFIPE, dentro del mismo Libro y Título relativo a los partidos políticos, se desplegó una serie de disposiciones relativas a sus asuntos internos.

Al efecto, en atención a la reserva de código prevista en la Base I del artículo 41 constitucional, se definió el ámbito material de validez de la expresión “asuntos internos” al delimitar que “...comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la propia Constitución, en este Código, así como en el Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección”. De inmediato, se reitera en un párrafo subsecuente la limitación a la intervención de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales en tales asuntos internos, en términos de la normatividad aplicables. En seguida, se enunció la lista correspondiente a los asuntos internos:

- La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
- La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;
- La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
- Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, y
- Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupan a sus afiliados;

En un párrafo final, se determinó que las controversias relacionadas con tales asuntos deben ser resueltas por los órganos establecidos en los estatutos partidarios, los que deben resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Y, para disipar dudas, se reiteró que: “Sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa, los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal Electoral”.

En el artículo 47 se incluyó una advertencia al Consejo General del IFE en el sentido de que, para declarar la procedencia constitucional y legal de los documentos básicos de los partidos deberá atender “...el derecho de los partidos para dictar las normas y procedimientos de organización que les permitan funcionar de acuerdo con sus fines”.

También se fijaron reglas más precisas para efectos de la posible impugnación, pues el derecho de impugnar los estatutos se reservó a los afiliados y se fijó el plazo de catorce días naturales, luego de la fecha de su presentación ante el Consejo General, para la declaratoria respectiva y se ordenó a este órgano resolver las impugnaciones al emitir la resolución referente a la declaratoria, en el entendido de que si ésta se emite y transcurre aquel

plazo sin que se presenten impugnaciones, entonces los estatutos quedan firmes.

Se agregó que luego de que, en su caso, el tribunal electoral llegara a resolver impugnaciones interpuestas en contra de aquella declaratoria, "...los estatutos únicamente podrán impugnarse por la legalidad de los actos de su aplicación".

De igual forma, se insertaron reglas precisando que los partidos deben comunicar al IFE, en no más de diez días luego de ser aprobados, los reglamentos que emitan, cuya conformidad con normas legales y estatutarias debe revisar y asentar en el libro respectivo. Se facultó al IFE para verificar, en diez días a partir de haber sido notificado, la congruencia entre cumplimiento de procedimientos previstos en la normatividad interna partidaria y el registro de integrantes de los órganos directivos, lo que desemboca en el registro respectivo, en una prevención para que el partido en cinco días exprese lo que a su derecho convenga, en caso de errores u omisiones, o en una resolución, debidamente fundada y motivada estableciendo un plazo para que el partido reponga le elección o designación de sus dirigentes.

En coherencia con lo anterior, en la ley procesal electoral se prescribió a las autoridades electorales competentes que, al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos internos de los partidos políticos, deberían considerar la conservación de la libertad de decisión política y el derecho a la auto-organización de los partidos políticos (Artículo 2.2).

Además, se colocó en forma expresa y contundente como causal de improcedencia de los medios impugnativos el no haber:

agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, o por las normas internas de los partidos, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales o las determinaciones de estos últimos, en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado, salvo que se considere que los actos o resoluciones del partido político violen derechos político electorales o los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o

dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimientos que dejen sin defensa al quejoso. (Artículo 10).

Asimismo, se introdujeron los ajustes respectivos en la regulación del medio impugnativo específico, el cual se ha venido refiriendo.

En este punto cabe hacer notar que, virtud a los propios precedentes judiciales y a innovaciones incorporadas al texto constitucional en el año 2007, en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y organización de archivos, en el Capítulo Quinto del Título Primero del Libro Segundo del COFIPE, relativo a los partidos políticos, se incrustaron una serie de obligaciones de éstos últimos en materia de transparencia y acceso a la información pública, facultando al IFE para reglamentarlas, lo cual también es materia de control de legalidad y constitucionalidad.

Tampoco debe perderse de vista, así sea tangencialmente, las importantes innovaciones que en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, el acceso a medios electrónicos de comunicación, liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, y procedimientos y sanciones para diversos sujetos del Derecho Electoral, incorporó la reforma electoral 2007-2008.

En el marco de las previsiones legislativas mencionadas, la Sala Superior ha continuado, virtud a las propias disposiciones legislativas aprobadas, las consabidas limitaciones del lenguaje y a la dinámica propia del juego político democrático, su labor interpretativa en la materia.

Así, al año siguiente de la entrada en vigor de la reforma constitucional electoral, la Sala Superior aprobó una jurisprudencia en el sentido de que el derecho de petición conforme a la Constitución impone a todo órgano o funcionario de los partidos políticos el deber de responder en plazo breve a los militantes dado que aquél es un principio superior y la ley procesal electoral equipara a los institutos políticos con autoridades del Estado

para efectos de la procedencia de los medios impugnativos en la materia.²⁰

Luego, al interpretar la nueva fracción VI del artículo 99 constitucional, en relación con el artículo 17 constitucional y el 27, incisos a) y g) del COFIPE, la Sala sentó jurisprudencia en términos de que si bien los ciudadanos deben agotar las instancias intra-partidarias antes de acudir a la jurisdicción del tribunal, este requisito o condición en el fondo tutela el debido proceso legal a efecto de reparar oportuna y adecuadamente las violaciones inherentes al acto o resolución combatido. De modo que si el órgano partidario responsable de tramitar y resolver la instancia impugnativa indebidamente deja de hacerlo, viola el debido proceso y se extingue, por excepción y bajo ciertas condiciones, la carga procesal de agotarlos y se puede acudir directamente a la vía constitucional pues se imposibilita la finalidad restitutoria plena inherente a tales procesos impugnativos.²¹

En otra tesis, la Sala ha dispuesto que el transcurso del plazo para efectuar el registro de una candidatura no necesariamente causa su irreparabilidad en la medida en que la designación de determinada persona en esa calidad está sujeta al análisis y aprobación del órgano administrativo electoral y, en su caso, al análisis de constitucionalidad y legalidad que realice el órgano jurisdiccional electoral competente, de tal suerte que si se violó el debido procedimiento intra-partidario de selección de un candidato y ha transcurrido el plazo para solicitar el registro, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en la Ley Procesal Electoral, pues el acto impugnado no se ha consumado de modo irreparable y el acogimiento de la pretensión podría hacerlo factible.²²

En otra decisión que ha sentado un importantísimo precedente en el tema que nos ocupa, la Sala, al evaluar la legalidad de la reglamentación emitida por el Consejo General del IFE en

²⁰ Véase: www.trife.org.mx, Jurisprudencia 5/2008.

²¹ Véase: www.trife.org.mx, Jurisprudencia 9/08.

²² Véase: www.trife.org.mx, Jurisprudencia 45/2010.

materia de transparencia y acceso a la información pública de los partidos políticos, concluyó que es una obligación de éstos publicar, antes del inicio del proceso electoral federal 2012, el padrón de militantes, al considerar que los datos que éste incluye no alcanzan a vulnerar el principio de confidencialidad o privacidad de las personas, también protegido por la Constitución y las leyes.

Además, la Sala ha afirmado que ante la omisión de la resolución de un conflicto intra-partidario procede el juicio para la protección de derechos político electorales del ciudadano sin necesidad de agotar el recurso interno al partido, pues se viola el debido proceso; que las contrapartes en dicho juicio pueden promover conjuntamente en su recíproco favor el incidente de inejecución de sentencia; que la tutela del derecho de petición intra-partidario debe ampliarse de modo que las dirigencias deben responder en breve plazo; que el derecho de audiencia en conflictos intra-partidarios debe ser garantizado; que las normas reglamentarias de los partidos políticos pueden contener vicios de inconstitucionalidad, no obstante la validez formal del estatuto del que deriven; o bien, y esto conviene subrayarlo, que haya abierto la procedencia del juicio de revisión constitucional al adaptar el concepto de “determinancia” a la impugnación de actos de autoridad vinculados con elecciones de dirigentes de partidos, pues, en sentido amplio, aquéllos y éstos tienen injerencia corresponsable con autoridades electorales en la organización de las elecciones constitucionales, ello aun cuando no haya dado inicio el proceso comicial

No puede dejar de advertirse que en el año 2008-2009, después de la reforma, 13,823 o 63.5% de los casos resueltos por el tribunal electoral --lo que desde 2007-2008 incluye a las salas regionales que se tornaron permanentes y son competentes para conocer de juicios relativos a conflictos intra-partidarios-- correspondió al JDC, y que de ellos 1391 fueron conflictos intra-partidistas, pero también se observa que, en procesos electorales locales, sólo el 2.6% de las impugnaciones se refieren a ese tipo de controversias.

Pero para el año 2009-2010, el Informe de Labores de la Presidencia del TEPJF menciona que dos de cada cinco juicios ciudadanos están relacionados con algún conflicto de ese tipo; 1427 de 2879 o el 49,6% de los casos resueltos por el tribunal son juicios ciudadanos y, de ellos, 528 corresponden a vida interna, en particular sobre conflictos por dirigencias partidistas (58%), selección de candidatas (30%), sanción a militantes (5%), otros (5%) y derecho de afiliación (2%). El PAN continúa incidiendo lo más (40%), el PRD (39%), el PRI /18%) y otros (3%).²³

Cierro aquí, sin pretensiones de exhaustividad, este decurso histórico reciente sobre la relación entre justicia electoral y vida interna partidaria, que refleja una dialéctica compleja con muchos significantes para diversos actores y destinatarios, pero que sin duda ha representado avances en el proceso de fortalecimiento y modernización de los partidos políticos. Sus contenidos y trayectoria invitan a volver a la pregunta: ¿Es pertinente una ley específica de partidos políticos para México?

4. *Hacia una ley general de partidos políticos para México.*

Sostengo, según lo he anunciado al inicio de este texto, que resulta pertinente dar el paso hacia la creación de una ley de partidos políticos en México. No es, por supuesto, una idea nueva, pero sí podría serlo su carácter “general”. Para ahorrar espacio, a continuación dejaré apuntados una serie de argumentos iniciales en respaldo de esa proposición.

Un muy bien trabajado estudio, promovido por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), y publicado en 2006, identifica que institucionalización, democracia interna y transparencia son tres factores clave para fortalecer y continuar con el proceso de modernización de los partidos políticos en América

²³ Véase: www.trife.org.mx, Informes de Labores, 2008-2009 y 2009-2010.

Latina.²⁴ Aunque no puedo descender aquí al detalle, los partidos políticos mexicanos están a medio camino en su proceso de fortalecimiento y modernización, y, en perspectiva comparada, se ubican a media tabla, en el entendido de que las democracias de mayor calidad en la región son precisamente las tres cuyos partidos políticos se hallan más consolidados: Uruguay, Costa Rica y Chile.

Desde luego, no basta con diseñar y operar fría y mecánicamente cambios normativos para elevar el promedio en términos de indicadores. La cultura política es igual de importante para la maduración del proceso, pero es claro que si los partidos políticos están instalados en “el cuarto de máquinas” del proceso democrático mexicano, el trípode institucionalización-democracia internatransparencia parecieran hélices del motor que propulsa el sistema partidario mexicano. Reconozcamos que su factura es reciente. Por ello, esa trilogía debe complementarse, más allá de lo que se ha regulado en el COFIPE y la normatividad partidaria, con los contenidos constitucionales y legales correspondientes a financiamiento y fiscalización, acceso a medios y liquidación de los partidos sin registro. Esos temas, y otros más, que hoy rebasan 100 artículos de dicho código, deberían conformar una ley general de partidos.

Con una ley de partidos, el mensaje simbólico para los sujetos políticos y sociales coadyuvaría a enriquecer la cultura política democrática de los mexicanos en la medida en que se haría más visible y comprensible el papel que los partidos políticos, instrumentos esenciales de la democracia constitucional, juegan en la vida cotidiana. Formalmente, al estar integradas a un código tan extenso, aun cuando unificado y compacto en la regulación de la materia electoral sustantiva, las normas que informan hoy su Libro Segundo pasan desapercibidas para el ciudadano medio, quien ignora, entre otras cosas, la organización, funciones y fines

²⁴ Véase: Sánchez C., Fernando F. y José Thompson (eds.), Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, Democratización y Transparencia; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, USAID, Serie Cuadernos de CAPEL, No. 50, San José, Costa Rica, 2006.

básicos de los partidos políticos. El impacto favorable también alcanzaría a los propios políticos y las memberships partidarias.

En perspectiva comparada hay, al menos, indicios y evidencia en el sentido de que la especificidad de una ley de partidos refleja una condición de mayor madurez política de sociedad civil y sociedad política, en el entendido de que el contra-argumento, en el sentido de que esas leyes tienen poca efectividad o que hay países que están ponderando codificar su legislación electoral, no son suficientes, simplemente por razones contextuales, para obviar el intento en México.

En el estado federal mexicano sería recomendable construir una ley general de partidos políticos, la cual debería desarrollar principios, reglas y garantías normativas para los tres ámbitos espaciales de validez: federal, estatal y municipal, propios de nuestra bicentenaria organización política, característica federalista que sólo compartimos con Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y Venezuela, en el continente americano. Hay que evaluar con rigor, sobre todo los casos de los estados federales sudamericanos, entre los cuales Argentina presenta un modelo de legislación electoral complejo o yuxtapuesto, parecido al mexicano, en tanto que Brasil y Venezuela mantienen un esquema nacional o unificado para todas sus elecciones, federales o locales.

En México, la opción institucional de una ley de partidos supondría una razonable apertura para crear, registrar, organizar y poner a funcionar más fluidamente, y en su caso coaligar, fusionar y extinguir, partidos políticos y otras organizaciones políticas en los tres referidos ámbitos territoriales de validez normativa. El sistema ganaría en coherencia, funcionalidad y efectividad.

La ley general de partidos políticos debería regular con precisión y claridad el llamado “estatuto del afiliado”, garantizando plenamente sus derechos fundamentales en tanto miembro del partido. Regular derechos sustanciales y los propiamente procedimentales, es decir, de un lado, libertad de expresión, petición, información, entrada y salida del partido, del otro, los relativos al debido proceso legal, lo que comprende una justicia intra-parti-

daria con garantías idóneas de acceso, oportunidad e imparcialidad, además del defensor de los derechos de la militancia, del otro. No sólo derechos, también deberes que, en su cumplimiento ético institucionalizado, hacen del ciudadano un político profesional y no un oportunista o político de ocasión.

La ley debería ser lo suficientemente flexible para que en todos los ámbitos se desenlazara de manera adecuada el nudo de la relación entre militantes, partidos y autoridades electorales: el equilibrio entre política partidaria, cultura política y derechos constitucionales de los afiliados, cuya tutela administrativa y judicial ya ha alcanzado consenso entre nosotros pero sigue en busca de ese justo medio o balance tan difícil de lograr y que toca las fibras de la libertad de asociación política y la organización partidaria bien arraigada, funcional y estable. Habría, asimismo, que tomar una decisión final sobre el tema de las candidaturas independientes y pensar respuestas a preguntas prácticas sin duda difíciles que tienen que ver precisamente con la vida interna y los parámetros del estado constitucional.²⁵

La opción de los partidos locales y municipales, sin incurrir en el error de mayor fragmentación del poder²⁶ sino en su apropiada apertura y reorganización, debe encontrar estímulos institucionales a efecto de alentar la inclusión y participación ciudadana en el sistema de partidos y no en otro tipo de redes informales y hasta ilícitas. Se trata de conciliar, en todo caso, la nueva razón civil que pasa por movimientos sociales y otros actores, con la razón política y jurídica a favor de la democracia constitucional mexicana, pero no caer en la fascinación de la anti-política.

²⁵ Véase: Woldenberg, José, "Los nuevos retos de los partidos mexicanos", en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación*, Gernika, UNAM-FCPyS, México, 2005, pp. 97-110.

²⁶ Véase para el caso comparativo de la Región Andina: Roncagliolo, Rafael, "Los partidos políticos: Entre la crisis y el cambio", en Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (eds.), *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, IDEA Internacional, Asociación Civil Transparencia, Lima, Perú, 2007, pp. 11-18.

Sería muy relevante reconsiderar los principios de representación intra-partidaria a efecto de que se alinearan o corrigieran desfases entre geografía político-electoral, estructura social y pluralismo cultural hacia adentro y hacia afuera de los partidos y sus dirigencias. Habría que avanzar más decididamente, desde los ámbitos locales, en las políticas preferentes de igualdad de géneros, edades y otros criterios no discriminatorios en la representación política dentro de los partidos, a la vez que alentar la contraloría social, asociativa, vecinal y comunitaria del poder de los propios partidos, además de la formación y capacitación temprana para forjar liderazgos cualitativos y competitivos.

El uso regulado de las nuevas tecnologías de la información, la difusión en vivo de actos y actividades partidarias, y la máxima publicidad a la vida interna organizada de los partidos deben ponerse al servicio de la información, educación y pedagogía política del ciudadano de a pie. Urge romper la amarga paradoja de la democratización basada en partidos políticos fuertes, pero sin que la mayoría ciudadana conozca y comprenda qué son y cómo funcionan realmente estas organizaciones de ciudadanos políticos. Que las conozcan con sus grandes virtudes y sus tristes vicios, a los que tampoco podrán sentirse ajenos, pero que habría que enriquecer y superar en la auto-reflexión, la discusión y el debate transversal.

Patrimonio --no patrimonialismo--, finanzas, activos y pasivos, deben regularse con mayor precisión y detalle en tanto que transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas deberían convertirse no sólo en obligación institucional sino en cultura cotidiana, sin excepciones, sobre todo en un tiempo en que poderes fácticos y redes ilícitas del crimen presionan a las instituciones políticas para capturarlas en su beneficio.

5. *Breve reflexión final.*

Ya se ha dicho que no hay democracia sin partidos y tampoco partidos sin democracia. Es urgente tomarnos a los partidos

en serio, no menos que a los derechos y deberes ciudadanos, si no deseamos protagonizar experiencias de decadencia y caducidad que bien sabemos motivan el ascenso de personalismos autoritarios que suelen lanzar al abismo de la proscripción a los propios partidos. El sentido es incrementar y cualificar la legitimidad democrática de los partidos, la política y los políticos; de la ciudadanía política, categoría que nos alcanza a todos, porque de ello depende la legitimidad de la democracia constitucional que sociedad y Estado debemos seguir edificando, no destruyendo. Hemos avanzando en institucionalización, democracia interna y transparencia partidaria a través de la Política, el Derecho y la Justicia Constitucional. Estos instrumentos deberían privilegiarse para dar el siguiente paso.

FUENTES DE INFORMACIÓN
CONSULTADAS Y RECOMENDADAS

- ALCÁNTARA, Manuel y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca, 2001, 3 volúmenes.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., “Republicanismo y democracia interna en los partidos políticos”, en Varios autores, *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, TEEM, TEPJF, IFE, IEM, UNAM-IIJ, PNUD, Morelia, México, 2002, pp. 29-52.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, “Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción”, en Varios autores, *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, TEEM, TEPJF, IFE, IEM, UNAM-IIJ, PNUD, Morelia, México, 2002, pp. 53-88.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Colección Legislaciones; TEPJF, México, 2008.
- Compilación Oficial. *Jurisprudencia y tesis relevantes*. Jurisprudencia, TEPJF, México, 2005.
- Compilación Oficial. *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*. Tesis relevantes, TEPJF, México, 2005.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Legislaciones, TEPJF, México, 2009.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte, “Reflexiones sobre el régimen de partidos políticos en México: ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?”, en Serrano Migallón, Fernando (coord.), *Proceso electoral 2006*, Editorial Porrúa-UNAM-Facultad de Derecho, México, 2007, pp. 171-189.

- DALTON, RUSSELL J. y Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- DIAMOND, Larry y Richard Gunther (eds.), *Political parties and democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2001.
- EMMERICH ISAAC, Gustavo Ernesto y Jorge Canela Landa, “Los sistemas de partidos políticos en la historia de México”, en Gimete-Welsh H. y Pedro F. Castro Martínez (coords.), *Sistema político mexicano ayer y hoy*, Miguel Angel Porrúa-Senado de la República, pp. 457-489, México, 2010.
- FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y garantismo*, Editorial Trotta, 2ª edición, Madrid, 2010.
- FREIDENBERG, Flavia, *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos políticos de América Latina*, IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia, Lima, 2003.
- _____, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Nohlen Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, FCE, México, 2008, pp. 627-661.
- GRINGER, Steven y Daniel Zovatto (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA, IDEA Internacional, San José, Costa Rica, 2004.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar (coord.), *Partidos políticos: Democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, IJ-UNAM, México, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1991.
- MENA KEYMER, Carlos Eduardo, *Rediseño de partidos políticos en América Latina*, Serie Cuadernos de CAPEL, No. 45, IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 1999.

- MONTERO, José Ramón, Richard Gunther y Juan J. Linz (editores), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Fundación Alfonso Martín Escudero-Editorial Trotta, Madrid, 2007.
- NOHLEN, Dieter, “Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos en América Latina”, en CAPEL (editor), *Elecciones y democracia en América Latina*, IIDH/CAPEL, San José, 1998.
- _____, *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, UNAM-IIJ, México, 2003.
- _____, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, México, 2004.
- Offerlé, Michel, *Los partidos políticos*, Lom Editores, Santiago, 2004.
- OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando, “Encuentro, desencuentro y tensiones entre las funciones legislativas y judiciales en materia electoral federal”, en Molina Piñeiro, Luis J, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Ruperto Patiño Manffer (Coords), *¿Polarización de las expectativas democráticas? México 2008-2009*, Editorial Porrúa, UNAM-Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, COPUEX, México, 2009, pp. 629-646.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “La garantía judicial de la democracia interna de los partidos políticos”, en Varios autores, *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, TEEM, TEPJF, IFE, IEM, UNAM-IIJ, PNUD, Morelia, México, 2002,
- _____, “Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico”, en *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Biblioteca Jurídica Virtual, www.juridicas.unam.mx/publica/rev/const, México, Número 13.

- _____ (Lead Author), Electoral Justice. The International IDEA Handbook, International IDEA, Stockholm, Sweden, 2010.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y Carlos Vargas Baca, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Daniel (coord.), Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, UNAM-IIJ, IDEA Internacional, México, 2008, pp. 579-639.
- PANEBIANCO, Angelo, Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos, Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- PAYNE, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand, La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina, BID/IDEA, Washington D.C., 2003.
- PRUD’HOMME, Jean-Francois, “El sistema de partidos”, en Loaeza Soledad y Jean-Francois Prud’homme (coords.), Instituciones y procesos políticos, Tomo XIV de la Colección en Línea: www.colmex.mx: “Los grandes problemas de México”, El Colegio de México, México, 2010, pp. 121-158.
- REYES DEL CAMPILLO, Juan F., “Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo”, en Attili, Antonieta (coord.), Treinta años de cambios políticos en México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006, pp. 67-109.
- RONCAGLIOLO, Rafael, “Los partidos políticos: Entre la crisis y el cambio”, en Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (eds.), La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos, IDEA Internacional, Asociación Civil Transparencia, Lima, Perú, 2007, pp. 11-18.
- SÁNCHEZ C., Fernando F. y José Thompson (eds.), Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, Democratización y Transparencia; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, USAID, Serie Cuadernos de CAPEL, No. 50, San José, Costa Rica, 2006.

- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, “Los conflictos internos de los partidos políticos y la justicia electoral”, en Molina Piñeiro, Luis J., José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Ruperto Patiño Manferrer (coords.), *¿Polarización de las expectativas democráticas? México 2008-2009*, Editorial Porrúa, UNAM-Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, COPUEX, México, 2009, pp. 145-180.
- SCHATTSCHEIDER, E.E., “Party Government”, Farrar and Rinehart, New York, 1942.
- VALDEZ ZURITA, Leonardo, “¿Qué sabemos de los partidos políticos en México a principios del siglo XXI?”, en Reveles Vázquez, Francisco (coord), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación*, Gernika, UNAM-FCPyS, México, 2005, pp. 111-140.
www.latinobarómetro.org
- WOLDENBERG, José, “Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos. Nuevos retos de la autoridad electoral”, en Varios autores, *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, TEEM, TEPJF, IFE, IEM, UNAM-IIJ, PNUD, Morelia, México, 2002, pp. 13-26.
- _____, “Los nuevos retos de los partidos mexicanos”, en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación*, Gernika, UNAM-FCPyS, México, 2005, pp. 97-110.
- ZOVATTO, Daniel (coord.), *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IIJ, IDEA Internacional, México, 2008.

HACIA UNA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS. EJES TEMÁTICOS PARA LA DISCUSIÓN

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO*

SUMARIO: I. *Partidos políticos y democracia.* II. *Contenidos esenciales para caminar hacia una ley de partidos políticos.* A. *Constitución de partidos políticos nacionales.* B. *Democracia interna.* C. *Transparencia.* D. *Otros temas.* III. *Para terminar.*

I. PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA

Los partidos políticos son instituciones que juegan un papel central en los sistemas democráticos. Resulta imposible concebir una democracia sin partidos políticos ya que éstos son los naturales articuladores de consensos en las complejas sociedades modernas y permiten que estén presentes en las instancias de decisión política. Ello es así porque constituyen instituciones que resultan centrales e ineludibles para el funcionamiento a la vertiente representativa de esta forma de gobierno, pues permiten la expresión de indivi-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Desde diciembre de 2011 se desempeña como Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral.

duos que se agrupan para perseguir colectivamente ciertos fines políticos comunes¹.

En ese sentido, los partidos políticos son el mecanismo asociativo político por excelencia. Son el puente de comunicación privilegiada entre los ciudadanos y los órganos representativos del Estado, y en esa función resultan insustituibles. En ese sentido, como lo advertía Kelsen, “sólo la ilusión o la hipocresía puede pensar que la democracia es posible sin partidos políticos”². Y ello es así porque, de la misma manera en la que la democracia directa resulta impracticable en las complejas sociedades de masa modernas, también fue inevitable hacer a menos el ilusorio y primigenio proyecto (promovido por algunas de las figuras clásicas del pensamiento democrático³) de una democracia representativa sin organización de las “partes” en disputa y sin la mediación de los institutos resultantes de dicho proceso organizativo.

Ello evidentemente no obsta para que existan otras eventuales figuras complementarias, pero ninguna de ellas logra suplantar el rol que tienen los partidos políticos en las sociedades modernas; por ello las otras entidades asociativas juegan en las democracias un rol subsidiario y no substitutivo de los propios partidos políticos. Y es que si se eliminara a los partidos políticos del escenario político democrático, inevitablemente su rol sería ocupado por otros entes políticos, como pueden ser los sindicatos u otros entes corporativos, por el hecho de que la lógica incluyente que inspira a la democracia y que coloca a todos los ciu-

¹ Cfr. Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Ed. Trotta, Madrid, 2009 (3ª ed.), p. 506.

² Cfr., Kelsen, H., “Essenza e valore della democrazia”, en ID., *La democrazia*, Il Mulino, Bolonia, 1984, p. 57.

³ En ese sentido, por ejemplo, Rousseau era un enemigo declarado de las facciones políticas que amenazaban con “partir” a la voluntad general. Y, si bien Rousseau en cuanto partidario de la forma directa de democracia, y por ello refractario a toda forma de representación política que no fuera un mero mandato subordinado a la voluntad popular (general), no puede ser considerado un promotor del modelo democrático moderno, una idea similar puede leerse en algunos de los textos contenidos en *El Federalista*.

dadanos en el rol de participar en el proceso de decisión política, invariablemente tiende hacia una natural agrupación de quienes piensan igual o comparten intereses comunes.

Por esto, tarde o temprano los ciudadanos buscarán, bajo alguna forma de organización colectiva, incidir de manera más influyente en el sentido de las decisiones colectivas; y, en todo caso, de no ser así, la preexistencia de entes colectivos en la sociedad los colocaría en una situación de privilegio político frente a los ciudadanos aislados e individualmente considerados. En tal virtud, tal parece que el de la agregación de posiciones coincidentes parece ser, desde ese punto de vista, una consecuencia natural de los procesos democráticos.

En efecto, pensados desde una perspectiva institucional, los partidos políticos constituyen un filtro agregador de consensos que es indispensable para poder procesar democráticamente las decisiones políticas en las democracias representativas modernas, cruzadas, las más de las veces por una intensa diversidad ideológica, política, que se coagula en un sistema de partidos, generalmente plural⁴. En estos contextos, la función específica que juegan los partidos consiste en agregar y organizar intereses políticamente legítimos y plurales, que competirán entre ellos para poder integrar a las instituciones representativas. Kelsen señalaba, sin medias tintas, que “la democracia moderna se funda enteramente en los partidos políticos cuya importancia es mayor en la medida en la que también es mayor la aplicación del principio democrático”⁵.

Para decirlo de otra manera, “queda claro que el individuo aislado no tiene, políticamente, ninguna existencia real, y no puede ejercer una influencia real en la formación de la voluntad del Estado”⁶. Por ello, en los contextos democráticos y plurales

⁴ Cfr. Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar, “Reflexiones sobre el régimen de partidos en México: ¿en dónde estamos y a dónde vamos?”, en Serrano Migallón, Fernando (coordinador), Proceso electoral 2006, Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2007, p. 174.

⁵ Kelsen, H., op. cit., p. 55

⁶ Ibidem, p. 56

—como el mexicano— estas entidades constituyen el puente natural que tiene que cruzar las voluntades ciudadanas que aspiran a convertirse en voluntades colectivas. Y en una democracia, pensando que se trata de estos puentes, deben existir puentes diferentes, distintas opciones partidistas, aunque todos desemboquen en el mismo lugar, que son los órganos de representación política.

Del mismo modo, los partidos además de ser canal natural en las democracias contemporáneas para integrar la representación política, también constituyen, al menos teóricamente, la arena natural de discusión de los ciudadanos en relación con los asuntos públicos en el contexto, de una bandera política determinada.

Una democracia sin partidos políticos es el espacio fecundo, tierra de cultivo para el surgimiento de liderazgos personales, carismáticos, y al final del día poco democráticos⁷. Los partidos son, desde ese punto de vista, entidades a través de las cuales se articula el principio democrático de distribución del poder con el que esta forma de gobierno se contrapuso históricamente a la concentración de la capacidad de decisión política que caracterizaba al absolutismo monárquico.

Los partidos deben ser entendidos, en este sentido, en clave democrática, desde la perspectiva de los ciudadanos que los integran en el ejercicio de su derecho político de asociación, y ello supone remontar la ampliamente difundida y arraigada idea acuñada por Robert Michels que consideraba que los partidos políticos no podían escapar a la “ley de hierro” de las tendencias oligárquicas que permean a los movimientos sociales⁸. No debe olvidarse que el contexto político en el que se inspiran las propuestas de Michels es el de la primeriza democracia de inicios del

⁷ El de la personalización de la política ha sido advertido como uno de los principales riesgos que enfrentan los sistemas democráticos. Véase en ese sentido, Bovero, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Trotta, Madrid, 2002, pp. 161 y ss.

⁸ Véase al respecto Michels, R., *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu editores, Buenos Aires, tomo 2, pp. 164 y ss.

siglo XX, en donde todavía éstas eran formas ocasionales y en muchos sentidos incipientes de gobierno, y si bien esta tendencia a analizar a los partidos desde la lógica de las élites políticas constituye una rica veta que ha orientado buena parte del pensamiento político del siglo pasado⁹, no debe obviarse el hecho de que la misma desconoce, o en todo caso minimiza, el rol que el derecho de asociación como derecho político fundamental de los individuos tiene en el proceso de construcción de los mismos partidos.

Si asumimos la lógica de los partidos políticos, desde una perspectiva democrática, inevitablemente tendremos que hacerlo desde la óptica de los derechos de quienes se asocian en torno a una determinada “bandera”, y no tanto en torno a la lógica de quienes eventualmente, y legítimamente eso no se cuestiona, ejercen el liderazgo al interior de los propios partidos.

Hay que pasar de esa concepción del partido como un elemento coagulante alrededor de un liderazgo ejercido por una determinada élite política a una lógica democrática y de derechos de los militantes como fundamento asociativo de los mismos partidos, ya que justamente este cambio de paradigma es el fundamento indispensable para poder justificar los controles indispensables de legalidad, y de respeto a la legalidad, al interior de los propios partidos, que a su vez también sea racional y no anule el principio de autonomía, y de autodeterminación que tiene que ser garantizado, pero también adecuadamente ponderado.

En el caso específico de México, la solución por la que se optó desde 1977 para garantizar este delicado balance fue, en mi opinión, adecuada. Concebir a los partidos políticos como “entidades de interés público” y por ello figuras mixtas, entes públicos y entes privados al mismo tiempo, nos permiten justificar, por un lado, a partir de su carácter “público”, que a diferencia de las entidades de derecho privado existan parámetros jurídicos establecidos en la Constitución y en la ley, que obligan el funciona-

⁹ Un ejemplo claro en ese sentido lo constituye la concepción de democracia planteada por Schumpeter (Schumpeter, J.A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1983).

miento de la organización interna de los propios partidos, y que permite justificar la existencia de controles, en términos de legalidad y de democraticidad, en su funcionamiento por parte de órganos del Estado. Pero al tiempo su carácter “no público” nos permite justificar que en su organización estos puedan precisamente ejercer o plantearse desde una perspectiva de autonomía.

Para analizar el sistema mexicano de partidos políticos debemos, siguiendo la lógica de Dieter Nohlen¹⁰, tener en claro que el contexto hace la diferencia. Esto explica por qué el modelo mexicano es per se muy particular. Durante el régimen revolucionario, una de las características de nuestro sistema de partidos fue su inamovilidad o su escasa movilidad¹¹. Esta característica provocó que el modelo mexicano tuviera el triste privilegio de ser uno de los casos emblemáticos utilizado por Giovanni Sartori para ejemplificar su categoría de partidos hegemónico, aquella en la que hay una única fuerza política que monopoliza el acceso al poder público y de una u otras fuerzas que como comparsas acompañan ese monopolio¹².

En este contexto, se entiende con mayor claridad por qué el proceso de transición a la democracia en México ha pasado esencialmente por la modificación de las normas e instituciones electorales, así como la integración de los órganos o de los sistemas de representación del Congreso fundamentalmente¹³.

¹⁰ Véase Nohlen, D., *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, UNAM- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

¹¹ Un dato me parece que ilustra el punto. Desde 1954 hasta 1979 el sistema de partidos permaneció invariado, sólo los cuatro partidos existentes desde 1954, el PRI, el PAN, el PARM y el PTS estuvieron presentes en la arena política.

¹² Cfr. la categorización que Sartori hace de “partido hegemónico-pragmático” en Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, Madrid (2ª edición ampliada), 1992, pp. 278 y ss.

¹³ Cfr., Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000, pp. 33 y ss.

La profundidad del cambio político centrado en esa lógica se evidencia a partir de la apertura e inclusión del pluralismo político que se deriva y que alimentó, inspiró la transición desde 1977 en adelante. Y esto ha provocado que pasáramos de un escenario de un partido monocolor caracterizado, como mencionaba, por la presencia de un partido hegemónico, a un contexto en el que una realidad política multicolor se reproduce a lo largo y ancho del territorio nacional¹⁴.

La primera de las reformas electorales de la época de la transición, la reforma política del 77 marcó los dos ejes principales a través de los cuales se articuló la transición a la democracia: Por un lado, la incorporación del mecanismo de elección proporcional para elegir a una parte de los integrantes de la Cámara de Diputados y, por otro lado, la posibilidad de que asociaciones de ciudadanos obtuvieran su registro como partidos políticos a través de la llamada figura de registro condicionado, una opción mucho más flexible a la de la obtención del registro definitivo a partir del cumplimiento de una serie de requisitos bastante elevados en una primera instancia.

Pero el mecanismo de registro condicionado fue denominado así precisamente porque implicaba, a pesar de la facilidad para obtener el registro, que ese partido había de refrendar el mismo en las elecciones mediante la obtención de un porcentaje mínimo de votación, durante mucho tiempo el 1.5%.

A partir de estos datos podemos decir con claridad que las claves de la transición fueron la apertura y la inclusión. Las décadas que siguieron a la reforma del 77 han mantenido en términos generales, salvo algunos ejemplos a los que ahora haré referencia, la lógica aperturista inaugurada desde entonces¹⁵.

¹⁴ Cfr. Woldenberg, J., *La construcción de la democracia*, Plaza Janés, México, 2002, pp. 25-26.

¹⁵ Para una revisión de esta tesis, véase Córdova Vianello, L., "La reforma electoral y el cambio político en México", en Zovatto, D. y J.J. Orozco (coordinadores) *Reforma política y electoral en América Latina. 1978-2007*, UNAM-IDEA, México, 2008, pp. 653- 703.

Un dato resulta ilustrativo para constatar este hecho: todos los procesos electorales federales que siguieron a 1977, a partir del de 1979, con la única excepción de la última elección del año 2009, siempre se han caracterizado por la presencia invariable de nuevas fuerzas políticas compitiendo por el voto ciudadano, revelando con ello que el pluralismo político que caracteriza nuestra sociedad encuentra un cauce natural de expresión política en el sistema de partidos.

Sin embargo, a pesar de las venturosas transformaciones que trajo consigo el cambio político, esos institutos, por lo que hace al menos en el sistema de partido, actualmente no gozan de una buena fama pública, como lo constatan reiteradamente diversos estudios de cultura política¹⁶. El demérito a estas instituciones se ha acentuado aceleradamente en la única década al grado de colocarlos, junto con los parlamentos, en los peores niveles de confianza y aprecio ciudadano. A ello ha contribuido, sin duda, un difundido pragmatismo electorero, un vaciamiento ideológico y programático, y la falta de representatividad y democracia interna que los caracteriza.

En este punto también vale la pena decir que si bien este descrédito está sustentado en algunos criterios ciertos, también se ha construido intencionalmente entre otros por los poderes mediáticos y por muchos falsos “puristas” que desde hace tiempo se han planteando como voceros o peor aún, representantes de los intereses de la ciudadanía.

Ese preocupante desencanto ha alimentado una serie de propuestas que plantean la reducción y la depuración del sistema de partidos mediante el encarecimiento de los requisitos para su constitución y para el mantenimiento del registro de los ya existentes. La última de estas propuestas la vemos presente en algu-

¹⁶ El más reciente de estos ejercicios es la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Federal Electoral, misma que puede consultarse en la dirección electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/>

nas de las iniciativas de reforma política que plantearon durante 2010 y que fueron analizadas durante ese año y el que le siguió en el Senado de la República, que plantearon elevar el umbral para el sostenimiento del registro del 2% actualmente existente al 4% o al 3% dependiendo de la propuesta¹⁷. Sin embargo, esta tendencia no es nueva y ya se ha materializado en varias reformas legislativas que han generado o han expresado la intención, no sé si cierta o querida, pero en definitiva poco favorable de instrumentar mecanismos por parte de los partidos políticos existentes para blindar su permanencia y para impedir que nuevas alternativas o complicar el que nuevas alternativas ingresen al área en lo electoral¹⁸.

A contracorriente del sentido común, considero que la consolidación democrática no pasa por cerrar las puertas del sistema de partidos, sino por abrirlas de manera franca a nuevas y eventuales alternativas que permitan una mejor expresión de la pluralidad y que además oxigenen y estimulen la competitividad política.

Como ya se dijo, el proceso de democratización en México pasó en una lógica inclusiva y aperturista. En este contexto, si lo que hoy se busca es abrir los espacios de participación de los ciudadanos y potenciar sus derechos políticos, factores con los que cualquiera que se plantee con una vocación democrática estaría de acuerdo, lo que debe de buscarse es una mayor apertura del

¹⁷ Así la propuesta de reforma presentada el 15 de diciembre de 2009 por el Presidente Felipe Calderón y turnada al Senado de la República, pretendía modificar la Constitución para elevar el umbral para el sostenimiento del registro como partido político al 4% y la iniciativa presentada por los senadores del Partido Verde Ecologista de México ante la cámara alta el 4 de marzo de 2010, planteaba, por su parte, elevar ese “piso mínimo” al 3%.

¹⁸ Menciono dos ejemplos: la reforma de diciembre de 1993 que duplicó los requisitos existentes hasta ese momento para poder constituir nuevos partidos, y que además exigió que toda organización de ciudadanos que aspirara a constituir un partido tuviera antes que constituirse en una agrupación política nacional, con lo cual en los hechos el proceso de constitución de un partido se extendió a prácticamente seis años Y la reforma del 2007, que aunque venturosamente eliminó este último requisito y permitió que cualquier agrupación de ciudadanos pudiera constituir un partido político; que prolongó el proceso de constitución de partidos, que hasta entonces era cada tres años, a cada seis años.

sistema de partidos más que salidas falsas, como pueden ser las candidaturas independientes.

En síntesis, más que buscar falsas salidas, mismas que a la larga pueden acarrear más problemas que beneficios, valdría la pena el explorar la posibilidad de repensar en mecanismos que abran las puertas a nuevas alternativas que oxigenen el sistema de partidos. Pero abrir puertas de entrada significa también abrir las puertas de salida para que falsas alternativas, partidos no representativos, no democráticos, no respetuosos de la legalidad abandonen la arena del sistema de partidos.

II. CONTENIDOS ESENCIALES PARA CAMINAR HACIA UNA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Antes de analizar la pertinencia y los contenidos de una ley de partidos políticos vale la pena hacer un recuento sobre cuál es el marco jurídico actual. Los partidos políticos en México, además de su inclusión en la Constitución en el artículo 41 tienen un régimen jurídico de regulación bastante amplio en el libro segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tiene 86 artículos que están dedicados a regular diversos aspectos de los partidos políticos.

Sus contenidos son diversos y variados y, contrario a lo que suele suponerse, dichos partidos son figuras que en el derecho público mexicano son ampliamente regulados. Más allá de los contenidos específicos, basta enlistar los temas que son recogidos actualmente por el COFIPE para advertir las dimensiones de la normatividad vigente en esta materia. Los temas actualmente regulados son:

- a) El registro de los partidos políticos ante el IFE;
- b) La prohibición para que organizaciones gremiales participen de alguna manera en la creación de partidos;
- c) La exclusividad de la denominación “partidos políticos nacionales” para los institutos que tengan su registro ante

- el IFE y, por ello tengan el derecho de participar en todos los comicios federales y locales que tienen lugar en el país;
- d) La obligación para los partidos para contar con documentos básicos, a saber: Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos, para cada uno de los cuales la ley define contenidos mínimos;
 - e) El marco general de las condiciones de elegibilidad de sus candidatos que los partidos pueden legítimamente fijarse;
 - f) Los procedimientos y condiciones para su constitución y registro ante el IFE;
 - g) La definición legal, así como las funciones y el procedimiento de registro de las Agrupaciones Políticas Nacionales;
 - h) El catálogo de derechos y obligaciones genéricas de los partidos políticos;
 - i) Las obligaciones mínimas que tienen los partidos en materia de transparencia;
 - j) La definición de cuáles son los asuntos internos de los partidos políticos que constituyen una frontera para la actuación en funciones de control de la vida interna de los partidos por parte de las autoridades electorales (IFE y Tribunal Electoral);
 - k) El catálogo de prerrogativas de los partidos políticos (acceso permanente a los tiempos del Estado en radio y la televisión, financiamiento público, régimen fiscal especial y franquicias postales y telegráficas);
 - l) Las modalidades y los alcances del régimen de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, así como las autoridades competentes y sus atribuciones en la materia;
 - m) Frentes, coaliciones y fusiones;
 - n) Las causales de pérdida de registro de los partidos políticos, y
 - o) El régimen de liquidación de los bienes de los partidos políticos que pierdan su registro como tales.

Como podemos ver, actualmente el COFIPE contiene una extensiva regulación en la materia, ello nos lleva a pensar que, en estricto sentido no tendríamos necesidad de una Ley de Partidos Políticos, pues el Libro Segundo del COFIPE, para todos efectos prácticos, subsana la falta de una ley específica de partidos políticos nacionales. En los hechos la actual regulación es suficientemente exhaustiva y completa, aunque sin duda es mejorable en muchos aspectos.

Incluso, pensando en que la normatividad electoral está compilada en un código encargado de regular a las instituciones y los procedimientos electorales, tiene sentido que la regulación jurídica de los partidos políticos se realice en un libro de dicho ordenamiento. Desde un estricto sentido técnico legislativo resulta incluso incongruente que exista una ley que regula específicamente a los partidos políticos que coexiste con un código que regula a las instituciones político-electorales dado que los primeros, los partidos, son precisamente instituciones centrales del sistema electoral.

Sin embargo, tampoco es baladí que en el discurso público que se ha construido en la última década, se ha creado una percepción positiva en torno a la posibilidad de una nueva ley de partidos políticos, principalmente porque en el imaginario colectivo se ha instalado la idea generalizada de que la creación de una ley de esa naturaleza construiría una especie de solución casi instantánea para terminar con la crisis en la que se encuentran inmersos dichos institutos políticos. En ese sentido, hay que tener en cuenta lo que Daniel Zovatto señala en cuanto a que “un buen marco jurídico no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas ayuda (y viceversa, su ausencia complica)”¹⁹.

Por ello, aunque desde un punto de vista estricto de técnica legislativa resultaría innecesario contar con una ley de partidos políticos, vale la pena aprovechar el buen ánimo que se ha gene-

¹⁹ Zovatto, D., “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”, en Zovatto, D., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA Internacional, México, 2008 (2ª reimpresión), p. 176.

rado en torno a esta posibilidad como una importante oportunidad para impulsar reformas que permitan avanzar significativamente en la renovación del sistema de partidos en México y para subsanar algunas omisiones que persisten en la actualidad. En ese sentido, debemos poner énfasis en no limitar los contenidos de una posible ley de partidos a la mera transferencia de los 86 artículos que hoy están en el COFIPE.

Una nueva ley que refuerce el sistema de partidos debe, al menos, desarrollar los siguientes puntos: a) democracia interna; b) respeto de los derechos de la militancia; c) fortalecer la lógica de legalidad al interior de los propios partidos; d) fomentar el fortalecimiento ideológico que debe naturalmente articular la existencia y el funcionamiento de un partido político; e) propiciar una mejor rendición de cuentas y mecanismos eficaces de justicia intrapartidista, y f) fortalecer la transparencia, que son todos ellos temas ya presentes en la actual legislación, pero que deberían ampliarse y reforzarse.

A continuación señalo brevemente algunos de los puntos que, a mi juicio, deberían de considerarse en cada uno de los temas mencionados, así como otras consideraciones generales cuya revisión es pertinente:

1. El primer punto que debe definirse en torno a la creación de una nueva ley que regule esta materia es si debe tratarse de una “Ley Nacional de Partidos Políticos” o de una “Ley de Partidos Políticos Nacionales”. En el primer caso, además de regular a los partidos de carácter nacionales, podrían establecerse requisitos mínimos que deberían ser tomados en cuenta por las leyes locales (como la existencia obligatoria o potestativa de partidos políticos locales, el porcentaje de afiliados, las condiciones mínimas de derechos y obligaciones, la regulación de su financiamiento, la conversión de partidos políticos nacionales que pierden su registro en partidos políticos locales, etcétera).

En el segundo caso únicamente podrían establecerse normas que regulen la vida de los partidos políticos nacionales. La deci-

sión en ese sentido quedaría en manos del legislador, pero por congruencia con el paso significativo que implicaría una definición de este tipo, convendría establecer desde el plano normativo federal, las condiciones y modalidades del sistema de partidos en el ámbito nacional. Lo anterior no es menor porque permitiría que una fuerza política que eventualmente pierda su registro en el ámbito nacional por no haber adquirido el porcentaje mínimo de votos requerido para mantenerlo, pero que en algunas entidades con procesos electorales concurrentes sí lo hubiera conseguido, pudiera mantener en todo caso su registro como partido local.

No se trata de una eventualidad esporádica, de hecho ya ocurrió con el caso del Partido Socialdemócrata que obtuvo en las elecciones un porcentaje de votos menor al 2% que fija la ley para mantener su registro legal; sin embargo, dicho instituto político obtuvo en el Distrito Federal, una de las entidades en donde tenía su mayor base social, casi el 5% de los votos emitidos en la elección local coincidente. Ello no implicó el que al perder su registro como partido político nacional (del que se desprende su derecho, vigente desde 1977, a participar en todos los procesos electorales estatales y municipales) desapareciera también en el plano local.

La existencia de una legislación secundaria de partidos políticos nacionales permitiría establecer las bases para que la conversión de un registro nacional a un registro local pudiera tener bases jurídicas ciertas y claras.

2. Si se creara una Ley de Partidos Políticos hay que considerar que existen una serie de disposiciones actualmente contenidas en el Libro Segundo del COFIPE que no pueden transferirse a esa ley, como es el caso de: a) Las modalidades de acceso a la radio y a la televisión a través de tiempos del Estado que siendo una materia que, si bien es una prerrogativa de los partidos políticos, también constituye una atribución del IFE y, por lo tanto, conviene que la misma esté en el mismo ordenamiento normativo que regula al Instituto; b) La integración del órgano técnico de fiscalización y el procedimiento de fiscalización de los recursos parti-

distas; en efecto, toda la regulación de la fiscalización electoral, así como la integración y facultades de la recientemente creada Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE actualmente están dentro del Libro Segundo del COFIPE y, por congruencia, debería permanecer en el ordenamiento dado que se trata de un órgano especializado del IFE y de atribuciones que la ley le confiere, y c) El procedimiento de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro ya que se trata de regulaciones que tienen que ver más con la fiscalización de los recursos de los partidos a cargo de la Unidad de Fiscalización a través de un liquidador que de la vida ordinaria de los partidos.

3. Por otra parte, los temas y propuestas concretos que valdría la pena considerar tanto introducir como modificar respecto de la actual legislación sobre partidos políticos, en la ruta de generar una legislación específica en la materia, de manera agrupada temáticamente son los siguientes:

A. *Constitución de partidos políticos nacionales.*

- i. Revisar los tiempos en los que pueden constituirse partidos políticos nacionales. Como consecuencia de la reforma de 2008 al COFIPE, si bien se eliminó la reserva del derecho a constituir partidos a las Agrupaciones Políticas Nacionales (APN), su plazo se extendió de 3 a 6 años (de cara a las elecciones federales intermedias). Sería conveniente que se volviera al plazo original y que de cara a cada proceso electoral federal se abriera la puerta de entrada al sistema de partidos.

No se trata de un asunto menor; a la par de haber eliminado la exclusividad que tenían para crear partidos las APN, que fue establecida en 2003, que desvirtuaba el rol de dichas instituciones y que restringía el acceso de la ciudadanía a la constitución de partidos políticos, lo cual es sin duda una buena noticia, el espaciamiento para que las organi-

zaciones de ciudadanos puedan crear un partido establecido en 2008 resulta preocupante. En efecto, es a través de la posibilidad de crear a un partido que se concreta el derecho de asociación política, oportunidad que debería presentarse de cara a cada proceso de renovación de los poderes electivos del Estado, es decir, ante cada elección federal como originalmente ocurría desde que en 1977 arrancó el proceso de cambio político en clave democratizadora en México.

- ii. Por otra parte, vale la pena revisar los requisitos para la constitución de partidos políticos nacionales. Actualmente conviven en la ley requisitos formales (el contar con documentos básicos: declaración de principios, programa de acción y estatutos), con requisitos numéricos (contar con un número total de afiliados equivalente al 0.26% del padrón electoral) y de distribución territorial (contar con la presencia y participación de las asambleas regionales de constitución del partido de 3,000 afiliados en 20 entidades o bien de 300 afiliados en 200 distritos electorales, al menos).

El problema que hoy se tiene es que los requisitos de distribución territorial que podrían entenderse como una manera de garantizar la presencia difundida en el territorio nacional de la organización partidista, terminan por premiar la organización corporativa (a pesar de la prohibición expresa que la misma tiene en el artículo 41 de la Constitución y en el capítulo de prevenciones generales del Libro Segundo del COFIPE) y desvirtuar el derecho de asociación que, se insiste, nutre la figura y la idea de los partidos políticos.

Al fin y al cabo, la demanda de una presencia extendida a lo largo y ancho del país es un requisito innecesario pensando que ya se está estableciendo una condición de un número determinado de afiliados, pues es absolutamente legítimo que un partido político nacional tenga una fuer-

- te presencia local o regional que debería ser suficiente para acceder a concederle su registro.
- iii. Además, valdría la pena pensar en la existencia de umbrales diferenciados de votación en relación con la permanencia de partidos políticos, el tipo de financiamiento a que se tiene derecho y el acceso a la representación proporcional. Hoy, las tres circunstancias están ancladas a que un partido obtenga al menos el 2% de la votación. Ello implica una rigidez que bien podría repensarse en aras de generar un mayor dinamismo en el sistema de partidos y una maximización del derecho de asociación política.
 - iv. También debería replantearse la posibilidad de que la figura del registro condicionado que en varios momentos de la historia política moderna del país permitió el acceso a la arena institucional y al ámbito de la representación política a franjas importantes de ciudadanos. El registro condicionado estuvo vigente en México de 1977 hasta 1986 y de 1990 hasta 1996. Bien podría ser utilizada la reintroducción de esta figura como una manera de permitir acceso a nuevas formaciones políticas y con ello oxigenar el sistema de partidos y maximizar la que se ha instalado como una demanda consistente en los tiempos recientes de permitir una mayor participación de la ciudadanía o, si se quiere, maximizar los derechos de participación política de los mexicanos.
 - v. De igual manera, como se anticipaba, debe abrirse la posibilidad a que partidos políticos nacionales que pierden su registro, particularmente en el caso de no obtener el peso mínimo de votación para mantenerlo (2%) devengan automáticamente, si cubren con los requisitos numéricos requeridos por las leyes locales, partidos políticos locales (pero ello sólo será posible si se crea, como se ha advertido, una “Ley Nacional de Partidos Políticos”).

B. *Democracia interna.*

Actualmente, y como consecuencia de la reforma al COFIPE de 2008 se incorporaron a la legislación electoral una serie de criterios generales de democracia interna básicos al establecer ciertos contenidos mínimos que deben contener los Estatutos de los partidos políticos, así como a través de una serie de otras declaratorias generales. Se trató de un avance importante que en buena medida llevó a la ley los elementos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había establecido por la vía jurisprudencial²⁰.

Sin embargo, la regulación actual adolece todavía de mucha ambigüedad que sería pertinente pudiera aclararse y con ello determinar parámetros mínimos de democracia interna. Una revisión de las normas en esta materia podría incorporar como elementos adicionales los siguientes:

- i. Especificar los criterios de integración de la Asamblea Nacional o del órgano equivalente para poder ser considerada representativa de la militancia;
- ii. El establecimiento desde la ley de los derechos mínimos de los militantes y obligación de su garantía en las normas internas de los partidos;
- iii. El establecimiento desde la ley de los criterios de no discriminación que benefician a los militantes;
- iv. Los criterios mínimos que deben caracterizar a los órganos de justicia intrapartidaria para garantizarles una efectiva autonomía (tales como estabilidad en el encargo de sus integrantes, remuneraciones de los mismos, y criterios de integración así como de remoción);
- v. La determinación de los criterios mínimos de actuación de los órganos de justicia intrapartidaria (atribuciones,

²⁰ Tesis de jurisprudencia ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS. Sala Superior; tesis S3ELJ 03/2005.

- tiempos máximos de resolución, garantías de debido proceso legal, etcétera);
- vi. La obligación de establecer en los estatutos los mecanismos de “control de poder” (tales como la posibilidad de revocar a dirigentes —así como el procedimiento para hacerlo—, los periodos máximos de duración de dirigencias, entre otros).
 - vii. El establecimiento de cuáles son las condiciones mínimas que deben tener los procedimientos democráticos de elección de candidatos y dirigentes. De igual manera deberían fijarse con mucho mayor precisión de lo que ahora se hace con el ambiguo y problemático concepto de “precampañas”, los tiempos en los que los partidos políticos deben definir a sus candidatos (fijando eventualmente fechas iguales para todos los partidos con el fin de evitar el fenómeno del “transfugismo”). En efecto, la determinación ensayada en algunas normas locales y recurrentemente planteada de que una persona que contiene por una candidatura partidista no puede postularse por otro partido político difícilmente resistiría un test de constitucionalidad (por los alcances que se le han dado jurisdiccionalmente al derecho de ser votado).

C. Transparencia.

Por lo que hace a este tema, debería adecuarse las normas que regulan la transparencia a la que están obligados los partidos políticos en el Código comicial federal para atender las siguientes preocupaciones que pueden constituir una agenda temática para futuras reformas que estén encaminadas a fortalecer esta condición de la democracia constitucional al interior de esos institutos políticos:

- i. Debe suprimirse del texto de la ley el concepto de “información no pública” que actualmente recoge el COFIPE en su artículo 44. Dicho precepto establece que

“no será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular”.

Vale la pena señalar que la referida idea de “información no pública” es conceptualmente inexistente y contraviene los principios del artículo 6° constitucional. Se trata de un concepto introducido en el Código electoral con la reforma de enero de 2008 que resulta inadmisibles puesto que introduce una categoría no reconocida por la norma fundamental que clasifica a la información en tres únicas clases: “pública”, “confidencial” y “temporalmente reservada”.

Aunque la categoría de información “no pública” no ha sido objeto de impugnación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se trata de una idea que contraviene la lógica misma de la transparencia como elemento distintivo de las democracias constitucionales que debería eliminarse del texto legal.

- ii. Debe establecerse desde la ley la obligación de contar con un padrón de militantes y de su actualización permanente. No debe olvidarse que la existencia de un número mínimo de afiliados permanente es una condicionante para que los partidos políticos nacionales mantengan su registro legal, por lo que el contar con un padrón de militantes actualizado y verificable constituye un requisito que no puede ni debe obviarse, más aún cuando del mantenimiento de dicho registro se desprende una serie de prerrogativas constitucionales como son la posibilidad de postular a candidato a cargos de elección popular, el

- recibir importantes cantidades de financiamiento público, el acceder a los tiempos del Estado en radio y televisión, así como contar con un régimen fiscal especial y franquicias postales y telegráficas.
- iii. De igual manera, debería establecerse en la ley la obligación para los partidos políticos de contar con una versión pública del padrón, que omita datos confidenciales de sus afiliados y que permita ser consultada por la ciudadanía en general.
 - iv. Integrar todas las obligaciones de transparencia de los partidos en un único documento normativo. Lo anterior resulta conveniente para facilitar a los partidos políticos el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, así como al público el conocimiento de las mismas y, en consecuencia, de la información de los partidos que es accesible en ejercicio del derecho a la información. Y es que hoy existe una dispersión normativa que ve desperdigadas las obligaciones de los partidos en el COFIPE, en Reglamento específico del IFE, en la materia así como en otros lineamientos y en los Reglamentos de Fiscalización.
 - iv. Un punto adicional tiene que ver con la necesidad de regular las obligaciones de archivos de los partidos políticos y, en ese sentido, definir la temporalidad, la clasificación de la información (información confidencial y reservada) y archivo histórico de cada partido político.
 - v. Finalmente vale la pena pensar en la conveniencia de la creación de una estructura de transparencia, tal como un comité de Información al interior de los partidos políticos ante el cual puedan presentarse directamente las solicitudes de información por parte del público. De esa manera, el IFE en primera instancia y el Tribunal Electoral como última instancia, quedarían como los órganos garantes de los derechos ciudadanos frente a los partidos políticos. En ese sentido, no debe obviarse la discusión y la definición sobre la pertinencia de si los partidos políti-

cos serán sujetos obligados directos o sujetos obligados a través del IFE –como ocurre actualmente-, tal y como se mencionó antes.

En ese sentido resulta indispensable repensar la relación que queremos generar entre los partidos políticos y los ciudadanos en materia de transparencia, bajo la óptica de generar una mayor legitimidad a los partidos que puede derivar del vínculo directo entre ellos.

D. *Otros temas.*

Adicionalmente valdría la pena reflexionar sobre la pertinencia de los siguientes puntos que de manera complementaria permitirían un reforzamiento de la calidad democrática del sistema de partidos en México:

- i. Que se reivindique la centralidad de las plataformas electorales en las contiendas electorales como el elemento programático que debe nutrir la competencia política. Para ello debería reintroducirse el porcentaje de tiempos que deberían destinarse en la propaganda de los partidos en radio y televisión para la difusión de las plataformas electorales (disposición que fue suprimida en la reforma del COFIPE de 2008), así como establecer la obligación expresa de los partidos políticos de confrontar plataformas electorales durante campañas.
- ii. Definir legalmente los “actos anticipados de precampaña”, figura prohibida por expresamente por la legislación –incluso con la posibilidad de que al infractor que los cometa pueda llegar a negársele el registro legal como candidato- pero que ha sido objeto de una interpretación poco precisa y hasta contradictoria por parte de las autoridades electorales. Sería preciso una definición clara e indubitable. De igual manera sería pertinente establecer los plazos en los que se aplica una la restricción al “proselitismo personal”, es decir, definir el periodo temporal

en el que puede incurrirse en actos anticipados de campaña, una definición que resulta sumamente pertinente para no anular la posibilidad natural y necesaria de que los actores políticos se pronuncien sobre la vida pública y sus problemas de manera libre e irrestricta.

- iii. Eliminar la prohibición hoy contenida en la Constitución y en el Código de que los partidos y sus candidatos realicen “expresiones que denigre a las instituciones y partidos” en virtud de la ambigüedad del término. Cosa distinta opera con el caso de la “calumnia a las personas” que es un concepto mucho más claro y determinable.
- iv. Definir la posibilidad legal de la existencia de coaliciones electorales, legislativas y de gobierno, entendiendo a estas dos últimas como consecuencia de las primeras.
- v. Que los partidos políticos tengan la obligación de contar con un centro de formación política en donde puedan formar cuadros y fomentar la discusión ideológica y programática entre sus militantes.

III. PARA TERMINAR

Si la Ley de Partidos nos permite reforzar y reparar el sistema de partidos, podríamos aprovechar ese buen ánimo para efectivamente oxigenar, fortalecer e intentar reivindicar ante la opinión pública los partidos políticos. Al tiempo que se mantenga el equilibrio entre la autodeterminación que permite dar una identidad política, ideológica a un propio partido político, y el respeto, por otra parte, a los principios, a los cánones de democracia y de legalidad que deben de inspirar a todo partido en un sistema democrático.

Cabe decir, a contracorriente del sentido común, que la consolidación democrática pasa no por cerrar las puertas del sistema de partidos, sino por abrirlas de manera franca a nuevas alternativas que permitan una mejor expresión de la pluralidad y que, además, oxigenen y estimulen la competitividad política.

Si lo que se quiere hoy es abrir los espacios de participación de los ciudadanos y potenciar sus derechos políticos (entre los que se encuentra, no lo olvidemos, el de asociación), más que buscar alternativas que no dejen de ser un complemento al sistema de partidos, como la subsidiaria figura de las candidaturas independientes, hay que explorar las soluciones que permitan potenciar la participación política, estimular el pluralismo (condición y expresión de la democracia) y así crear un contexto de exigencia a los partidos existentes para que se democratizen, se renueven y se vuelvan atractivos para los ciudadanos.

En síntesis, democratizar el sistema de partidos sólo puede hacerse con una lógica incluyente y fortalecedora del pluralismo político.

PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y PARTIDOS POLÍTICOS EN COLOMBIA

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA *

SUMARIO: *Introducción. I. Autonomía y democracia interna. 1. La libertad como principio de las organizaciones políticas. 2. Deber constitucional de organización democrática. 3. Intervención del órgano electoral en la vida interna de los partidos políticos. II. Derechos de los militantes y disciplina interna. 1. Los militantes y el partido. 2. La lealtad hacia el partido. III. Selección de candidatos. 1. Consulta popular para designar candidatos. 2. Candidaturas independientes. IV. Transparencia*

INTRODUCCIÓN

El análisis del estado de la democracia interna en la organización y funcionamiento de los partidos políticos colombianos plantea dificultades considerables, debido a la singular evolución del sistema de partidos durante los últimos veinte años y a la gravedad de las amenazas que se han cernido sobre sus instituciones democráticas. En esta coyuntura resulta visible la tensión entre un país político tradicional que se sostiene en prácticas clientelistas y la compra de los votos, y un país

* Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de Colombia, Profesor Emérito de la Universidad Externado de Colombia.

político moderno que con creciente audiencia se desenvuelve en las grandes ciudades y apela con éxito a la opinión pública.

A pesar de las prácticas políticas de algunos sectores poderosos que se resisten a la modernización, son vigorosos los signos vitales de una democracia que lucha por defender y consolidar sus instituciones.

A partir de la Constitución de 1991, luego de un prolongado periodo de bipartidismo, que a lo largo de 140 años llegó a gozar de una reconocida fortaleza y estabilidad pero que al final sufrió una prolongada crisis, Colombia se ha convertido en un laboratorio permanente de reformas a los partidos políticos, y con ello, su sistema ha derivado hacia un multipartidismo inestable y errático.¹ El hecho es que, en parte debido a la apertura hacia nuevas organizaciones políticas promovida en la reforma de 1991 y también por razón de graves hechos sobrevinientes, ha sido necesario impulsar repetidamente, durante los últimos años, reformas constitucionales y legales que han tenido fuerte impacto en el régimen de los partidos políticos.

En 1991 se propició una apertura del sistema bipartidista a terceras fuerzas, representadas en lo que los artículos 107 y 108 denominan “movimientos políticos”, “grupos significativos de ciudadanos” y “movimientos sociales”. Todas estas organizaciones, prácticamente en pie de igualdad con los partidos políticos, pueden inscribir candidatos a las distintas elecciones y si obtienen personería jurídica, lo cual no es muy difícil, tendrán derecho a financiación oficial para su sostenimiento y para sufragar los gastos de campaña, así como la prerrogativa de utilizar medios de comunicación del Estado.² De esta manera, el país ha vivido en estos últimos veinte años un periodo de evidente “despartidización” de la política.

¹ V. Augusto Hernández Becerra. “Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia”, en *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. UNAM, International IDEA, México, 2006, p. 331 y ss.

² En materia de financiación, por ejemplo, el artículo 13 de la ley 130 de 1994 dice así: “Artículo 13. Financiación de las campañas. El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimien-

La praxis política ha alentado la fragmentación de los dos partidos tradicionales en distintos grupos o corrientes, lo cual les llevó a perder el control mayoritario en las corporaciones públicas, cediendo este lugar a coaliciones de todo linaje, tanto en el nivel nacional, como en los departamentos y en los municipios. Las campañas presidenciales, así como las de gobernadores y alcaldes, obedecen a la necesidad de contar en la corporación pública no con el apoyo de un partido o movimiento, sino de una coalición. Coaliciones con sujeción a pocas reglas. Este vacío normativo, que no es casual, golpea eficazmente la posición de privilegio que tradicionalmente gozaron los partidos políticos.

Coalición es quizá la expresión más frecuentemente utilizada en los preparativos de la campaña. Contar con esa coalición es la clave de la gobernabilidad en la nación, en el departamento, en el municipio. La búsqueda afanosa de la futura coalición determina la dinámica de los preparativos electorales y el comportamiento de todas las corrientes políticas, que fluctúan incesantemente hasta encontrar reposo en el equipo de ensueño que asumirá las riendas del Congreso, de la asamblea departamental, del concejo municipal. Hace ya más de quince años que la lógica de las campañas electorales, de las elecciones y del gobierno está dominada por el concepto de coalición.

Se hace política no simplemente para ser elegido, sino para formar parte de la coalición. Estar en la coalición permite participar del poder. La solidez de la coalición incide en la salud de las relaciones entre el ejecutivo y el órgano colegiado. Cuando el entendimiento del gobierno con la coalición se debilita sobreviene la crisis. En este punto, el restablecimiento de la paz política y de la normalidad administrativa (para lo cual es necesario restablecer una relación de confianza con las mayorías que controlan la corporación) se logra no sin serios esfuerzos y grandes entuertos. Éste es quizás el aspecto más oscuro de la política colombiana en esta era de las coaliciones. En política nada es gratuito y, en es-

tos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos...”

pecial, el restablecimiento de una coalición resquebrajada por la pérdida de crédito del ejecutivo o por malos entendidos en torno a los compromisos que hicieron posible organizar la coalición.

Éstas son algunas de las circunstancias que afectan a las organizaciones partidistas en lo relativo a su autonomía y a su democracia interna, que generan inseguridad en cuanto a los derechos de los militantes y a la disciplina interna, que han incentivado las consultas internas y las candidaturas independientes, y que han hecho de la transparencia uno de los más recientes objetivos de la reforma política. Alrededor de estos cuatro puntos se desarrolla la exploración del estado de la democracia en el sistema de partidos que viene a continuación.

I. AUTONOMÍA Y DEMOCRACIA INTERNA

Las autonomías en toda democracia suponen la existencia de límites. Así ocurre con la autonomía de la personalidad de todo individuo frente a la ley, la autonomía de los gobiernos territoriales frente al gobierno nacional, la autonomía de las administraciones descentralizadas frente a la administración central. En relación con la autonomía de los partidos, la cuestión radica en establecer hasta dónde pueden avanzar la Constitución y la ley en medidas de intervención a la actividad política, sin vulnerar el núcleo esencial de la autonomía que es propia de las organizaciones políticas en toda democracia, ni el propio principio democrático a cuyo servicio están dichas organizaciones.

La definición de límites a la autonomía de los partidos es necesaria en la medida en que contribuya a consolidar los principios, valores y derechos constitucionales. Por consiguiente, las reglas sobre la organización y actividad de los partidos no deberán disminuir en forma alguna su capacidad para ejercer la oposición democrática y asumir la personería de los sectores de opinión que legítimamente representan, ni para ser alternativa de poder, gozar de libertad para desarrollar todas las actividades que le permitan divulgar su pensamiento y atraer simpatizantes y adherentes.

De otra parte, deberá conjurarse el peligro, siempre presente en este tipo de regulaciones, de exponer los partidos a acciones de las autoridades que pudieran estar motivadas en intereses o propósitos puramente políticos, distintos del interés general.

La Constitución no consagra expresamente el derecho de los partidos políticos a gozar de autonomía, pero este silencio de la Carta Política nunca ha dado lugar al cuestionamiento de un atributo de las organizaciones partidistas que se da por sobreentendido en toda democracia. En cuanto a las orientaciones de la Carta en lo relacionado con el tópico de autonomía y democracia, cabe señalar, en primer lugar, que la creación de los partidos se concibe en la Constitución a partir de la libertad individual, del ejercicio práctico de los derechos políticos y, en concreto, del derecho de asociación de los ciudadanos para participar en la política.

En segundo lugar debe registrarse el hecho de que la Constitución, en sucesivas reformas recientes, ha introducido reglas que apuntan hacia la democratización interna de los partidos. En tercer lugar la más reciente reforma constitucional (Acto Legislativo N° 1 de 2009) pone énfasis especial en la sujeción de las organizaciones partidistas a la inspección, vigilancia y control del Consejo Nacional Electoral, así como a deberes especiales, reglas precisas de responsabilidad y principios y reglas relativos a su organización y funcionamiento.

1. La libertad como principio de las organizaciones políticas

Los partidos son asociaciones de ciudadanos que tienen la finalidad específica de satisfacer el derecho que a todos reconoce la Constitución para “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, según se desprende del artículo 40. Los partidos gozan de un reconocimiento especial en el ordenamiento jurídico, tienen derechos y están sujetos a deberes, y son la resultante de un derecho político de los ciudadanos, consagrado en el numeral 3 del artículo 40, según el cual todo ciudadano puede “constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas”.

El derecho individual de constituir organizaciones partidistas aparece reforzado en el artículo 107 cuando declara que “se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse”. Ciertamente, éste es un derecho que se ejerce “sin limitación alguna”, lo cual ha de entenderse particularmente en lo atinente a las ideas o doctrinas que profese el partido, puesto que la Constitución no pone cortapisa alguna en tal sentido.

Cualquier tipo de idea o de proyecto político puede, por consiguiente, ampararse en un partido político, y sus actividades únicamente estarán limitadas por las restricciones comunes a las cuales toda persona o institución está sometida en un Estado de Derecho, relativas al deber de respetar la Constitución y la ley.

El artículo 108 de la Carta Política impone a los partidos y movimientos políticos una obligación que, con todo, ha de entenderse como expresión de su autonomía para organizarse y autorregularse, cuando prescribe: “Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno”.

Los principios libertarios que se predicán de los ciudadanos para constituir partidos se transmiten a las organizaciones resultantes de su asociación con otros para crearlos, y es aquí en donde encontramos un fundamento firme de su autonomía en el orden constitucional. Así como la Constitución proclama la libertad de todo ciudadano para constituir partidos o movimientos políticos, también tiene garantizada su libertad para afiliarse a un partido o para retirarse de éste. La libertad de afiliación tiene, con todo, un límite en el artículo 107, en cuanto dispone que “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”.

2. Deber constitucional de organización democrática

Los partidos y movimientos políticos están sujetos a la obligación constitucional expresada en los siguientes términos: “se organizarán democráticamente” (artículo 107). Esta regla es un tanto am-

bigua. Con todo, la Constitución suministra algunos elementos de análisis que permiten discernir el alcance de la regla, que no está limitada a la organización partidista, pues se extiende también a algunos aspectos concretos de su funcionamiento, de los cuales se tratará más adelante, al analizar los derechos de los militantes frente a las organizaciones partidistas.

En el ámbito de la democratización de los partidos figura también la importante institución de las consultas populares para seleccionar los candidatos a las distintas elecciones, tema que forma parte de capítulo especial más adelante.

Siempre en aras del principio democrático, el artículo 107 impone a los directivos de los partidos y movimientos políticos la obligación de propiciar “procesos de democratización interna”, no claramente establecidos y que la ley respectiva deberá precisar, así como el “fortalecimiento del régimen de bancadas”, regulado en la ley 974 de 2005.

3. Intervención del órgano electoral en la vida interna de los partidos políticos

El Consejo Nacional Electoral es la autoridad superior de la organización electoral,³ la cual tiene a su cargo la organización, dirección y vigilancia de las elecciones. En virtud de lo dispuesto en el artículo 265 de la Carta⁴, el Consejo Nacional Electoral tiene las funciones especiales de regular, inspeccionar, vigilar y controlar la actividad electoral de todas las organizaciones partidistas (los partidos políticos, los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos) así como también la sus representantes legales, directivos y candidatos, “en todo lo cual deberá garantizar el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden”.

En particular, le corresponde velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las dis-

³ Organismo constitucional autónomo e independiente, según el artículo 120 de la Constitución.

⁴ Recientemente modificado por el Acto Legislativo N° 1 de 2009.

posiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. (numeral 6). Igualmente, es función suya reconocer personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos (artículo 108), distribuir los aportes del Estado para la financiación de los partidos y sus campañas (artículo 265 numeral 7) y reglamentar su participación en los medios de comunicación social del Estado (numeral 10), entre otras.

La más reciente reforma constitucional (Acto Legislativo N° 1 de 2009) ha incrementado las atribuciones de intervención, control y sanción del organismo electoral nacional sobre los partidos, sus dirigentes y candidatos. Así, por ejemplo, por regla general “Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación”. Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos e, incluso, la cancelación de la personería jurídica.

De acuerdo con la ley, las funciones de inspección, vigilancia y control, le permiten al Consejo Nacional Electoral exigir informes, adelantar averiguaciones, iniciar procedimientos sancionatorios y aplicar sanciones a los partidos, sus dirigentes y demás funcionarios que pudieran tener responsabilidad en la violación de disposiciones relacionadas con aspectos tales como financiación de las campañas políticas, recepción de donaciones no autorizadas, realización de gastos irregulares y otros malos manejos.

II. DERECHOS DE LOS MILITANTES Y DISCIPLINA INTERNA

1. *Los militantes y el partido*

Los militantes gozan de numerosos derechos especiales frente a su partido o movimiento político. Algunos de ellos no son explí-

ritos en la Constitución, pero sin mayor dificultad se inducen de sus dictados. Entre ellos cabe citar los siguientes:

- Derecho de crear todo tipo de agrupaciones políticas.
- Derecho de afiliarse, de pertenecer y permanecer, y de retirarse.
- Derecho de influir en las decisiones más importantes.
- Derecho de ser informado.
- Derecho de exigir rendición de cuentas.
- Derecho de participar.
- Derecho de ser consultado para elegir los candidatos de los partidos .
- Derecho de aspirar a ser candidato por el partido.
- Derecho de difundir los programas del partido.
- Derecho al debate democrático de los presupuestos.
- Derecho de revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

Derecho de disentir por razones de conciencia cuando la bancada haya convenido votar en determinado sentido.

Algunos de estos derechos son políticos en el más puro sentido, pues se predicán de todo ciudadano y el Estado es el primero en ser llamado a protegerlos y garantizarlos (derecho de crear todo tipo de agrupaciones políticas, derecho de afiliarse, de pertenecer y permanecer, y de retirarse). Los otros derechos de esta lista son lo que se ejercen por el hecho de pertenecer a una determinada formación política, y que se demandan de la organización y de sus autoridades internas.

Caso especial es el derecho de revocar el mandato de los elegidos, pues de éste son titulares no sólo los militantes del partido, sino todos los ciudadanos de la respectiva circunscripción electoral.⁵ El derecho de disentir por razones de conciencia, cuando la bancada haya convenido votar en determinado sentido, es espe-

⁵ Ley 141 de 1994

cial porque se predica únicamente de quienes forman parte de corporaciones de representación popular.⁶

Como una forma de garantizar el derecho de los militantes a la participación en la vida interna de las organizaciones partidistas, el artículo 108 de la Constitución sanciona severamente (con pérdida de la personería jurídica) a los partidos y movimientos políticos que no celebren, por lo menos una vez cada dos años, “convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política”.

El parágrafo 3° del artículo 12 de la ley 130 de 1994 establece que los partidos y movimientos con personería jurídica están obligados a debatir y aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos. Al revisar previamente la constitucionalidad de esta ley, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-089 de 1994, declaró condicionalmente exequible este parágrafo “en cuanto se refiera al componente de los presupuestos que tenga su origen en fondos públicos.”

2. La lealtad hacia el partido

Es de gran interés para la defensa de la democracia representativa preservar unas condiciones mínimas de fidelidad al partido. No debe ser ajeno al carácter voluntario y democrático de las organizaciones partidistas que todos sus integrantes, dirigentes y militantes, les sean fieles en el acatamiento de sus reglamentos, doctrinas y autoridades. Es una condición indispensable para impedir que los partidos terminen siendo utilizados para propósitos distintos de los que inspiran su organización, o sean manipulados para fines contrarios a la democracia, o se abuse de ellos para obtener beneficios personales, todo lo cual no sólo desprestigia a los partidos y a la política, sino debilita las instituciones democráticas.

Quien es elegido por un partido asume responsabilidades de fidelidad ante él y ante quienes, con su voto, hicieron posible la elección. Tiene relevancia constitucional y es de interés público

⁶ Ley 974 de 2005

la rigurosa observancia de este principio por parte de los elegidos, no sólo por respeto a la voluntad de los electores expresada en las urnas, sino para defender la institucionalidad de los partidos e imponer principios de responsabilidad política y ética a quienes han sido ungidos por el sufragio con la dignidad de la representación política.

La obligación de los elegidos por un partido o movimiento político a corporaciones públicas de actuar como bancada ha sido una importante novedad de los últimos años en Colombia. Sobre este tema, el artículo 108 de la Constitución dice “los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por éstas.”⁷

De acuerdo con esta disposición, las distintas organizaciones partidistas podrán imponer sanciones a los miembros de las bancadas por la inobservancia de sus directrices. Dichas sanciones se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del periodo para el cual fue elegido. De esta materia se ocupa la ley 974 de 2005, “por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas.” Conforme a su artículo 2º, los miembros de cada bancada actuarán coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para la toma de decisiones al interior de las corporaciones públicas. Según el artículo 4º de esta ley, los estatutos de las organizaciones partidistas podrán establecer reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas.

El régimen de bancadas recibió un considerable impulso con la sentencia C-141 de 2010 de la Corte Constitucional, que con-

⁷ La Constitución consagra una sola excepción a la disciplina de bancadas al disponer que “los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen”.

denó el transfuguismo y respaldó la autoridad de los partidos políticos para imponer disciplina a sus miembros en relación con los acuerdos de bancada para actuar en las cámaras legislativas.⁸

En este fallo, recuerda la Corte que “con el objetivo de dar fortaleza a las bancadas en el camino por que sus miembros acaten la disciplina propia de su funcionamiento, la disposición constitucional estableció un régimen disciplinario que permite a los partidos y movimientos políticos sancionar a los miembros de su bancada en los casos en que no se actúe de conformidad con lo acordado por ésta, permitiendo que se impongan aquellas medidas previstas en los estatuto del partido, las que, no obstante ser impuestas por el partido, pueden afectar el ejercicio de las funciones que como congresista ejerza el miembro de la bancada”.

Al condenar un comportamiento de varios congresistas contrario a las previas decisiones de su bancada, la Corte declaró que “de los hechos anteriormente consignados se desprende que los representantes en cuestión: (i) desconocieron la disciplina de bancada y votaron los impedimentos en contra de las directrices señaladas por ésta; (ii) en lugar de ejercer el derecho de defensa ante el Comité de Ética del Partido Cambio Radical prefirieron acudir al expediente de cambiarse al Partido de la U, con el propósito de eludir la potestad sancionadora de la primera agrupación política; (iii) la razón para apartarse de las directrices fijadas por la bancada en la votación que tuvo el lugar el 26 de agosto de 2009 no fueron asuntos de conciencia, único motivo autorizado por el artículo 108 constitucional”.

Y concluye así la Corte que “considera por lo tanto esta Corporación que la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, al haber sido advertida oportunamente de la sanción impuesta por el Consejo de Control Ético del Partido Cambio Radical no podía permitir que los congresistas afectados por la misma participaran en la votación que tuvo lugar el primero (01) de septiembre de

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010 (febrero 26), Expediente CRF- 003, Magistrado ponente: doctor Humberto Antonio Sierra Porto.

2009, pues éstos habían recurrido al cambio de partido para escapar del poder sancionador de dicha agrupación política y, adicionalmente, porque la Mesa Directiva y la Plenaria de la Cámara carecen de competencia para examinar las sanciones impuestas por un partido político. Por esta razón, se concluye, que no es posible tener como votos válidos los depositados por los representantes...”

III. SELECCIÓN DE CANDIDATOS

Por regla general los candidatos se designan en convenciones más o menos democráticas, en las que participan los congresistas y demás notables del partido y representantes de los diversos estamentos: la mujer, la juventud, etcétera; o por decisión pura y simple de los dirigentes. Excepcionalmente se realizan consultas populares, que hasta la fecha son tan solo una opción que el partido puede libremente tomar o dejar.

1. *Consulta popular para designar candidatos*

La consulta popular para designar candidatos existe en Colombia desde 1991 y forma parte de los numerosos procedimientos de democracia directa que se introdujeron para fomentar la participación ciudadana.⁹ La consulta popular no es obligatoria para los partidos, sino simplemente una opción, señala el artículo 107 de la Constitución. La ley 130 de 1994 dispone que la organización electoral colaborará en la elección de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados. El artículo 10 de la

⁹ Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Según el artículo 40 numeral 2 de la Constitución, es derecho de todo ciudadano “tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.”

misma ley (modificado por el artículo 1° de la Ley 616 de 2000), sobre consultas internas, establece que la organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten para escoger candidatos, así como para tomar decisiones respecto a su organización interna o variación de sus estatutos.

Recientemente, el Acto Legislativo N° 1 de 2009 fortaleció la consulta popular en distintos sentidos. El nuevo artículo 107 ratifica que este mecanismo procede tanto para la toma de decisiones como para la selección de candidatos. Agrega la norma que, en este último caso, pueden apelar a la consulta popular no sólo las organizaciones partidistas a título singular, sino también las coaliciones. Y que las consultas podrán ser de tres tipos: populares, internas o interpartidistas; esto es para que participen todos los ciudadanos en general, o únicamente los afiliados o militantes de la organización, o quienes apoyen o pertenezcan a los diversos grupos políticos que hayan constituido una alianza o una coalición, pudiendo ser éstos simplemente los simpatizantes de una candidatura interpartidista.

Desde 1991 ha sido constante la norma constitucional en disponer que en las consultas populares se apliquen las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias.

La seriedad de las consultas populares encuentra respaldo en el artículo 1° del Acto Legislativo N° 1 de 2010, en cuanto estableció dos reglas democráticas y de transparencia. Una, consistente en que quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. La otra, que el resultado de las consultas será obligatorio.

2. *Candidaturas independientes*

La figura de las candidaturas independientes es familiar en la política colombiana, y obtuvo especial reconocimiento a partir de la Constitución de 1991, que prácticamente la consagra en el *artículo 207* como

un derecho en los términos de que “los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue. Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.”

Las candidaturas independientes, al no contar con un aval o respaldo oficial de un partido o movimiento político, que son los que cuentan con personería jurídica, necesitan acudir a la recolección de firmas, de número variable dependiendo de la importancia de la elección, y constituir una garantía de seriedad de la candidatura.¹⁰

Las candidaturas independientes o “cívicas” tuvieron un éxito notable desde las primeras elecciones populares de alcaldes en 1988. Aun cuando los partidos políticos parecieron recuperarse de ese golpe inicial, numerosas elecciones de importancia en las ciudades han llevado a la alcaldía, con frecuencia, a candidatos independientes. El hecho también se ha presentado en relación con la elección de gobernadores a nivel departamental.

Parece tratarse de un fenómeno paralelo al debilitamiento de los partidos políticos tradicionales, al acomodamiento de la clase política, a la fragmentación de esos partidos en grupos y a la efectiva aparición de nuevas fuerzas políticas, en sintonía estos últimos con corrientes de opinión independiente que se han interesado en la renovación y modernización de la política.

En las elecciones presidenciales se ha instaurado la “despartidización” de las candidaturas, que ya no se presentan como parte de un partido o movimiento político, sino como candidaturas suprapartidistas o de coalición de partidos o de fracciones de partidos políticos. Así ganaron la Presidencia de la República, Andrés Pastrana (al frente de la coalición denominada “Gran Alianza por el Cambio”, 1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (al frente de la

¹⁰ El Acto Legislativo N° 1 de 2009 extiende el derecho de obtener personería jurídica a los “grupos significativos de ciudadanos” (artículo 2°).

coalición denominada “Primero Colombia”, 2002-2006, y luego 2006-2010) y Juan Manuel Santos (Partido Social de Unidad Nacional, que es en realidad una coalición, 2010-2014).

ELECCIÓN PRESIDENCIAL 1994:

Partido o movimiento	Candidato presidencial	Resultados	
		Votos	%
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	<u>ERNESTO SAMPER PIZANO</u>	3.733.366	50.57
Nueva Fuerza Democrática	<u>ANDRÉS PASTRANA ARANGO</u>	3.576.781	48.45

ELECCIÓN PRESIDENCIAL 1998:

Partido o movimiento	Candidato presidencial	Resultados	
		Votos	%
Gran Alianza por el Cambio	<u>ANDRÉS PASTRANA ARANGO</u>	6.114.752	50.39
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	<u>HORACIO SERPA URIBE</u>	5.658.518	46.53

ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2002:

Partido o movimiento	Candidato presidencial	Resultados	
		Votos	%
Primero Colombia	Álvaro Uribe Vélez	5.862.655	54.51
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	Carlos Gaviria Díaz	3.514.779	32.68

ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2006:

Partido o movimiento	Candidato presidencial	Resultados	
		Votos	%
Primero Colombia	Álvaro Uribe Vélez	7.363.421	62,20
Polo Democrático Alternativo	Carlos Gaviria Díaz	3.588.819	22,04

ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2010:

Partido o movimiento	Candidato presidencial	Resultados	
		Votos	%
Partido Social de Unidad Nacional	Juan Manuel Santos	9.004.221	69.13
Partido Verde	Antanas Mockus	3.588.819	27.47

ELECCIÓN PRESIDENCIAL 1994:

De las anteriores gráficas se desprende que las candidaturas presidenciales, por encima o por fuera de los partidos, parecen haber incrementado sostenidamente el volumen de la participación electoral. Estas candidaturas recogen más opinión y por tanto más votos que las candidaturas de partido, porque son producto de coaliciones o alianzas¹¹ que suman especialmente entre los sectores moderados de todos los partidos, además de los sectores independientes, que no militan en ningún partido pero que se animan a participar cuando se trata de la elección de presidente de la República.

La transformación del sistema de partidos en un sistema de coaliciones ha creado condiciones de mayor gobernabilidad para el presidente de la República, pues el mecanismo de coalición para elegirlo, en el cual participan activamente las organizaciones partidistas y los candidatos a las cámaras legislativas, le permite asegurar amplias mayorías en el órgano Legislativo. La elección presidencial ha adquirido una significación plebiscitaria, y le unge de una legitimidad que le ha permitido gobernar con altos índices de popularidad.

Para el elector, las candidaturas independientes parecen haber tenido un atractivo mayor que las candidaturas de partido, quizá por el decaimiento de la popularidad de los partidos tradicionales. La apatía que venía suscitando la polarización de las campañas

¹¹ En Colombia las coaliciones no están especialmente reguladas en la ley, pero la jurisprudencia las ha entendido como una práctica de naturaleza democrática indiscutible. La ley 130 de 1994 alude a ellas como un fenómeno obvio, en el artículo 13, en los siguientes términos: “Los partidos y movimientos que concurren 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...” Sin embargo, no se puede desconocer la importancia de algunos problemas resultantes de este vacío jurídico, que con mucha razón señala el profesor colombiano Pedro Pablo Gil Vanegas en su obra “Estudios de Derecho Electoral”, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008, p. 48 y ss.

partidistas (tradicionalmente bipartidistas) se ha roto con las candidaturas no partidistas (porque son de alianzas o coaliciones, o porque han prescindido de un signo político definido), que han logrado movilizar a las urnas a sectores considerables de la franja de los abstencionistas o de sectores independientes de opinión.

IV. TRANSPARENCIA

Dado que la actividad de los partidos políticos es de interés público, dichas organizaciones, y en particular sus representantes, dirigentes, administradores y demás funcionarios, están obligados a actuar en conformidad con normas de derecho público, están sujetos a controles por parte de diversas entidades estatales y a suministrar la información que, sobre sus actos, les exija la ley.

Además, el principio de transparencia les impone el deber de suministrar permanente información a sus afiliados sobre las actividades que desarrollan, y el de abrir todos los espacios necesarios para hacer efectiva la participación de sus militantes en las deliberaciones y decisiones de la organización.

La reforma constitucional de 2009 dispuso que los partidos y movimientos políticos tendrán como principios rectores la transparencia, la objetividad, la moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.¹²

La transparencia es, como principio rector de la actividad política organizada, un mandato explícito de la Constitución para todas las organizaciones partidistas, y tiene manifestación concreta en otro principio, el deber que impone a las organizaciones políticas de presentar y divulgar sus programas políticos.

En estrecha relación con el principio de transparencia, la institución muy en boga de la rendición de cuentas (*accountability*) aparece formulada en el artículo 109 de la Constitución. Se trata en dicha norma de una obligación de todas las organizaciones de naturaleza partidista que aparece formulada así: “Los partidos,

¹² Artículo 107

movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.”

Si hemos de entender por transparencia que los partidos deben funcionar como si estuvieran dentro de una urna de cristal que permita a sus integrantes conocer de inmediato y sin dificultad alguna el trámite de las deliberaciones y decisiones del partido, no cabe duda alguna que los partidos deben ser sujetos de transparencia. El partido no es una organización que se agota en sus dirigentes. Es una organización que nace y se nutre de la militancia de sus seguidores, en democracia a ellos pertenece el partido, como organización social, y no sólo a la dirigencia. La transparencia conjura los peligros del despotismo y sirve a los propósitos de la democracia, a la cual se deben en toda circunstancia los partidos.

La transparencia no debe ser pretexto para debilitar la autonomía de los partidos frente a las instancias políticas del Estado, pero puede y deber ser vigilada y garantizada por los organismos especialmente diseñados para este propósito, como pueden ser los organismos electorales y, claro está, la justicia.

Corresponde a una ley estatutaria, que actualmente se tramita en el Congreso de la República, desarrollar los preceptos del Acto Legislativo N° 1 de 2009. Su discusión es una gran oportunidad para avanzar en los aspectos que han sido objeto de esta descripción panorámica sobre el principio democrático y los partidos. Esta ley, que entre otros aspectos deberá reglamentar los mandatos constitucionales relativos a la democracia interna, los derechos de los militantes, la disciplina interna, las consultas internas y la transparencia, contribuirá sin duda a la modernización del sistema político.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA

Rubén HERNÁNDEZ VALLE

SUMARIO: I. *Naturaleza jurídica de los partidos políticos.*
1. *Los partidos políticos como sujetos de Derecho Privado.* 2. *Los partidos políticos como asociaciones privadas de interés público.* 3. *Los partidos políticos como sujetos auxiliares del Estado.* 4. *Los partidos políticos como entes públicos no estatales.* 5. *La naturaleza jurídica de los partidos políticos en la legislación costarricense.*
II. *Facultades y obligaciones de los partidos políticos.* III. *El modelo del sistema de partidos políticos en Costa Rica.* IV. *Relación entre pluralidad social y política.* V. *Las principales deficiencias del sistema de partidos en CR.* VI. *Formación y extinción de los partidos.* 1. *Requisitos formación.* 2. *Reglas para formar coaliciones.* VII. *Coaliciones y alianzas electorales.* 1. *Regulación de coaliciones y alianzas.* 2. *Reglas para formar coaliciones.* 3. *Traducción de las alianzas y coaliciones electorales en la formación de gobiernos de coalición.* 4. *Cuáles fueron los logros o problemas.*
VIII. *Reelección en cargos públicos de elección*

I. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Existen varias teorías sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos: a) como sujetos de Derecho Privado; b) como sujetos de Derecho Privado de interés público; c) como sujetos auxiliares del Estado y d) como entes públicos no estatales.

1. *Los partidos políticos como sujetos de Derecho Privado*

Ésta es la concepción originaria que los considera asociaciones privadas. Por consiguiente, la organización y funcionamiento de los partidos políticos está fuera de la esfera de regulación del Estado, pues éstos se autorregulan en su condición de asociaciones de carácter privado. Esta teoría está totalmente superada hoy día.

2. *Los partidos políticos como asociaciones privadas de interés público*

Esta concepción es intermedia entre sujetos de derecho privado y personas públicas.

Según esta concepción, sostenida en nuestro país por Juan José Sobrado, “el presupuesto de regulación máxima contenido en el principio de legalidad, que es la indicada naturaleza creada por ley, les resulta por ello inaplicable a los partidos políticos que como entidades jurídicas existen con anterioridad a ella (a la ley) y que en todo caso tiene como tal principio una esfera de aplicación taxativamente señalada al Estado y demás entes públicos, en la que evidentemente no caben. Detrás de cada partido están en haz, los derechos fundamentales de sus adherentes, que a través de la asociación, y con organización como instrumento, encuentran un mejor conducto para su eficaz ejercicio tiene un carácter expresivo e instrumental de derechos fundamentales de sus asociados, lo cual le fundamenta su postura de que el partido es una organización (jurídica social; y no como ente público)... Puntualizando que en el tanto en que estén contemplados expresamente como una modalidad del derecho asociativo de los ciudadanos, para el ejercicio y promoción de sus derechos políticos, que no podrán ser variados de naturaleza por el legislador ordinario, ni mucho menos quedar sujetos o subordinados a una dependencia estatal”¹.

Esta teoría tiene varias deficiencias fundamentales. En primer lugar es pacíficamente aceptado, tanto por la doctrina como

¹ Sobrado Chávez, J. J., “La naturaleza jurídica de los partidos políticos”, citado por Pérez, J. E. en *Partidos, Poder y Derecho*, San José, 1979, pp. 362-363.

por la legislación comparada, la existencia de personas de Derecho Público que no deriven directamente de la ley.

Por otro lado, en la especie no se trata del ejercicio del derecho de asociación previsto en el artículo 25 de la Constitución, dado que esta norma tutela las asociaciones que persiguen fines estrictamente privados, en tanto que los partidos políticos participan en una actividad de naturaleza pública, como lo son los procesos electorales.

Por otra parte, es conveniente señalar que la personificación de los partidos políticos no depende exclusivamente de la voluntad de sus fundadores, sino que está sujeta a un acto de las autoridades electorales, que les otorga el reconocimiento necesario para operar válidamente dentro de los procesos electorales.

En síntesis, no es posible concebir a los partidos políticos como personas de Derecho Privado, pues las finalidades que persiguen y las funciones que cumplen son eminentemente públicas.

3. *Los partidos políticos como sujetos auxiliares del Estado*

La doctrina italiana ha desarrollado, con gran detalle, esta nueva concepción de los partidos políticos. Aunque ya Santi Romano había establecido las bases de la teoría, es Biscaretti di Ruffia quien, en los tiempos más recientes, la desarrolla con mayor amplitud. En sus propias palabras, “la continuidad efectuada por ellos (los partidos políticos) viene a recaer en el ejercicio de la función electoral: función pública, por tanto, pero no estatal, atribuida a los miembros del cuerpo electoral, como consecuencia del derecho político de voto, disfrutado por ellos, y que ellos según varias manifestaciones suyas, pueden realizar aisladamente o agrupados. Se daría, entonces, en este caso, el ejercicio de una función pública por obra de los partidos (bajo forma de grupo de electores); y entonces entraría, al respecto, en la amplia categoría de sujetos (o entes) auxiliares del Estado”².

² Biscaretti Di Ruffia, P., *Derecho Constitucional*, Madrid, 1973, p. 724.

Para la doctrina italiana, la función electoral se ejercita colectivamente por medio de los partidos políticos a través de la postulación de los candidatos a cargos de elección popular y por medio del cuerpo electoral en las elecciones propiamente dichas.

Esta posición doctrinaria fue acogida, sin mayor fundamento, por el voto de mayoría del Tribunal Contencioso-Administrativo cuando en una sentencia del año 1975 dijo lo siguiente: "... es la última y actual Constitución en la que ocurre la participación e incorporación de los partidos políticos, es decir ¿o constitucionalización formal, no obstante ello, no es posible estimar que esa inclusión tenga el alcance de erigirlo o elevarlo al plano de los órganos estatales, es opinión de la mayoría del tribunal que, a pesar de la ausencia de una teoría general de los partidos, es indudable que ellos constituyen verdaderos sujetos auxiliares del Estado y por ahí que deban gozar de la ventaja establecida en el artículo 192, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Civiles"³.

Si observa bien esta teoría reviste, ante todo, naturaleza política y no jurídica. La teoría italiana de los sujetos auxiliares del Estado está dirigida a subrayar la función que desempeñan los partidos políticos dentro del Estado democrático, lo cual no tiene relación alguna con su naturaleza jurídica.

Dentro de este orden de ideas el mismo Biscaretti ha dicho que "según su mayor o menor inserción en el ámbito jurídico-constitucional, adquirirán o no, distinta personalidad, mantendrán su originaria naturaleza privatística o adquirirán otra publicista"⁴.

En todo caso, nuestro ordenamiento jurídico es totalmente ajeno a la concepción italiana en esta materia, por lo que nos parece sumamente extraña la extrapolación que realizó el Tribunal Superior Contencioso-Administrativo en la sentencia citada, sin fundamentar su teoría en elementos propios de nuestra legislación.

³ Tribunal Contencioso-Administrativo, resolución número 1433 de las 8:15 horas del 6 junio 1975.

⁴ Biscaretti Di Ruffia, P., *op. cit.*, p. 728.

4. *Los partidos políticos como entes públicos no estatales*

La mayoría de las legislaciones modernas y la doctrina contemporánea configuran a los partidos como entes públicos no estatales en razón de la función que realizan. “Los partidos no están dentro del Estado, pertenecen a la sociedad, pero posibilitan al mismo tiempo la vinculación entre ambos”⁵.

Es importante que establezcamos las diferencias entre los entes públicos estatales y los no estatales.

De acuerdo con Marienhoff, esa diferencia puede establecerse de la siguiente manera: “Tratándose de personas jurídicas públicas ‘estatales’, las características de éstas son las propias de la administración pública, o sea: su origen es siempre estatal; sus fines son fines esenciales y específicos del Estado; emiten actos administrativos; sus órganos personas son funcionarios o empleados sometidos a una relación de Derecho Público; su patrimonio es del Estado, pudiendo integrarse el mismo por bienes del dominio público o del privado; tienen las prerrogativas propias de la administración pública, especialmente la potestad de imperio, ejercida ésta en nombre propio para el cumplimiento de su actividad.

Otra cosa ocurre con las personas jurídicas públicas no estatales. Su origen puede responder a un acto del Estado o de los particulares. Sus fines si bien han de ser indispensablemente de interés general, no es menester que coincidan en todo o en parte con los fines específicos del Estado; como lo expresé precedentemente, trátase de un interés general menos intenso que el que satisface el Estado como función esencial y propia de él. Sus órganos personas no son funcionarios o empleados públicos; en consecuencia, no se rigen por el Derecho Administrativo, sino por el Derecho Laboral. Sus actos o decisiones no son actos administrativos. Su patrimonio no es totalmente del Estado, aunque parte pueda ser de éste. Por la índole de la actividad que ejercen, están sometidos a un control más o menos riguroso por parte del

⁵ Sabsay, D., *Status constitucional de los partidos políticos*, San José, 1988, p. 2.

Estado. Pueden poseer cierto poder coercitivo o de imperio sobre los administrados o particulares que actúan dentro del ámbito en que el ente ejerce su actividad”.⁶

5. *La naturaleza jurídica de los partidos políticos en la legislación costarricense*

El artículo 49 del Código Electoral los define como “asociaciones voluntarias sin fines de lucro, con el objeto de participar activamente en la política nacional, provincial o cantonal y cumplen una función de relevante interés público”.

El artículo 98 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental a formar partidos políticos para intervenir en la vida nacional. Los partidos políticos deben expresar pluralismo político y gozan de la potestad de autoorganización dentro de la Constitución y la ley. Su estructura y funcionamiento deben ser democráticos.

El artículo 95 de la Constitución dispone que el sufragio debe garantizar la representación de las minorías, que la designación de las autoridades internas y de los candidatos partidos políticos debe respetar los principios democráticos y sin discriminación de género.

El artículo 50 del Código Electoral establece que la organización y actividad de los partidos políticos debe respetar los principios de igualdad, libre participación y demás fundamentos democráticos.

Los partidos políticos en Costa Rica tienen una naturaleza jurídica sui generis, pues no pueden ser catalogados como entes de Derecho Privado, dado que sus fines no son privados, sino más bien públicos (presentación de candidatos a elección popular).

Tampoco son entes públicos estatales por obvias razones ni entes públicos no estatales, pues aunque tienen una organización corporativa no son creados por ley, sino por la voluntad de los ciudadanos en el ejercicio de su libertad de avocación.

⁶ Marienhoff M., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1965, tomo I, pp. 352 a 354.

Además, la actividad de los entes públicos no estatales, según la doctrina sudamericana que los ha creado, está regida por el Derecho Administrativo, en tanto que la de los partidos políticos está sujeta por una parte al Derecho Común y, por la otra, al Derecho Público.

Desde el punto de vista de su origen, el derecho a la formación de los partidos políticos implica la concurrencia del ejercicio de un derecho subjetivo público, garantizado a todos los ciudadanos el artículo 98 de la Constitución, los artículos 48 y siguientes del Código Electoral y de un acto condición del Registro Civil que autoriza su inscripción y funcionamiento, conforme lo establece el artículo 65 del Código Electoral.

En cuanto a los fines, el mismo artículo 98 de la Carta Política dispone que los partidos políticos tienen como objetivo “intervenir en la política nacional, siempre que éstos se comprometan a respetar el orden constitucional de la República”. En realidad, el fin último de cualquier partido político es alcanzar el ejercicio del poder público para realizar, a través de él, su ideología en los diversos campos de la actividad estatal.

Evidentemente las personas que integran los partidos políticos no son funcionarios públicos, pues dentro de su estructura y organización encontramos una gama diversa de categorías, tales como afiliados, simpatizantes, militantes, dirigentes, etcétera. Los que trabajan bajo una relación de dependencia con los órganos del partido no son tampoco funcionarios públicos, por lo que sus relaciones laborales quedan sujetas a un régimen de empleo privado.

El patrimonio de los partidos políticos es mixto en nuestro país, pues los partidos están autorizados para recaudar fondos privados, pero a la vez reciben una contribución del Estado para sus gastos, conforme lo autoriza el artículo 96 de la Constitución.

Finalmente, tenemos la característica de que los partidos políticos no dictan actos administrativos en sentido estricto, pues su función típica no reviste naturaleza administrativa.

Es conveniente aclarar que en nuestro ordenamiento, a diferencia de otras naciones como Argentina, Uruguay, Francia, entre otras, donde se ha construido el concepto dogmático de los

entes públicos no estatales, éstos últimos, cuando realizan actividad administrativa quedan sujetos al contralor jurisdiccional de la vía contencioso-administrativa.

El artículo 49 de la Constitución señala que la actividad administrativa de todas las entidades públicas está sujeta al contralor de legalidad de la vía contencioso-administrativa.

Los artículos 1, 36 y siguientes del Código Procesal Contencioso-Administrativo reglamentan la impugnación de los actos administrativos, individuales o generales, de todos los entes públicos ante esa jurisdicción.

El artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública incluye, dentro de la esfera de su regulación, a todos los entes menores; “es decir, tanto a los estatales como a los no estatales”⁷ de donde se deduce que los entes públicos no estatales en Costa Rica están sujetos al régimen jurídico establecido en la Ley General de la Administración Pública, siempre y cuando realicen actividades administrativas.

En el caso de los partidos políticos, hay que concluir que éstos no prestan un servicio público, por lo que no satisfacen cometidos estatales propiamente dichos; su función es la de coadyuvar con los órganos estatales responsables de la actividad electoral, cuyo régimen jurídico lo establece el Derecho Electoral y no el Administrativo.

En otros términos, los partidos políticos no realizan actividad administrativa propiamente dicha, por lo que sus actos no quedan sujetos al contralor de legalidad que arbitran los tribunales contencioso-administrativos.

El constituyente, en todo caso, ha querido que toda la actividad electoral sea competencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones, por lo que los actos internos de los partidos son recurribles ante ese tribunal.

⁷ Murillo, M., “Concepto de la Administración Pública en la Ley General de la Administración Pública”, *Revista de la Contraloría General de la República*, San José, 1979, número 27, pp. 14 y 15.

En cambio, cuando esa misma actividad vulnera o amenaza violar un derecho tutelado constitucionalmente y que no sea de naturaleza electoral, como la violación del debido proceso, en tal hipótesis los eventuales afectados pueden hacer uso del recurso de amparo contra sujetos privados ante la Sala Constitucional, pues en la especie se cumple con los dos requisitos para tener acceso a esa jurisdicción: que los órganos del partido se encuentren, de hecho o derecho, en una situación de poder frente al recurrente y que no existan otros remedios administrativos ni jurisdiccionales para tutelar rápida y eficientemente el derecho vulnerado o amenazado de violación.

Es decir, la actividad de los partidos que lesiona derechos fundamentales de sus asociados, que no tengan relación directa con los derechos electorales, sí está sujeta al contralor de constitucionalidad por medio del recurso de amparo contra sujetos privados, como lo establece la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En resumen, los actos de los partidos políticos no están sujetos al contralor de los tribunales contencioso-administrativos, sino de los tribunales ordinarios cuando se trata de actividades con terceros (contratos, relaciones laborales, etcétera).

En los casos en que revisten naturaleza electoral, se impugnan ante el TSE y cuando vulneran o amenazan violar derechos fundamentales de sus simpatizantes, miembros o afiliados, diferentes de los electorales propiamente dichos, se impugnan ante la Sala Constitucional.

En consecuencia, su naturaleza jurídica es *sui géneris*, pues al tener como fundamento de su existencia una base corporativa gozan de una amplia autonomía de organización interna, lo que los diferencia netamente de los entes públicos no estatales, los cuales encuentran siempre fundamento en un acto legislativo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 121 inciso 20 de la Constitución.

En efecto, los partidos se organizan como asociaciones, en el ejercicio del derecho fundamental a la participación política y adquieren personería jurídica por un acto condición del Registro

Civil. En cambio, los entes públicos no estatales son creación directa de la ley.

Por otra parte, los entes públicos no estatales ejercen potestades públicas por delegación del Estado. Los partidos públicos, en cambio, no ejercitan potestades públicas, sino que su actividad es el resultado del ejercicio del derecho fundamental de participación política.

II. *Facultades y obligaciones de los partidos políticos*

Los partidos políticos costarricenses tienen capacidad de autoorganización y funcionamiento dentro del marco de la CP y la ley. Deben respetar los principios de pluralismo político, igualdad, democracia interna y de no discriminación por sexo en la escogencia de sus estructuras internas y sus candidatos a puestos de elección popular.

Su principal función es la participación en los comicios electorales, a nivel nacional, provincial y cantonal. Pueden hacerlo en los tres niveles, en dos o en uno.

Sus obligaciones son las indicadas de respetar tanto en su organización como funcionamiento los principios constitucionales de respeto al pluralismo político, garantizar mecanismos de democracia interna y no discriminación por sexo de la escogencia de sus dirigentes y candidatos a puestos de elección popular. También deben garantizar la efectiva publicidad de su información financiera y contable, garantizar la efectiva participación de la juventud en las papeletas y órganos internos, mecanismos claros para garantizar el ejercicio del derecho de defensa y a la doble instancia de parte de sus miembros en los procedimientos sancionatorios internos y renovar sus cuadros dirigentes periódicamente.

III. *El modelo del sistema de partidos políticos en Costa Rica*

La legislación electoral guarda silencio sobre el sistema de partidos. En la praxis, nuestros partidos no encuadran dentro de la

clasificación de Duverger, que los divide en partidos de cuadros y partidos de masas.

Nuestros partidos no son de cuadros, porque no están compuestos sólo por notables. Tampoco son partido de masas, porque en la práctica existe poca o nula participación de éstas en la escogencia de la dirigencia interna.

El sistema es híbrido, porque la dirigencia es escogida por un pequeño grupo de miembros; desde este punto de vista son partidos de cuadros, pues pequeños grupos políticos o económicos -- y en los partidos de izquierda pequeños grupo sociales (sindicatos sobre todo) -- son los que escogen a la dirigencia interna. No se han arbitrado todavía mecanismos de democracia interna efectivos para la escogencia de la dirigencia.

Los candidatos a elección popular, especialmente los candidatos a la presidencia de la República, en los partidos mayoritarios, con ligeras excepciones, son escogidos mediante el sistema de Convención abierta en que pueden participar todos los ciudadanos inscritos en padrón electoral. Durante la elección del 2002, los candidatos a diputados también se escogieron democráticamente, pero el ensayo resultó en un rotundo fracaso, pues en muchos casos se perdió la fidelidad partidaria: los elegidos argumentaban que habían sido escogidos directamente por los electores y no por el partido. Por tanto, este sistema se desechó a partir del 2006.

Por lo tanto, la elección de los candidatos a diputados, alcaldes y regidores municipales se realiza directamente por la dirigencia interna de cada país. El Código Electoral exige que tales nombramientos sean ratificados por el órgano superior del partido, denominado casi siempre Asamblea Nacional y que incluye a representantes de todo el territorio nacional, así como a representantes de los diferentes grupos de interés que integran el partido.

Los partidos políticos en CR son, en realidad, maquinarias electorales que carecen de permanencia y cuya ideología es bastante flexible. Por ejemplo, durante administraciones de corte socialdemócrata o socialcristiano se han tomado medidas del más

rancio abolengo liberal. El espectro ideológico va desde un nostálgico partido comunista (Frente Amplio), pasando por la socialdemocracia (Partido Acción Ciudadana, más de izquierda que de centro; el PLN más de centro que de izquierda; el PUSC más de centro que de izquierda) hasta el centro de derecha (Movimiento Libertarios, inicialmente desplazado hacia la derecha y en la última elección con posiciones más centristas), además de un partido exclusivamente reivindicatorio de sectores específicos como el PASE, que aboga por los derechos de los discapacitados y que tuvo un relativo éxito en la pasada campaña electoral, pues pasó de 1 a 4 diputados dentro de un universo de 57 representantes populares que integran nuestra AL.

Según la Constitución Política y el Código Electoral, los partidos políticos tienen libertad de autoorganización dentro del marco de esa normativa y los principios allí consagrados. Las principales limitaciones son que cada partido debe tener una asamblea nacional, una provincial y un comité ejecutivo nacional.

Inicialmente se exigía también una asamblea cantonal integrada por representantes de los distritos, pero esta exigencia fue declarada recientemente inconstitucional por la Sala Constitucional.

Aunque cada partido tiene su propia estructura, en general y por tradición todos suelen tener, al menos, los siguientes órganos: asamblea nacional integrada por representantes igualitarios de todas las provincias y representantes de los diferentes sectores económicos y sociales que conforman el partido: empresarios, sindicatos, profesionales, cooperativas, asociaciones solidaristas, juventud, etcétera; luego, vienen las asambleas provinciales integradas por representantes de los distintos cantones que integran la respectiva provincia.

También se incluyen dentro de su estructura fundamental los Congresos Ideológicos, aunque rara vez se realizan; los Tribunales de Ética, que son los encargados de conocer los procedimientos sancionatorios internos contra los miembros del partido; el Directorio Político integrado por el comité ejecutivo nacional, representantes de los diputados, representantes de la juventud, etcétera.

El comité ejecutivo nacional, que representa oficialmente al partido ante los organismos electorales, está integrado por un presidente, un secretario y tesorero como funcionarios permanentes. También se eligen un vicepresidente, un secretario adjunto y un subtesorero, quienes sustituyen a los titulares durante sus ausencias.

Los estatutos de los partidos políticos deben contener, entre otros, los siguientes aspectos: a) el nombre del partido; b) la divisa; c) la manifestación expresa de no subordinar su acción política a las disposiciones de organizaciones o estados extranjeros (esta prohibición no impide que los partidos integren organizaciones internacionales, siempre que no atenten contra la soberanía e independencia del Estado costarricense); d) los principios doctrinarios relativos a los asuntos económicos, políticos, sociales y éticos; e) la formal promesa de respetar el orden constitucional de la República; f) la nómina y la estructura de los organismos del partido, sus facultades, las funciones y la forma de integrarlos, los recursos internos que procedan contra sus decisiones, así como las causas y los procedimientos de remoción de quienes ocupan los cargos; g) el quórum requerido para la celebración de las sesiones, que no podrá ser inferior a la mitad más cualquier exceso de los integrantes del organismo correspondiente; h) los votos necesarios para adoptar acuerdos, cuyo número no puede ser inferior al de la simple mayoría de los presentes; i) la forma de consignar las actas, de modo que se garantice la autenticidad de su contenido y los medios en que se dará publicidad a los acuerdos de alcance general; j) la forma de escogencia de los candidatos a cargos de elección popular, ya que las designaciones necesariamente requieren la ratificación de la asamblea superior del partido, salvo que se trate de convenciones para la designación del candidato a la presidencia de la República, en cuyo caso la voluntad mayoritaria de ese proceso se tiene como firme; k) los mecanismos que garanticen la efectiva publicidad de su información contable y financiera; l) las normas que permitan conocer públicamente el monto de las contribuciones de cualquier clase que el partido reciba y la identidad de quienes contribuyan.

Asimismo, se deben contemplar los mecanismos necesarios para determinar el origen, cuando así lo amerite. El tesorero tiene la obligación de informar esos datos trimestralmente al TSE. En el período de campaña política, el informe se rinde mensualmente; m) las normas sobre el respeto a la equidad de género, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas de elección popular; n) los mecanismos que aseguren los principios de igualdad y no discriminación en la estructura partidaria, así los mecanismos de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección; o) los derechos y deberes de los miembros; p) el mecanismo para la participación efectiva de la juventud en las diferentes papeletas, órganos del partido y diferentes puestos de participación popular y q) las sanciones previstas para los miembros, en caso de haberlas, y el mecanismo de ejercicio del derecho de defensa y el derecho a la doble instancia en materia de sanciones.

La jurisprudencia del TSE ha precisado que “en relación con las papeletas diputadiles, debe entenderse por puesto elegible aquel que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electo y ello debe ser considerado individualmente en la conformación de las papeletas de cada provincia. Los partidos políticos obligados a implementar el sistema de cuotas de participación femenina deberán considerar que el porcentaje del 40 por ciento es un mínimo que, como tal puede incrementarse a favor de esa representación, pero no disminuirse”.⁸

No se admite la inscripción de un partido con nombre, lema o divisa iguales o similares al de otro partido inscrito en el registro o con derecho de prelación para ser inscrito, cuando la segunda inscripción pueda causar confusión.

Tampoco se admiten como divisas la bandera, el escudo nacional, el escudo de otro país ni la invocación de motivos religiosos o símbolos patrios.

Esta última prohibición plantea un problema jurídico interesante: ¿qué pasaría si una nueva nación adopta como bandera

⁸ Voto 2837-E-1999.

la de un partido costarricense ya inscrito? Pareciera que, en tal caso, se debería respetar el derecho adquirido del partido, pues la causal prohibitiva se produjo como consecuencia de un hecho sobreviniente.

Adicionalmente, habría que entender que tampoco se pueden inscribir partidos con nombres o divisas que invoquen motivos religiosos, conforme a la prohibición contenida en el artículo 87 del Código Electoral, puesto que la bandera es la forma más común de hacer proselitismo electoral.

Los partidos políticos inscritos pueden cambiar su nombre, lema o divisa, previa modificación de sus estatutos, excepto dentro de los ocho meses anteriores a una elección.

IV. Relación entre pluralidad social y política

En Costa Rica, salvo el Frente Amplio y dos partidos de extracción religiosa, que representan al antiguo partido comunista y a feligreses evangélicos, no existe una relación entre pluralidad social y política.

Inclusive el PASE, que nació como una agrupación para defender exclusivamente los derechos de los discapacitados, durante la última elección obtuvo el favor electoral de numerosas personas que no son discapacitados.

Todos estos partidos, en que existe alguna relación entre la pluralidad social y la política, son minoritarios.

Los actuales partidos mayoritarios (Partido Liberación Nacional, Partido Acción Ciudadana y Movimiento Libertario) están permeados por grupos sociales y económicos de diversa extracción. Verbigracia, en el PLN encontramos desde importantes empresarios hasta los habitantes de los tugurios.

Este es posiblemente el partido en que su caudal electoral sea totalmente transversal y, por ello, constituye el partido electoralmente más fuerte, pues concita el apoyo de todo el espectro social del país.

El PAC tiene un electorado fundamentalmente de clase media y clase media baja, sin haber tenido éxito en las clases sociales y económicas altas ni en el electorado más pobre.

El Movimiento Libertario tiene su base fundamental en los grupos económicamente más conservadores del país, pero en la última elección logró obtener el apoyo de una parte importante de la clase media alta y baja.

V. Las principales deficiencias del sistema de partidos en CR

El principal problema pasa porque son esencialmente maquinarias electorales, que se organizan casi exclusivamente para participar en los comicios electorales. Una vez pasados éstos, prácticamente desaparecen y sólo gravitan en la vida política a través de sus representantes en la Asamblea Legislativa.

Con la promulgación del nuevo Código Electoral ahora los partidos tienen derecho a una contribución permanente del Estado para su mantenimiento. El efecto de esta medida todavía no ha podido medirse, ya que es nueva medida financiera en favor de los partidos que entró en vigencia hace escasos tres meses. Habrá que esperar algún tiempo para ver si produce efectos positivos en el funcionamiento de los partidos políticos.

El principal problema es, en mi concepto, cultural. No existe una cultura generalizada de participar activamente en los partidos políticos, salvo cuando se acercan las elecciones. Los ciudadanos se quejan de que los partidos políticos están dominados por argollas, pero no intervienen en los procesos internos para elegir la dirigencia ni se interesan para que los partidos actúen en realidad de manera democrática. Existen los mecanismos jurídicos para ello, pero la inmensa masa de electores no participa al interior de los partidos políticos, salvo durante los períodos electorales.

Normativamente es poco lo que puede hacerse, pues tanto la Constitución como el Código Electoral establecen los mecanismos correspondientes. El problema, como indiqué anteriormente, es cul-

tural. Mientras los ciudadanos no participen activamente al interno de los partidos no hay posibilidad alguna de remediar tales males.

VI. *Formación y extinción de los partidos*

1. *Requisitos formación*

Los partidos nacionales o provinciales se pueden formar por al menos 100 ciudadanos que concurren ante notario público a constituirlos. Los partidos cantonales requieren 50 ciudadanos. En el acta constitutiva deben incluirse nombres y calidades del grupo solicitante, nombres de los integrantes del comité ejecutivo provisional y estatutos provisionales del partido, que deben ajustarse a lo que dispone el artículo 52 del Código Electoral.

El comité ejecutivo provisional toma las medidas para integrar los órganos del partido como requisito necesario para su inscripción. Para ello realiza las convocatorias de las respectivas asambleas. A la Asamblea Superior le corresponde ratificar los estatutos provisionales y conformar y validar los órganos que conforme a la ley y a los estatutos, debe tener el partido.

Luego, el Comité Ejecutivo presenta al registro electoral la solicitud correspondiente adjuntando la documentación pertinente, de acuerdo con el artículo 60 del CE.

Recibida la información correspondiente, el Registro Electoral publica en La Gaceta un resumen contenido de la inscripción para que dentro de los siguientes 15 días naturales se hagan las observaciones pertinentes.

Una vez vencido ese plazo, haya o no objeciones, dentro de un mes el registro electoral acordará o denegará la inscripción correspondiente. El acto de inscripción de un partido es un acto condición en la terminología del Derecho Administrativo francés.

Seis meses antes de una elección no se pueden presentar solicitudes de inscripción de nuevos partidos al registro electoral.

2. *Obligaciones de los partidos que pierden el registro electoral*

El artículo 68 del Código Electoral establece la cancelación de las inscripciones de los partidos, sin más trámite, cuando no hayan participado o no hayan obtenido en la elección respectiva un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas por el Código. Esta disposición no se aplica a las coaliciones.

No existe ninguna regulación respecto de las obligaciones de los partidos que pierden su registro electoral.

VII. *Coaliciones y alianzas electorales*

1. *Regulación de coaliciones y alianzas*

Nuestra legislación electoral regula las fusiones y las coaliciones, pero no las alianzas. Las coaliciones pueden ser totales o parciales.

Las coaliciones permiten a los partidos coaligados mantener su identidad y la obligación de mantenerse vigentes durante todo el tiempo que dure la coalición.

Las alianzas son informales y se dan para que un determinado candidato o partido apoye a otro, pero sin existir ningún pacto formal al efecto. En consecuencia, las alianzas no producen efectos jurídicos a diferencia de las coaliciones.

2. *Reglas para formar coaliciones*

Las coaliciones deben traducirse en un pacto que se firma por las personas representantes de los respectivos partidos y deben ser aprobados por las respectivas asambleas superiores por la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros.

Deben expresar al menos lo siguiente: a) el programa de gobierno común a los partidos coaligados, que puede diferir del programa doctrinal declarado en el acta de constitución de cada uno de esos partidos; b) los puestos reservados para cada partido en las nóminas de candidatos por inscribir o, alternativamente, los procedimientos democráticos mediante los cuales la coalición designará

a las candidaturas comunes, garantizando la participación de todas las fuerzas políticas que la integran; c) el nombre, la divisa y el lema oficiales de la coalición; d) la forma de distribuir entre ellos el porcentaje de la contribución estatal que corresponde a la coalición. Las coaliciones tienen derecho a recibir contribución estatal con base en el resultado electoral obtenido por las candidaturas comunes que presente en los mismos términos y condiciones que el Código Electoral establece para los demás partidos políticos; e) las reglas comunes para la recepción de contribuciones, de origen privado, de conformidad con lo establecido en el Código Electoral y f) las normas básicas y la instancia colegiada de resolución de conflictos internos, de conformidad con lo establecido para la organización de los partidos políticos. Las personas electas en una misma elección por parte de una coalición se consideran como electas por un mismo partido, para los fines legales que correspondan.

3 Traducción de las alianzas y coaliciones electorales en la formación de gobiernos de coalición

En la historia electoral de Costa Rica han existido dos alianzas importantes: en 1966, entre los antagonicos partidos Republicano Nacional y Unión Nacional, pacto mediante el cual se eligió un candidato común, quien a la postre resultó electo presidente de la República frente al candidato del PLN, que gobernaba en ese momento.

En 1982 surgió el partido Unidad Social Cristiana de la coalición de varios partidos. Posteriormente, mediante un cambio ad hoc en la legislación electoral, se le permitió convertirse en un partido independiente. Este partido logró gobernar el país durante los períodos 1990-1994, 1998-2002 y 2002-2006.

4. Cuáles fueron los logros o problemas

En el caso de la coalición de 1966, hubo más problemas que ventajas, pues la ideología del Partido Republicano de extracción so-

cialcristiana chocaba con la del Partido Unión Nacional, liberal conservadora. Por tanto, en la Asamblea Legislativo hubo divorcio sobre proyectos claves, como la derogatoria de la nacionalización bancaria, proyecto que fue derrotado justamente por el voto de un diputado del Partido Republicano.

La segunda experiencia fue positiva, pues la coalición evolucionó hacia un nuevo partido con gran arraigo popular, al grado de que en 20 años obtuvo 3 veces la presidencia de la República.

VIII. *Reelección en cargos públicos de elección*

En Costa Rica está permitida la reelección presidencial alternativa, siempre que medien dos períodos constitucionales entre una y otra. En 1969, mediante una reforma parcial a la Constitución, se prohibió completamente la reelección presidencial. Sin embargo, en el 2003 la Sala Constitucional declaró inconstitucional esa reforma por vicios de falta de competencia del órgano reformador de la Constitución para regular el régimen de los derechos fundamentales en materia electoral (derechos de elegir y ser electos) y puso en vigencia el texto original de la Constitución de 1949.

La reelección de diputados está prohibida por la Constitución, aunque hay varios proyectos de reforma constitucional en la corriente legislativa tendentes a restablecerla, pues aquella existió entre 1871 y 1948.

Finalmente, los alcaldes pueden ser reelegidos sucesivamente de manera indefinida.

LAS FINANZAS ELECTORALES EN BRASIL

Torquato JARDIM

SUMARIO: I. *Introducción*. 1. *La sede constitucional de los partidos políticos*. II. *Finanzas y contabilidad de los partidos políticos*. 1. *La ley de partidos políticos*. 2. *De la prestación de cuentas*. 3. *Del fondo partidario*. 4. *Del acceso gratuito a la radio y televisión para divulgación del partido*. III. *Financiamiento de campañas electorales*. 1. *Recaudación de recursos y prestación de cuentas*. IV. *Análisis final*

I. *Introducción*

1. *La sede constitucional de los partidos políticos*

A. La República Federativa del Brasil está asentada en el primado de que “todo poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos, o directamente, en los términos de esta Constitución” (art. 1, párrafo único).

Por ello, crear la Constitución implica la figura de los partidos políticos como instrumentos necesarios para la democracia representativa, tornando libre su creación, fusión, incorporación y extinción bajo las condiciones que especifica (art. 17, caput).

De este modo, los partidos deben resguardar la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluripartidismo y los derechos

fundamentales de la persona humana y tener carácter nacional y funcionamiento parlamentario de acuerdo con la ley (art. 17, caput e incisos I y IV).

A los partidos se les asegura autonomía para definir su estructura interna, organización y funcionamiento, observadas las normas estatutarias de fidelidad y disciplina partidarias. Mientras asociaciones civiles adquieren personalidad jurídica de derecho privado en la forma de la ley civil para actuar en el escenario político-electoral, no obstante, deben obtener el registro de sus estatutos en el Tribunal Superior Electoral (art. 17, §§ 1° y 2°).

Está prohibida terminantemente la utilización, por parte de los partidos políticos, de organizaciones paramilitares (art. 17, §4°).

B. En el tema del financiamiento de los partidos políticos. La Constitución prohíbe la recepción de recursos financieros de entidad o gobierno extranjeros o su subordinación a ellos, obliga la prestación de cuentas a la Justicia Electoral, les asegura los recursos financieros del fondo partidario y el acceso gratuito a la radio y la televisión (art. 17, incisos II y III y §3°).

C. La Constitución revistió a los partidos políticos de marcada autonomía. La ley de reglamentación, sin embargo, creó un extenso sistema de control externo de los partidos políticos por parte de la Justicia Electoral (Ley n° 9.096 del 19 de setiembre de 1995, conocida como Ley de los Partidos Políticos, que en adelante será denominada como LPP).

Para el control de las afiliaciones, los partidos deben enviar, en la segunda semana de abril y octubre de cada año, la relación de los nombres de todos sus afiliados a los jueces electorales para archivo, publicación y cumplimiento de los plazos de afiliación. De todo ello, constará el número de los títulos electorales y de las secciones en que son inscritos.

Quien quiera desligarse de un partido, tiene la obligación de poner en conocimiento del hecho también al juez electoral, bajo pena de nulidad de la afiliación siguiente (LPP, art. 19, 21 y 22).

D. A la Justicia Electoral le compete aprobar los balances contables anuales de los partidos, disponer en su presupuesto sobre

la previsión y la distribución de los recursos financieros del fondo partidario, así como investigar la aplicación de los recursos provenientes del fondo partidario en cualquier momento y mediante ejercicio de poder de vigilancia, (LPP, arts. 32, 40 y 44, §2º).

II. *Finanzas y Contabilidad de los partidos*

1. *Ley de los partidos políticos*

A. La reglamentación de las normas constitucionales sobre los partidos políticos vino con la Ley n° 9.096 del 19 de setiembre de 1995, conocida como la Ley de los Partidos Políticos.

La ley comprende cinco partes: El Título I - Disposiciones Preliminares repite las reglas del artículo 17 de la Constitución, líneas arriba citadas. Explica que solamente el partido con estatutos registrados en el Tribunal Superior Electoral puede participar en el proceso electoral, recibir recursos del fondo partidario y tener acceso gratuito a la radio y la televisión (LPP, art. 7, §2º).

El Título II - De la Organización y Funcionamiento de los Partidos Políticos regula la creación y el registro de los partidos, su funcionamiento parlamentario, el contenido mínimo del programa y del estatuto, las condiciones de afiliación y desafiliación partidaria, las imposiciones de fidelidad y disciplina y las reglas para la fusión, la incorporación y la extinción de los partidos.

El Título III - Sobre las finanzas y la contabilidad de los partidos y el Título IV - Sobre el acceso gratuito a la radio y la televisión serán objeto de comentarios por separado.

El Título V - De las Disposiciones Generales autoriza el uso de instalaciones públicas para la realización de reuniones y convenciones partidarias, garantiza compensaciones fiscales a las emisoras de radio y televisión por la concesión de horario gratuito a partidos y, finalmente, asegura autonomía a las fundaciones privadas creadas por los partidos, autorizando su intercambio con instituciones “no nacionales”.

2. *De la prestación de cuentas*

A. Los partidos políticos tienen como estructura básica direcciones en cada uno de los niveles de la federación: nacional, estatales y municipales. Cada una de ellas “debe mantener escrituración contable, de forma que permita el conocimiento del origen de sus ingresos y la destinación de sus gastos” (LPP, art. 30).

La escrituración del ejercicio finalizado debe ser enviada a la Justicia Electoral hasta el día 30 de abril del año siguiente, para su publicación inmediata, observados los niveles de la federación: direcciones nacionales ante el Tribunal Superior Electoral, direcciones regionales ante los Tribunales Regionales Electorales y direcciones municipales ante los Jueces Electorales. En los años de elección, los balances serán mensuales en los cuatro meses anteriores y en los dos posteriores a la fecha de la elección (LPP, art. 32).

B. Le está vedado al partido recibir, directa o indirectamente, bajo cualquier forma o pretexto, contribución, auxilio pecuniario o estimable en dinero, inclusive a través de publicidad de cualquier especie, cualquiera de las siguientes fuentes:

- a) entidad o gobierno extranjeros;
- b) autoridad u órganos públicos, excepto las del fondo partidario, lo que incluye donaciones de sus afiliados, quienes ejerzan cargos públicos sujetos a demisión ad nutum;
- c) autarquías, empresas públicas o concesionarias de servicios públicos, sociedades de economía mixta y fundaciones instituidas por ley, para cuyos recursos acudan órganos o entidades gubernamentales; y
- d) entidad laboral, gremial o sindical (LPP, art. 31).

C. Los balances deben contener, como mínimo, la discriminación de los valores y la destinación de los recursos oriundos del fondo partidario; el origen y el valor de las contribuciones y donaciones; los gastos de carácter electoral, con la especificación y comprobación de los gastos con programas en la radio y en la televisión, comités, propaganda, publicaciones, mítines y demás

actividades de campaña; y una discriminación detallada de los ingresos y gastos (LPP, art. 33).

D. A la Justicia Electoral le compete la fiscalización de la escrituración contable, de los balances y de los gastos de campaña electoral, para lo que exigirá:

a) la obligatoriedad de constitución de comités y designación de dirigentes partidarios específicos para movilizar recursos financieros en las campañas electorales;

b) la caracterización de la responsabilidad de los dirigentes del partido y comités, inclusive del tesorero, que responderán, civil y penalmente, por cualquier irregularidad;

c) la escrituración contable con documentación que compruebe la entrada y salida de dinero o de bienes recibidos y aplicados;

d) la obligatoriedad de ser conservada por el partido la documentación comprobatoria de sus prestaciones de cuentas, por un plazo no inferior a cinco años; y

e) la obligatoriedad de prestación de cuentas por parte del partido político, sus comités y candidatos, en el cierre de la campaña electoral, con recaudación inmediata a cargo de la tesorería del partido (LPP, art. 34).

E. Frente a la denuncia de un afiliado, un delegado de partido o de un representante del Ministerio Público Electoral – inclusive, por iniciativa ex officio -- pueden los Tribunales Electorales determinar una auditoría financiera y contable en los partidos para saber sobre la observancia de las exigencias legales, para lo que podrá incluso determinar la suspensión del sigilo bancario de las cuentas de los partidos (LPP, art. 35).

Los partidos pueden también fiscalizarse los unos a los otros. Quince días después de publicar la Justicia Electoral las prestaciones de cuentas mensuales o anuales de un partido, los demás tienen cinco días para impugnarlas mediante relato de hechos, indicación de pruebas o pedido de investigación fundado en violación de ley o estatuto partidario (LPP, art. 35, párrafo único).

F. Comprobada la violación de ley o estatuto, en proceso que observe el debido proceso legal, el partido quedará sujeto a una de las siguientes sanciones:

a) bajo la hipótesis de omisión o de falta de esclarecimiento sobre el origen de los recursos, la suspensión del recibimiento de las cuotas del fondo partidario hasta la aceptación de justificativa por parte de la Justicia Electoral; y

b) si fueron recibidos recursos de fuentes prohibidas (tópico 2.2.2, líneas arriba), la suspensión por un año de la participación en el fondo partidario (LPP, art. 36).

Además, el partido perderá la participación en el fondo partidario en la hipótesis de falta de prestación de cuentas o de su rechazo, total o parcial, pudiendo inclusive, en situación extrema, tener cancelado por la Justicia Electoral su registro civil y del estatuto, mediante un proceso en el que sea observado el rito del debido proceso legal (LPP, art. 37). Tal sanción incide exclusivamente en la “esfera partidaria responsable por la irregularidad” (LGE, art. 37, §2°).

3 Del fondo partidario

A. El Fondo Especial de Asistencia Financiera a los Partidos Políticos --fondo partidario -- es una de las innovaciones destacadas de la Ley de Partidos Políticos. Se busca crear un mecanismo que, además de ser transparente y de fácil acceso para la investigación de la prensa y de la sociedad civil, también proporcione a los partidos políticos la oportunidad de financiar sus actividades esenciales desvinculadas de las presiones propias de un sistema dependiente de donaciones privadas intrínsecamente condicionadas.

B. El fondo partidario tiene cuatro fuentes:

a) las multas y penalidades pecuniarias aplicadas en los términos del Código Electoral y de las leyes conexas;

b) los recursos financieros que le fueren destinados por ley en carácter permanente o eventual;

c) las donaciones de personas físicas o jurídicas efectuadas mediante depósitos bancarios directamente en la cuenta del fondo partidario; y

d) las dotaciones presupuestarias de la Unión Federal en valor superior, cada año, al número de electores inscritos el 31 de diciembre del año anterior al de la propuesta presupuestaria, multiplicados por 35 centavos de real en valores de agosto de 1995 (LPP, art. 38).

C. Las donaciones deben observar, primero, la prohibición de fuentes antes mencionada (tópico 2.2.2, líneas arriba). A continuación, cuidar un detallado conjunto de reglas:

a) pueden ser realizadas directamente a los órganos de dirección nacional, estatal o municipal, lo que se notificará la Justicia Electoral y el órgano partidario jerárquicamente superior y se hará demostración en el balance contable;

b) las donaciones no pecuniarias deben constar en la contabilidad del partido en valores lanzados en moneda corriente; y

c) las donaciones en moneda serán efectivizadas mediante cheque cruzado nominativo para el partido o depositadas directamente en su cuenta bancaria, estando prohibida la transacción en especie (LPP, art. 39).

D. La gerencia de la parte del fondo partidario oriunda del presupuesto de la Unión Federal (tópico 2.3.2, líneas arriba) le compete al Tribunal Superior Electoral.

La Constitución Federal de 1988 le asegura al Poder Judicial autonomía administrativa y financiera. Al Tribunal Superior Electoral le compete enviar al Congreso Nacional el presupuesto anual de la Justicia Electoral (Constitución, art. 99, caput y §2º, inciso I). Del presupuesto del Tribunal Superior Electoral, en anexo propio, queda consignada la previsión de los recursos para el fondo partidario (LPP, art. 40).

Recibidos los depósitos mensuales en la cuenta especial del Tribunal Superior Electoral (LPP, art. 40, §§ 1º y 2º), en los cinco días siguientes se hará la distribución para los órganos nacionales de los partidos, observados los siguientes criterios:

a) 5%, en partes iguales, para todos los partidos con estatuto registrados en el Tribunal Superior Electoral; y

b) 95% para los partidos en la proporción de los votos obtenidos en la última elección general para la Cámara de Diputados (LPP, art. 41A).

La movilización bancaria de todas las fuentes de los recursos del fondo partidario, por cualquier órgano de dirección partidaria, debe ser realizada en bancos oficiales, federales o estatales. Únicamente cuando uno de ellos sea inexistente en la circunscripción del órgano partidario podrá otro ser elegido (LPP, art. 43).

E. Los recursos oriundos del fondo partidario tienen destinación específica bajo control ex officio de la Justicia Electoral. Ellos pueden ser aplicados en el mantenimiento de las sedes y de los servicios del partido, limitado al gasto con pago de personal a 50% del total recibido; en la propaganda doctrinaria y política; en el enrolamiento de afiliados y en campañas electorales; y, con el mínimo de 20% del total recibido, en la creación y mantenimiento de un instituto o fundación de investigación y de adoctrinamiento y educación política; y un mínimo de 5% en programas promoción y difusión de la participación política de las mujeres (LPP, art. 44).

4. Del acceso gratuito a la radio y a la televisión para divulgación del partido

A. La Constitución Federal asegura a los partidos políticos acceso gratuito a la radio y a la televisión de acuerdo a la ley (Constitución, art. 17, §3º). La Ley de Partidos Políticos, en título propio, reglamenta minuciosamente el ejercicio de esa facultad (LPP, art. 45-49).

B. Fijado el horario de las 19:30 a las 22:00 horas, la ley, además de vedar expresamente la propaganda pagada, limita la exclusividad de la transmisión a éstas hipótesis:

a) la difusión de los programas partidarios;

b) la transmisión de mensajes a los afiliados sobre la ejecución del programa partidario, la realización de eventos y de las actividades congresuales del partido;

c) la divulgación de la posición del partido en temas político-comunitarios; y

d) un mínimo de diez minutos para difusión de la participación política de las mujeres (LPP, art. 45, caput).

Nótese que la expresión “actividades congresuales”, aunque sugiera actividades en el Congreso Nacional, debe ser comprendida menos restrictivamente como “actividades de naturaleza legislativa” para que, en los programas de ámbito estadual, comprenda el trabajo en las Asambleas Legislativas (en el ámbito de los Estados y del Distrito Federal) y en las Cámaras de Concejales (en el espacio de los municipios).

C. Bajo pena de casación del derecho de transmisión en el semestre siguiente, el partido debe observar tres prohibiciones expresas a sus programas:

a) la participación de persona afiliada a otro partido, excepto el responsable por el programa;

b) la divulgación de propaganda de candidatos a cargos electivos y la defensa de intereses personales o de intereses de otros partidos; y

c) la utilización de imágenes de escenas incorrectas o incompletas, efectos o cualquier otro recurso que distorsionen o falseen los hechos o su comunicación (LPP, art. 45, §§ 1º y 2º).

D. Los partidos, tanto en la televisión como en la radio, disponen de dos modelos de programas. Pueden escoger entre una transmisión en cadena, nacional o estatal, o diez inserciones de 30 segundos, o cinco de un minuto, por día, en los intervalos de la programación normal de las emisoras.

La transmisión en cadena, nacional o estatal, será autorizada por el Tribunal Superior Electoral. Las inserciones, cuando son solicitadas por el órgano nacional de dirección del partido para su exhibición en todo el país, serán también determinadas por ese mismo tribunal; cuando sean requeridas por el órgano de direc-

ción regional del partido, para su exhibición en un estado, serán determinadas por el Tribunal Regional Electoral (LPP, art. 46).

2.4.5 El partido político con estatuto registrado en el Tribunal Superior Electoral podrá cada semestre:

a) realizar un programa en cadena nacional y otro en cadena estatal, con duración de 20 minutos cada uno; y

b) utilizar para las inserciones de 30 segundos o un minuto, 40 minutos en red nacional y otros 40 minutos en las emisoras estatales (LPP, art. 49).

III. *Financiamiento de campañas electorales*

1 *Recaudación de recursos y prestación de cuentas*

A. El financiamiento de campañas electorales está ahora reglamentado por una Ley General de Elecciones, de vocación más permanente y hecha para sustituir a las seguidas leyes bienales, casuísticamente concebidas para cada pleito electoral. Es la ley n° 9.504 del 30 de setiembre de 1997, que en adelante será denominada LGE.

El sistema de financiamiento de los gastos electorales puede ser puesto didácticamente de la siguiente forma: el primer evento ha de ser la convención para elección de los candidatos y para deliberación sobre las coligaciones en el período del 10 al 30 de junio (LGE, art. 8°).

El segundo paso es el pedido de registro de las candidaturas hasta el 5 de julio concomitantemente con la comunicación de los “valores máximos de gastos (...) por candidatura en cada elección”. Si se tratara de coligación, cada partido que la integra fijará su propio valor máximo por candidatura (LGE, arts. 11 y 18, caput y §1°).

El tercer momento es la constitución de los comités financieros en hasta 10 días hábiles después de la convención, los cuales deben ser registrados en la Justicia Electoral en los próximos cinco días (LGE, art. 19, caput y §3°).

Solamente en la cuarta fase de los procedimientos, después del registro de los comités financieros, “las personas físicas podrán hacer donaciones en dinero o estimables en dinero para campañas electorales”. En el mismo plazo pueden hacerlo las personas jurídicas (LGE, arts. 23 y 81).

B. Son seis las fuentes de recursos financieros para campañas electorales (donaciones o contribuciones en dinero o estimables en dinero):

a) personas físicas hasta el límite del 10 % de los beneficios brutos obtenidos en el año anterior a la elección (LGE, art. 23, §1º, I);

b) recursos propios del candidato hasta el valor máximo de gastos arbitrado por su partido (LGE, art. 23, §1º, II);

c) personas jurídicas hasta el límite del 2 % de la facturación bruta del año anterior al de la elección (LGE, art. 81, §1º);

d) cualquier elector hasta la cuantía de mil UFIR, “no sujetos a contabilización siempre que no sean reembolsados” (LGE, art. 27);

e) el fondo partidario (LPP, art. 44, III: “los recursos oriundos del Fondo Partidario serán aplicados en el enrolamiento y campañas electorales”); y,

f) el fondo de recursos de cada partido político (LPP, art. 39).

Quedó excluido el financiamiento público directo (LGE, art. 79).

C. El control de las donaciones se realiza mediante dos mecanismos (LGE, art. 23, §§ 2º y 4º).

Primero, toda donación en dinero o estimable en dinero hecha a candidato específico o a partido político, entregada al comité financiero o al candidato, se realizará mediante recibo en formulario impreso, con identificación de la cuantía y del donador o en formulario electrónico para donaciones por medio de internet. Los recibos serán numerados en serie, su emisión controlada mediante demostrativos y los utilizados relacionados también en formulario específico.

El segundo mecanismo señala que las donaciones depositadas directamente en la cuenta bancaria obligatoria (LGE, art. 22) de partido o de candidato serán efectuadas mediante:

a) cheques cruzados y nominales, los cuales serán relacionados con identificación completa del donador, o transferencia electrónica;

b) depósitos en especie debidamente identificados hasta el límite de donación de la persona física (tópico 3.1.2, líneas arriba); o

c) mecanismo en el sitio del candidato, del partido político o de la coligación en internet, incluso por medio de tarjeta de crédito.

Son “vedadas cualquier donación en dinero, así como trofeos, premios o ayudas de cualquier especie realizadas por candidato, entre el registro y la elección, a personas físicas o jurídicas” (LGE, art. 23, §5°).

No pueden hacer donaciones directa o indirectamente, en dinero o estimable en dinero, entidad o gobierno extranjero; órgano de la administración pública directa e indirecta o fundación mantenida con recursos provenientes del poder público; concesionario o permisionario de servicio público; entidad de derecho privado que reciba, en condición de beneficiaria, contribución compulsoria en virtud de disposición legal; entidad de utilidad pública; entidad de clase o sindical; la persona jurídica en fines de lucro que reciba recursos del exterior; entidades benefactoras y religiosas; entidades deportivas; y organizaciones no gubernamentales que reciban recursos públicos; y organizaciones de la sociedad civil de interés público (LGE, art. 24).

Son gastos electorales, en dinero o estimables en dinero, y, por tanto, contables para fines de control del límite registrado en la Justicia Electoral, la confección de material impreso de cualquier naturaleza y tamaño; la propaganda y publicidad directa o indirecta, mediante cualquier medio de divulgación, destinada a conquistar votos; alquiler de locales para la promoción de actos de campaña electoral; gastos de transporte o para el desplazamiento de candidato y de personal al servicio de las candidaturas; correspondencia y gastos postales; gastos de instalación, organización y funcionamiento de comités y servicios necesarios para las elecciones; remuneración o gratificación de cualquier especie a personal que preste servicios

a las candidaturas o a los comités electorales; montaje y operación de vehículos con equipos de sonido, de propaganda y semejantes; la realización de mítines o eventos destinados a la promoción de candidatura; producción de programas de radio, televisión o vídeo, inclusive los destinados a la propaganda gratuita; realización de investigaciones y ensayos preelectorales; alquiler de bienes particulares para transporte, por cualquier medio, de propaganda electoral; costos con la creación e inclusión de sitios web en internet; las multas aplicadas a los partidos o candidatos por infracción de lo dispuesto en la legislación electoral y la producción de jingles, viñetas y slogans para propaganda electoral (LGE, art. 26).

La apertura de cuentas bancarias es obligatoria para el partido y para los candidatos, excepto para los candidatos a alcalde y concejal en los municipios donde no haya agencia bancaria y para los candidatos a concejal en municipios con menos de 20 mil electores (LGE, art. 22, caput y §2º).

No abrir la cuenta bancaria obligatoria implicará la desaprobación de las cuentas del partido o del candidato. Si es comprobado abuso de poder económico, el candidato perderá el registro y, si ya es diplomado, será cesado su mandato (LGE, art. 22, §3º).

D La prestación de cuentas será realizada:

a) por los candidatos a las jefaturas de los Ejecutivos y al Senado Federal (elecciones mayoritarias), por intermedio de los comités financieros, tal como está disciplinado en las instrucciones del Tribunal Superior Electoral, constando en estas, como mínimo, los extractos de las cuentas bancarias y la relación de los cheques recibidos; y

b) por los candidatos a diputaciones federales, estatales o distritales y a concejal (elecciones proporcionales) por el comité financiero o por el propio candidato, de acuerdo con los modelos de la ley (LGE, art. 28, II y §2º).

Los partidos políticos, las coligaciones partidarias y los candidatos están obligados a divulgar en internet, en los días 6 de agosto y 6 de setiembre de cada año de campaña electoral, un

informe en el que discrimine todos los ingresos y gastos hasta entonces incurridos. Los nombres de los donadores y las respectivas cuantías donadas sólo constarán en la prestación de cuentas final (LGE, art. 28, §4º).

Sometidas las prestaciones de cuentas a la Justicia Electoral, la ley, con comprobación técnica, así como ya lo hacía la ley de la elección de 1996, limita el visto judicial a la afirmación de “regularidad” (LGE, art. 30, caput).

No hay, por consiguiente, juicio de juzgamiento o decisión judicial de aprobación o rechazo. El acto es administrativo; luego, la asertiva de regularidad no excluye condenación posterior, en proceso judicial propio, por cualquiera de los crímenes previstos en el Código Electoral o en la LGE.

El rechazo de las cuentas relativas a la campaña electoral, incluso cuando no es abierta la cuenta bancaria específica y obligatoria, no autoriza la casación del diploma. Es preciso probar el abuso de poder económico mediante un proceso específico (Ley Complementaria n°64/90, art. 22).

La LGE condiciona el acto de diplomar los elegidos al juzgamiento (aquí el término de la ley es técnicamente impropio) de sus cuentas hasta ocho días antes del acto de diplomarlos. Para ello, la Justicia Electoral puede requerir cuantos auditores y técnicos quiera de los tribunales y consejos de cuentas por el tiempo que sea necesario (LGE, art. 30, §§ 1º y 3º).

Errores formales o materiales irrelevantes en el conjunto de las cuentas, que no comprometan el resultado, no implican la desaprobación de la prestación de cuentas (LGE, art. 30, §2º-A).

Si se comprueban gastos ilícitos en la campaña electoral mediante procedimiento impropio, el candidato puede tener cancelada la certificación y anulado su mandato electivo (LGE, art. 30-A).

El control de la Justicia Electoral comprende, por lo tanto, en los términos de la LGE:

- a) la verificación del techo de gastos electorales que el partido se imponga a sí mismo (art. 18);
- b) el origen de los recursos (art. 24);

- c) el gasto para los fines permitidos por ley (art. 26); y
- d) los límites individuales de los donadores (tópico 3,1,2, líneas arriba).

E. La ley establecerá, en cada elección, “observadas las peculiaridades locales”, hasta el día 10 de junio del año electoral, el límite de gastos para los cargos en disputa. En caso que no sea editada la ley, cada partido político fijará su propio límite de valor (LGE, art. 17A). La ley exige que, junto con el pedido de registro de la candidatura, venga la comunicación del valor máximo de gastos por candidatura en cada elección (LGE, art. 18, caput y §1º).

No hay más, igualmente, para la persona jurídica, el límite por municipio: la suma de las contribuciones de una misma persona jurídica a todos los candidatos en un mismo municipio no podría, en la elección de 1996, exceder del 2% del ingreso de impuestos, recaudados por el municipio en el año anterior al de la elección, incrementada por las transferencias constitucionales (Ley n° 9.100/95, art. 36, §4º).

No hay límite, inclusive, para el grupo económico; el techo legal es por cada persona jurídica individualmente.

F. Finalmente, no hay límite máximo para donaciones al fondo de recursos de cada partido para gastos en campañas electorales.

La Ley de Partidos Políticos tiene como una de las fuentes del fondo de recursos de cada partido las donaciones de personas físicas y jurídicas hechas directamente a los órganos de dirección nacional, estatal o municipal, mediante cheque cruzado o depósito bancario directamente en la cuenta del partido, contabilizadas en la prestación de cuentas a la Justicia Electoral (LPP, art. 39).

No se impone límite de valor a la donación, ni a la destinación de los recursos, debido a que la LGE expresamente revocó la norma de la LPP que vinculaba el máximo de donación a un porcentual de la dotación presupuestaria de la Unión Federal al fondo partidario general administrado por el Tribunal Superior Electoral.

El control de esos gastos por parte de la Justicia Electoral se limita a la escrituración contable formal e integral de los “gastos

de carácter electoral, con la especificación y comprobación de los gastos con programas en la radio y la televisión, comités, propaganda, publicaciones, mítines y demás actividades de campaña” (LPP, art. 33, III y art. 34).

De allí la conclusión: para escapar a los techos de la LGE, el donador, persona física o jurídica, debe realizar el depósito directamente en la cuenta del fondo partidario, para que el partido decida por el gasto.

El único cuidado operacional será que el donador, en el cheque cruzado nominal al partido, nunca al candidato, indique expresamente el número de la cuenta bancaria del fondo del beneficiario.

2. Del acceso gratuito a la radio y la televisión para campaña de los candidatos

A. Las normas que rigen la propaganda electoral gratuita en la radio y la televisión tienen tres objetivos claros: primero, prohibir que la media electrónica favorezca a un candidato o partido; segundo, asegurar legalmente la igualdad de oportunidades de acceso para todos los candidatos y partidos; tercero, asegurar también tal igualdad de acceso entre los candidatos de un mismo partido o coligación.

Así, a partir del 1 de julio del año de elección, a las emisoras de radio y televisión y a los sitios de internet les es vedado en su programación normal y noticiario:

a) transmitir, aún bajo la forma de entrevista periodística, imágenes de realización de investigación o de cualquier otro tipo de consulta popular de naturaleza electoral en las que sea posible identificar al entrevistado o en las que haya manipulación de datos;

b) usar trucos, montajes u otros recursos de audio o vídeo que, de cualquier forma, degraden o ridiculicen a un candidato, partido o coligación, así como la producción de un programa con ese efecto;

c) vehicular propaganda política o difundir opinión favorable o contraria a candidato, partido, coligación, a los sus órganos o representantes;

d) dar tratamiento privilegiado a candidato, partido o coligación;

e) vehicular o divulgar filmes, novelas, miniseries o cualquier otro programa con alusión o crítica a candidato o partido político, aunque fuese disimuladamente, excepto programas periodísticos o debates políticos (LGE, art. 45, I, II, III, IV, V y §3°).

Elegido en convención, el candidato no puede más que presentar o comentar programas de radio y/o en la televisión (LGE, art. 45, §1°).

La desobediencia de estas reglas implica multa pecuniaria entre 20 y 100 mil UFIR, duplicada en caso de reincidencia (LGE, art. 45, §2°. En moneda corriente para las elecciones de octubre de 2010 la multa varía de R\$21.282,00 a R\$106.410,00 cf. Resolución TSE n° 23.191, art. 28, §4°).

B. Las emisoras de radio y televisión pueden realizar debates fuera del horario gratuito obligatorio. Para ello, tendrán que sujetarse a varias reglas: la primera, asegurar la participación de partidos con representación en la Cámara de Diputados y, la segunda, invitar candidatos de todos los partidos con una antecedencia mínima de 72 horas. Sin ello, el debate no puede ser realizado (LGE, art. 46, caput y §1°).

En las elecciones legislativas está prohibida la participación de un mismo candidato en más de un debate (LGE, art. 46, §2°).

C. El acceso a las emisoras de radio y televisión sucede durante los 45 días anteriores a la antevíspera de las elecciones, diariamente, excepto los domingos (LGE, art. 47 y 57).

El acceso se da por dos medios: por minutos proporcionales a cada partido o coligación (LGE, art. 47, §2°) y por segundos, mediante spots de hasta 60 segundos por partido (LGE, art. 51).

Por el primer medio, el acceso a la radio se da por la mañana, a partir de las 7 horas, y al mediodía, durante 50 o 55 minutos, conforme la elección. En la televisión, por la tarde, a partir de las 13 horas, y por la noche desde las 20 horas con 30 minutos, durante el mismo período de tiempo.

El tiempo de cada partido es la suma de dos partes: un tercio igualmente entre todos los partidos con candidatos registrados y dos tercios en la proporción del número de representantes en la Cámara de Diputados, donde es irrelevante el cambio posterior de afiliación partidaria (LGE, art. 47, §§ 2º y 3º).

Por el segundo medio, los spots, las emisoras de radio y de televisión reservan 30 minutos diarios a ser usados en inserciones de hasta 60 segundos, a criterio del partido o coligación, y distribuidas a lo largo de la programación transmitida entre las 8 y las 24 horas, en la misma proporción del primer medio (LGE, art. 51, caput).

Además, la ley asegura tiempos iguales para las elecciones mayoritarias (ejecutivo y Senado Federal) y proporcionales (legislativas); distribución equitativa de los spots conforme a los horarios de mayor audiencia; la prohibición de grabaciones externas, montajes o trucos, computación gráfica, dibujos animados y efectos especiales; y la difusión de mensajes que puedan degradar o ridiculizar a candidato, partido o coligación (LGE, art. 51, I a IV).

IV. *Análisis final*

1. La eficacia legal y social del sistema de financiamiento de los partidos bajo auditoria de la Justicia Electoral, como consta en la LPP y en la LGE, depende esencialmente de la capacidad gerencial de la Justicia Electoral misma.

El continuo entrenamiento de personal especializado y de modernización de los medios operacionales hace que el control de la Justicia Electoral vaya más allá de la mera verificación de la “regularidad formal”.

2. La primera piedra para sustentar ese trabajo está en la propia Constitución Federal. En ella se consagran cuatro formidables principios: la legalidad, la impersonalidad, la moralidad y la publicidad (art. 37, caput). Los estudiosos del derecho constitucional y del derecho administrativo han publicado notables monografías sobre el tema y cuando el Poder Judicial se convirtió en un protagonista apolítico de la elección misma de políticas pú-

blicas. Mediante argumentación jurídica puede -- y debe -- emitir un juicio de conveniencia y oportunidad política, nunca con la finalidad de hacer política, sino con el objetivo de someter el rito de la elección o la elección misma a los comandos constitucionales. Finalmente, esta es la esencia de la garantía de libertad en el estado de derecho, democrático y representativo.

Tanto así, que la Constitución Federal elige los principios de la legalidad, legitimidad y economicidad como los vectores de la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial del Poder Público mediante órgano político autónomo: el Tribunal de Cuentas de la Unión Federal (Art. 70).

3. En esa línea de principio, una vez sometidos los partidos políticos a la misma fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Justicia Electoral, nada hay que impida a esa justicia ejercer, extensa y substantivamente, su competencia legal.

Así, la transferencia de las cuotas del fondo partidario no es automática; antes, el Tribunal Superior Electoral procede a un auditoria adecuada que afirma no sólo la “regularidad formal” de las cuentas, sino su legalidad material.

4. En Brasil hay actualmente una preocupación acentuada con los costos de las campañas electorales y, por ende, con la publicidad de las fuentes de su financiamiento. Independientemente del techo de gasto por candidato, la clave del sistema debe ser la transparencia completa de la relación donador-candidato (“full disclosure”, en inglés).

Por ejemplo, el acceso gratuito a la televisión para propaganda electoral se tornó una carga pesada, los costos de producción son exorbitantes y los mensajes de invocación emocional poco revelan los intereses que el candidato representa.

Por otra parte, el sistema electoral hace del Estado todo un mismo colegio electoral. Los candidatos a los cargos proporcionales son obligados a viajes de larga distancia y a convenios electorales en todo el territorio. A la par, está el asunto del largo tiempo de campaña, que en general dura tres meses y acrecienta

el costo. Para algunos, la adopción del voto distrital reduciría ese costo; la mayoría, sin embargo, depende exactamente de la geografía para su elección, pues sus votos son obtenidos en pequeñas expresiones a lo largo de toda la extensión del Estado.

5. Finalmente, hay los que propugnan el financiamiento público integral de los partidos y de las campañas electorales. Los muchos casos de corrupción en el ejecutivo y el legislativo federal, estatal y municipal, expuestos a la opinión pública a lo largo de los años, impiden un debate más sustantivo sobre la materia.

6. Ante el clamor de la prensa y de sectores comprometidos de la sociedad civil contra la corrupción electoral en la administración pública, investigada por el Congreso Nacional a partir de abril de 2005, el propio Legislativo trató de editar la Ley n° 11.300, del 10 de mayo de 2006, llamada “minireforma electoral”.

Su propósito alegadamente principal fue la reducción de los costos y la mayor transparencia en el financiamiento de campaña. Con ese propósito hizo varias modificaciones formales -- “cosméticas” no sería un mal término -- en el sistema de financiamiento y gastos.

En síntesis, estos son los principales puntos de la Ley n° 11.300/06:

a) prohibió donaciones de cuatro nuevos tipos de personas jurídicas: entidades benefactoras y religiosas, entidades deportivas y organizaciones no gubernamentales que reciban recursos públicos y organizaciones de la sociedad civil de interés público (art. 24, incisos VIII, IX, X y XI);

b) tornó obligatoria la prestación parcial de las cuentas de campaña por internet de los partidos políticos, de las coligaciones y de los candidatos en los días 6 de agosto y 6 de septiembre; sin embargo, los nombres de los donadores y los respectivos valores donados constarán solamente en la prestación final de las cuentas (art. 28, §4°);

c) volvió un crimen en el día de la elección, castigable con detención de seis meses a un año o con la prestación de servicios a la comunidad por el mismo período y multa pecuniaria, “la di-

vulgación de cualquier especie de propaganda de partidos políticos o de sus candidatos, mediante publicaciones, rótulos, camisas, gorras, broches o dísticos en vestuario” (art. 39, §5º, inciso III).

d) prohibió en la campaña electoral “la confección, utilización, distribución por comité, candidato, o con su autorización, de camisetas, llaveros, gorras, bolígrafos, obsequios, cestas básicas o cualesquier otros bienes o materiales que puedan proporcionar un beneficio al elector” (art. 39, §6º);

e) impidió “la realización de shows y de eventos semejantes para la promoción de candidatos, así como la presentación, remunerada o no, de artistas con la finalidad de animar mitin y reunión electoral” (art. 39, §7º);

f) prohibió la propaganda electoral mediante “outdoors” (Art. 39, §8º).

7. Este resumen del cuadro legal revela la fuente del debate sobre el financiamiento de las elecciones en Brasil. A la formalidad de las normas -- especialmente las que cuidan de las prestaciones de cuentas a la Justicia Electoral -- no le sigue, necesariamente, los partidos políticos minoritarios, un sustantivo juego limpio electoral.

De allí el clamor de los que presumen que el financiamiento público tornará el juego más transparente, lo que otros contrastan con una fuerte proposición fáctico y moral: la absoluta falta de garantía de que tal sistema pueda verdaderamente impedir los favores de servicios, materiales y recursos financieros al margen de la ley.

8. Otros tres ángulos son particularmente importantes en la comprensión de la complejidad del control y en la búsqueda de transparencia financiera del proceso electoral brasileño.

Primero, el modelo económico. Algo así como dos tercios de la economía dependen, directa o indirectamente, de las prebendas de los gobiernos. No hay actividad empresarial de envergadura que no usufructúe beneficios fiscales, reducción de tributos, préstamos subsidiados de bancos públicos de fomento, programas nacionales

o regionales de desarrollo, etcétera. Son los programas de gobierno, principalmente los de infraestructura social, los grandes tomadores de servicios y generadores de mano de obra.

No puede el inversionista quedar al margen de la política. Tiene que financiar los candidatos al Legislativo y al Ejecutivo; no puede el empresario no tener aliados fuertes en las comisiones de presupuesto del Legislativo y en los órganos ejecutivos de ejecución presupuestaria. Es en función de ese proceso político, en el Legislativo y en el Ejecutivo, que definirá el empresario la estrategia de sus inversiones.

Segundo, el modelo presidencialista de centralización administrativa. Los jefes de poder ejecutivo (presidente de la República, gobernadores de estados y alcaldes municipales) concentran una inmensa capacidad legal de disposición discrecional sobre la conveniencia y oportunidad de los gastos públicos. Los presupuestos son mera referencia general de los gastos públicos.

Un ejemplo único: la oferta mediante licitación pública de las obras, servicios, compras y alienaciones gubernamentales es la norma general de la Constitución (art. 37, inciso XXI). Ocurre que la cláusula constitucional – ella misma, ya comienza su enunciado con la excepción – “reservados los casos especificados en la legislación”. Y la Ley n° 8.666/93, que disciplina la materia, una vez admitida excepciones a la regla general en la Constitución misma, lista 30 hipótesis de dispensa e inexistencia (art. 24 y 25).

Con ello, en la práctica de la administración presidencialista concentrada la regla general de la Constitución se torna la excepción. En este espacio de discrecionalidad es donde la oportunidad y conveniencia se componen con los pactos de poder e influencia, ya fuera del período de las campañas electorales y del control eventual del juez y de la prensa.

Tercero, el voto obligatorio para los mayores de dieciocho años (Const., Art. 14, §1º, inciso I). En octubre de 2006 fueron 127 millones de electores a votar.

Quien no vota -- y no se justificar ante el juez -- además de pagar multa pecuniaria, no puede inscribirse en concurso o prue-

ba para cargo o función pública, ser investido ni asumir posesión; “ni recibirá asignaciones, remuneración, salario o réditos de función o empleo público, autárquico o paraestatal (...) correspondientes al segundo mes subsiguiente al de la elección”. Tampoco puede participar de concurso público o administrativo, obtener préstamos ni firmar contratos de cualquier naturaleza con entidades públicas, obtener pasaporte o cédula de identidad, renovar matrícula en escuela pública o fiscalizada por el gobierno, ni practicar cualquier acto para el cual se exija quitación del servicio militar o impuesto de renta. (Código Electoral, art. 7º, §1º).

Así pues, la obligación constitucional sumada a la coacción legal crea un “mercado” que debe ser conquistado. Dado su tamaño -- más de 100 millones de electores --, la seriedad del discurso, la honestidad de los compromisos y la responsabilidad con la “res pública” ceden lugar a la pirotecnia y a la emoción del show. Las diferencias de niveles de renta, de educación, de calidad de vida y de salud, sabidamente dramáticas en el escenario brasileño, hacen que la información reflejada sobre los temas centrales de la sociedad cedan absolutamente a la sensiblería del “son et lumière” o a la Roma del “panis et circensis”.

La campaña electoral se torna una competencia entre agencias de publicidad para ver cuál vende mejor sus productos. La elección se define entre el Mesías y el anti Mesías. Eso cuesta mucho dinero. En el Brasil de octubre de 2010, los tres principales candidatos a la presidencia de la República anunciaron gastos oficiales de 427 millones de reales (casi 264 millones de dólares).

A ello se le suman las 27 campañas de gobernadores, las 27 campañas para el Senado de la República y las 513 campañas para la Cámara de Diputados, sin mencionar las asambleas de los 27 estados y del Distrito Federal... sólo para tener una pálida idea del costo de conquista del “mercado” y los pactos que deben ser cumplidos en la elaboración, en la ejecución de los presupuestos y en los contratos de licitaciones dispensadas o inexigibles.

El voto facultativo cambiaría el mensaje y el medio de comunicación. Un número mucho menor de electores, más compro-

metidos y más informados, demandaría discursos más consistentes a un costo mucho menor. Al menos, en teoría.

9. Aquellos que se batan por cambios parecen olvidar otra constatación fundamental: el derecho electoral es absolutamente *sui generis*, ya que es concebido y editado por sus propios destinatarios. Al contrario de todas las demás ramas del derecho, sus normas no se destinan a la universalidad de la sociedad civil, sino solamente a establecer una regla de juego para los que detentan el poder constitucional de la representación política. Vale decir, el “valor jurídico” tutelado por la norma electoral es la perpetuación del poder.

Juscelino Kubistcheck, presidente de Brasil en los años 1956-1961, con su famosa sonrisa enigmática de político que todo lo sabía, decía que “el Congreso Nacional es una asamblea de vencedores”. Difícil es imaginar que los dueños del poder corten sobre la propia carne.

10. En síntesis realista, el estudio reflejado sobre cómo tornar transparentes los gastos en campañas electorales y sobre cómo vincular el discurso de los votos a la acción de gobierno son temas por demás comprometedores para el debate parlamentario. Es mejor que se limiten al espacio académico de los ciudadanos comprometidos, aunque el precio sea una escasa repercusión en la praxis legislativa.

Al menos le resta un sueño tranquilo a quien habla y escribe.

NOTA: Las opiniones expresadas en este trabajo son exclusivas del autor y no comprometen las instituciones a las que se encuentra vinculado. Copias pueden ser solicitadas escribiendo al e-mail: torquato.jardim@terra.com.br

MEJORAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA PARA DEMOCRATIZAR LOS PARTIDOS Y CONSTRUIR MAYORÍAS DENTRO DEL PODER LEGISLATIVO

Andrés LAJOUS*

SUMARIO: I. *Sobre los diagnósticos.* II. *Los partidos políticos, la democracia interna y los derechos políticos.* III. *Las consecuencias del sistema de partidos sobre el sistema político.* IV. *Sobre la información que generan las instituciones.* V. *Conclusión.* VI. *Bibliografía*

I. SOBRE LOS DIAGNÓSTICOS

Unos meses antes de las elecciones federales intermedias del 2009 empezó una vez más un diálogo público sobre la Reforma del Estado que ha sido ampliamente discutida en las últimas décadas. Unos meses después, la discusión misma y los cálculos sobre las posibilidades desde construir acuerdos legislativos, moderó las ambiciones reformistas y las hizo más explícitas al convertirla en una discusión sobre la “reforma política”. Otra vez pasó el tiempo y, sin acuerdos claros en el horizonte, se redujeron las ambiciones aún más. Por un lado, se planteó y se discutieron modificaciones y adecuaciones al sistema electoral, en particular al artículo 41 constitucional y su regulación, considerando la experiencia de las elecciones del 2009 tras las reformas del 2007. Por otro lado, el Se-

* Con la colaboración de José Merino.

nado de la República discutió una segunda vertiente, la posibilidad de crear una ley de partidos o, por lo menos, modificar las leyes electorales con relación en la forma que se organizan internamente los partidos y la forma en la que se vinculan con los ciudadanos.

Sin embargo, antes de entrar al fondo del asunto, vale la pena resumir las motivaciones que parecen haber revivido la discusión sobre la Reforma del Estado que de alguna manera han condicionado las propuestas de reforma que hicieron todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, a finales del año pasado. Las distintas propuestas que se han sometido a discusión y que nos han traído hasta este punto del debate, tienen que ver con los distintos diagnósticos que se plantearon sobre el funcionamiento y los problemas institucionales de nuestro sistema político.

El primer diagnóstico, a grandes rasgos, surge de la siguiente manera: no es sorpresa leer encuestas sobre la desconfianza y mala imagen que tienen muchos ciudadanos sobre el quehacer político, los partidos políticos y, en particular, los legisladores. Encuestas producidas por diversas instituciones muestran que hay un rompimiento, por lo menos de una parte sustancial de la población, con quienes formalmente son sus representantes y la idea de que realmente representan de manera legítima, por lo menos, a sus votantes. Entre las instituciones públicas, los legisladores y los partidos políticos éstos suelen estar casi en último lugar en términos de confianza e imagen.

Lo que las encuestas nos han dicho desde hace varios años, y que sabemos no es particular el caso mexicano, es que hay un descontento relativamente generalizado en cuanto al desempeño de los legisladores y sobre el papel que juegan los partidos políticos en la sociedad. Sin embargo, en las elecciones del 2009 sucedió algo con pocos precedentes en nuestro país. Durante las campañas electorales se organizó de manera espontánea una corriente de opinión pública que defendió y justificó la anulación del voto como una forma de protesta en contra del funcionamiento actual del sistema político, ejemplificado en las candidaturas y opciones partidistas ofrecidas en las boletas electorales. Es decir, el descon-

tento dejó de ser perceptible sólo en encuestas de opinión, y una parte del electorado --no menor-- decidió convertirla en un acto político explícito: ir a las casillas a emitir un voto, y no votar por un partido o candidato en particular.

Según el Instituto Federal Electoral (IFE), poco más de un millón de personas anularon su voto en las pasadas elecciones federales de forma voluntaria. Esto es sin considerar los votos anulados en las elecciones locales concurrentes, en las que en algunos estados el voto nulo rondó el 10% del total de votos emitidos. Eso no significa que lo que se conoció como el movimiento anulista haya sido un movimiento cohesionado con un discurso y objetivos consistentes. Por el contrario, si algo lo caracterizó fue su inconsistencia, diversidad y espontaneidad. Sabemos, a partir de encuestas de salida, que sociológicamente habían ciertas características comunes entre los anulistas. Jóvenes de clase media con un nivel de estudios medio y superior, urbanos y sin simpatía partidista claramente definida.¹ Más allá de eso, no sabemos más, había una cacofonía de voces que expresaban distintos diagnósticos, distintos intereses y distintos objetivos. Lo único que indudablemente compartían fue la protesta canalizada a través de la anulación del voto dentro del marco legal.

En las interpretaciones de las encuestas antes mencionadas, y de lo que fue el movimiento anulista, parece reforzarse la idea de la enorme distancia que hay entre una parte del electorado y sus gobernantes. Estas interpretaciones se han convertido en un diagnóstico que fue retomado en parte por las propuestas de reforma política del PAN y por la coalición PRD-PT-Convergencia.

El segundo diagnóstico tiene una historia más larga, y resulta más frecuente en las posiciones y expresiones cotidianas de nuestros legisladores, dirigentes partidistas e integrantes del poder ejecutivo.² Éste es el diagnóstico de la parálisis legislativa. Como

¹ Este País. Encuesta de salida Parametría. Julio 2009.

² Véase: Casar, María Amparo, "Reformas en el aire", *Nexos*, México, diciembre 2009; Córdoba Montoya, José, "Para gobernar México", *Nexos*, México, diciembre 2009.

bien se sabe, desde 1997 lo que hemos visto han sido gobiernos divididos. El PRI perdió su mayoría en aquella elección intermedia y el PAN cada elección aspira poder acompañar al presidente de la República con una mayoría unipartidista en el legislativo, sin lograrlo. Quienes sostienen este diagnóstico como representativo de los principales problemas de nuestro sistema político usan como ejemplo la dificultad para aprobar lo que suelen llamar “reformas estructurales” entre las que incluyen la reforma energética, la reforma laboral y la reforma fiscal.

De todas ellas, con excepción de la reforma laboral, se han aprobado modificaciones, unas más importantes que otras, junto con varias reformas trascendentes como la del sistema de pensiones del ISSSTE e IMSS, la de acceso a la información y transparencia, la del sistema de protección social, la del sistema de impartición de justicia, la reforma electoral del 2007, y claro, desde 1997 a la fecha, básicamente todos los años se ha construido la mayoría, si no es que unanimidad, para aprobar el presupuesto federal con pocas modificaciones a la propuesta del ejecutivo. Incluso hay legisladores que, de vez en cuando, muestran sorpresa y molestia cuando las críticas a su trabajo asumen que trabajan poco. Nuestros legisladores trabajan mucho, y en todo caso hay un problema de hiperactividad legislativa en el que se aprueban muchas leyes y modificaciones legales, sin tener el tiempo o la capacidad de dotarlas de las discusiones que cada una merece.

Ante esta evidencia, quienes argumentan que el problema es la parálisis legislativa, sofistican su posición, y en vez de enfocarla al total de la legislación aprobada, sostienen que el problema en sí no es de parálisis tal cual, es de responsabilidad y atribución de cierta acción política. Su preocupación pareciera ser que el electorado ve la aprobación o derrota de iniciativas como parte de la acción monolítica de algo que se entiende como la “clase política”, y no logra diferenciar con certeza y claridad entre el partido en el gobierno, quien suponen debería de cargar el grueso de la responsabilidad, y los partidos de oposición.

Las propuestas particulares de reforma al sistema político, ya sea en el ámbito electoral o en términos de la relación entre el ejecutivo y legislativo, que emanan de este diagnóstico han sido propuestas tanto por el PAN como por el PRI.

Las diferencias en los diagnósticos y las interpretaciones que se hacen de ellos no son un tema menor, por el contrario, son el origen de las diferencias que hacen tan difícil ver un piso común en relación a un sistema político mejor al que tenemos actualmente. Si vemos con detalle las propuestas de reforma política presentadas por los partidos, en la última ronda de discusión, casi no hay propuestas que compartan por completo, y aquellas que comparten parcialmente son una minoría.

En las siguientes dos secciones de este texto se explicará la relación que existe entre la organización interna de los partidos políticos, el electorado y el resto del sistema político, asumiendo que sí es posible tener un sólo diagnóstico que hace compatibles las dos preocupaciones descritas previamente. Este diagnóstico es el siguiente: hay un problema en la forma en la que se construye la representación en nuestro sistema político. Este problema hace que los partidos políticos se comporten de tal manera, que a veces es difícil definir las responsabilidades de la acción del gobierno y de la oposición, lo cual refuerza la percepción del electorado de que sus intereses no están claramente representados pese a la importante actividad legislativa que existe.

II. *Los partidos políticos, la democracia interna y los derechos políticos*

Existen por lo menos tres maneras de entender la forma particular de organización que toman los partidos políticos en distintos países y sus respectivas consecuencias, tanto en los derechos políticos de los ciudadanos, como en el resto del sistema de partidos. La primera, es el efecto de las reglas electorales del sistema político en los partidos; la segunda, es la regulación jurídica de los partidos políticos; y, la tercera, es la lectura sociológica de los partidos como expresiones orgánicas en las sociedades democráticas.

Este texto asume que, frente a los problemas que enfrentan los partidos políticos mexicanos y la ruta histórica que han seguido en su crecimiento y consolidación, la perspectiva más interesante es aquella que enfatiza los efectos de las reglas electorales en el comportamiento de sus integrantes y sus formas de organización interna. Considero esta perspectiva como la más importante porque, a lo largo del último siglo, en gran parte de la legislación mexicana sobre partidos políticos, se incluyen requisitos de democracia interna.

Desde la ley electoral de 1912 se exigía que los partidos tuvieran órganos democráticos para construir su representación interna, e incluso para procesar la elección de candidaturas. Si algo ha pasado con esta regulación en los últimos años, es que se ha hecho más explícita en la ley, y ha sido interpretada desde un punto de vista de derechos políticos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Este mínimo, que se ha consolidado en cuanto a regulación y democratización interna de los partidos políticos, está compuesto por seis puntos básicos según una tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral.³ Estos son:

1) Una asamblea u órgano equivalente como principal centro de decisión del partido.

2) La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, la igual consideración ante la ley y la promoción de la participación.

3) El establecimiento de procesos disciplinarios, considerando el debido proceso, el derecho de audiencia y defensa.

4) La existencia de procedimientos de elección en la que se garantice la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos.

5) La adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.

Mecanismos de control sobre los órganos directivos de los partidos.

³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Resolución S3ELJ03/2005*. MÉXICO, 2005.

En términos de requisitos legales sobre la democracia interna de los partidos, es difícil argumentar que se necesitan muchos más que estos. Sin embargo, pese a la formalidad legal, estos seis puntos no se cumplen a cabalidad y, en parte, las razones para plantear una reforma al sistema de partidos pretenden que éstos sean, de manera efectiva, más democráticos de lo que hoy son.

¿Si las leyes y los requisitos existen, por qué no se cumplen o sólo se cumplen de manera parcial? Una respuesta a esta pregunta tiene que ver con los efectos del sistema electoral en la vida interna de los partidos políticos. Estas reglas se pueden agrupar de tres maneras: la primera, es la posibilidad de que haya reelección consecutiva; la segunda, son los requisitos para competir en las boletas; y, la tercera, es la forma de elección e integración del congreso y la combinación particular entre representación proporcional, el sistema de mayoría relativa y las listas electorales abiertas o cerradas.

Primero, la posibilidad de la reelección consecutiva de legisladores y alcaldes, obliga a los actores políticos que quieren ser reelectos a depender más de su electorado que de la estructura partidista. Las decisiones políticas que tome un representante o gobernante tendrán que tomar en cuenta las preferencias de los electores y es probable que actúe calculando mantener o incrementar la posibilidad de reelección dependiendo de su comportamiento. Sin embargo, esta posibilidad está condicionada a que la dirigencia del partido vuelva a nominar como candidato a la misma persona para el mismo cargo. Esto quiere decir que, en el peor escenario, el representante que mejor sirve a su electorado, pero que a veces actúa en contra de su estructura partidista, puede ser castigado por el partido y no lograr la nominación para reelegirse pese a ser un buen representante.

Esta posibilidad muestra la importancia del segundo punto, los requisitos para participar en las boletas. Si la formación de nuevos partidos políticos tiene requisitos muy altos, y/o los partidos tienen el monopolio en la nominación de candidatos, será difícil para los buenos representantes amenazar a su dirigencia par-

tidista con competir por el cargo con otro partido político o como candidato independiente. La ausencia de esta amenaza creíble y de bajo costo merma las posibilidades de que los contendientes a una candidatura compitan democráticamente por la nominación. Esto no quiere decir que no puedan exigirse reglas para que haya elecciones primarias obligatorias en todos los partidos, sino que esas reglas probablemente no se cumplan por completo, porque la estructura partidista tendrá siempre más fuerza que los contendientes individuales por la nominación, mientras no haya mayor competencia en todo el sistema de partidos.

El tercer punto se vincula de la siguiente manera: en los distritos de mayoría relativa, si hay reelección consecutiva y existe la posibilidad de competir con candidaturas independientes u otros partidos políticos, el representante o gobernante electo se deberá más a su electorado que a su dirigencia o estructura partidista. En caso de que haya un candidato nuevo del mismo partido que quiera retar a un candidato que pretende reelegirse, éste tendrá que demostrar que cuenta con una mayor simpatía frente al electorado antes de la elección, lo cual será razón para competir en una elección primaria.

En el caso de los cargos electos por representación proporcional, la dependencia sobre la estructura partidista es resultado de si las listas se componen de manera abierta o cerrada. Si se componen de manera cerrada, esto querrá decir que la estructura partidista o la dirigencia decidirá el orden en el que serán electos los legisladores. Si se compone con una lista abierta, los electores votarán primero por el partido y después distribuirán el orden de la lista según sus preferencias. Esto quiere decir que los candidatos de listas abiertas del mismo partido competirán entre ellos por tener los primeros lugares de la lista y a su vez tratarán de satisfacer mejor las demandas del electorado.

¿En México qué reglas electorales tenemos que afectan la forma de organización y elección interna de los partidos políticos?

1) No hay reelección consecutiva en ningún cargo, lo que hace que las candidaturas dependan más de la estructura partidista o dirigencia que de los electores.

2) No hay un sistema de partidos abierto en el que, con cierta facilidad, se pueda formar un nuevo partido o competir como candidato independiente.

3) La integración de las listas de representación proporcional que existen es cerrada, de tal manera que los candidatos no compiten entre ellos ni responden a un electorado particular, sino a sus dirigencias y estructuras partidistas.

Las consecuencias de estas reglas son pocos partidos políticos sin una posibilidad real de disidencia, con legisladores y gobernantes que dependen más de la estructura del partido que de sus electores y que tienen incentivos para representar de manera disciplinada los intereses de su dirigencia. En México, se democratizaría de manera más importante a los partidos políticos existentes si se fomenta mayor competencia en las boletas con bajos requisitos para la formación de partidos y con candidaturas independientes. Un ejemplo sería quitar los requisitos de presencia territorial en la formación de partidos y dejar abierta la posibilidad de que partidos locales compitan en elecciones federales, si se abre la posibilidad de reelección legislativa y municipal indefinida y hay un cambio de listas cerradas de representación proporcional a listas abiertas.

III. Las consecuencias del sistema de partidos sobre el sistema político

Sería irresponsable hacer una propuesta como la anterior, para democratizar y pluralizar el sistema de partidos, sin considerar sus consecuencias en el resto del sistema político. Por lo menos, podemos imaginar dos efectos directos: uno, la relajación de la disciplina partidista y dos, la formación de nuevas fuerzas políticas e incluso la dispersión del poder dentro de los órganos legislativos. Este escenario puede sonar aterrador, en particular para quienes defienden el diagnóstico de la parálisis, pues haría

aún más difícil que haya una mayoría unipartidista en el poder legislativo. Sin embargo, la evidencia que hoy existe sobre los sistemas presidenciales nos muestra que la construcción de mayorías legislativas es más frecuente de lo que antes se creía, y que si algún sistema permite la construcción de coaliciones de mayoría estables en el legislativo es el presidencialismo multipartidista.

La conclusión más común, compartida por actores políticos y expertos, según la cual un sistema presidencial es incompatible con la pluralidad política en tanto que no genera incentivos para la formación de coaliciones legislativas, implica la ocurrencia sistemática de gobiernos divididos y, por tanto, parálisis e ingobernabilidad. Este camino causal fue establecido por el politólogo Juan Linz y apoyado en los trabajos de Scott Mainwaring sobre América Latina.

Aunque persuasivo, el argumento carece de respaldo empírico. En un trabajo publicado en 2004⁴, los politólogos José Antonio Cheibub, Adam Przeworski y Sebastián Saiegh analizaron cuantitativamente la ocurrencia de coaliciones y parálisis legislativas en democracias entre 1946 y 1999, y concluyeron que “las coaliciones de gobierno ocurren en más de la mitad de las situaciones en las que un presidente no tiene una mayoría, que los gobiernos de minoría no son menos exitosos legislativamente que los gobiernos con coaliciones mayoritarias en ambos sistemas --presidenciales y parlamentarios--, y que el status de coaliciones del gobierno no tiene impacto alguno en la supervivencia del sistema democrático en ambos sistemas. Por tanto, lo que sea que esté mal con el presidencialismo, no se debe a la formación de coaliciones”.

Esta conclusión fue confirmada y ampliada en 2007 por José Antonio Cheibub, en su libro *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Dice que el camino causal establecido por Linz carece de evidencia y que los sistemas presidenciales son perfec-

⁴ Cheibub, José Antonio, et.al, “Government coalitions and legislative success under Presidential and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*. Núm. 34, Reino Unido, 2004, pp. 565-587

tamente compatibles con altos niveles de pluralidad legislativa, que ni reducen la probabilidad de formación de mayorías legislativas, ni derivan en parálisis e ingobernabilidad.

Considerando lo anterior, los sistemas multipartidistas ofrecen más opciones de negociación entre el ejecutivo y el legislativo. En este sentido, ante la posibilidad de auténtica parálisis legislativa, el sistema político mexicano está en el peor escenario: un multipartidismo moderado que hace la negociación entre el ejecutivo y la oposición particularmente costosa. Asumiendo que es con la negociación entre muchas minorías que se facilitan la construcción de coaliciones de mayoría legislativas, parece una buena idea acompañar la apertura del sistema de partidos y la reelección con dos reformas electorales más, que no sólo mejoren la representación de las preferencias de los votantes, sino que promuevan una minoría electoral del partido que controle el poder ejecutivo y la necesidad de construir una coalición de mayoría en el poder legislativo.

La primera reforma que puede lograr estos objetivos es la implementación de una segunda vuelta en la elección presidencial para que el candidato ganador tenga que contar con la mayoría absoluta de los votos.

El argumento utilizado comúnmente para la implementación de la segunda vuelta presidencial es dotar al presidente electo de una mayoría electoral que elimine todo cuestionamiento sobre su legitimidad y lo fortalezca frente al poder legislativo. Pero en los términos de esta exposición hay otra ventaja que resulta más importante: permite a los votantes en la primera vuelta votar por su opción preferida independientemente de sus probabilidades de ganar la elección presidencial. Esto es, elimina cálculos estratégicos que deriven en no votar por la opción preferida para garantizar que su opción menos preferida gane, por ejemplo, voto útil.

A su vez, esto eleva la pluralidad de los resultados en la primera vuelta la cual se traslada a la elección legislativa concurrente con esa primera vuelta. En la mayoría de los países en los que

hay segunda vuelta presidencial hay un mayor número de partidos efectivos en el congreso.

La segunda reforma propuesta implica el uso de los representantes electos por representación proporcional (con listas abiertas como se mencionó antes) para compensar la desproporcionalidad que generan los distritos de mayoría relativa.

El sistema se puede mantener mixto con 300 miembros representando el mismo número de distritos por el principio de mayoría y la distribución de escaños de una sola circunscripción por el sistema de representación proporcional, para garantizar que los partidos tengan la misma proporción de votos y asientos. Si un partido obtiene por la vía de mayoría una proporción de escaños más elevada a su proporción de votos tendrá el derecho de mantenerlos.

De este modo, el tamaño de la Cámara baja será flexible y reflejará la pluralidad de todos los contendientes electorales. En cuanto al Senado, se podría reducir el número de senadores para tener 3 por cada estado, electos por la vía de mayoría individual, donde cada partido presenta un máximo de dos candidatos, los cuales serían electos por seis años y una tercera parte de la Cámara alta se renovarían cada tres años para que la composición del Senado no este definida por las preferencias de la elección presidencial.

IV. Sobre la información que generan las instituciones

Antes de concluir es necesario hacer mención a un tema que es un requisito para que buena parte de las reformas al sistema electoral y al sistema de partidos tenga consecuencias, que efectivamente, otorguen más oportunidades de rendición de cuentas a los votantes. Esta tiene que ver con la información que genera el sistema político y que en el marco de la competencia se vuelve relevante para los electores.

Es particularmente importante que haya más información accesible sobre el ejercicio de recursos públicos y privados con fines electorales. Esto, entre otras cosas, implicaría hacer a los par-

tidos políticos sujetos a la ley federal de transparencia, vincular el financiamiento público de los partidos políticos a los votos válidos y pluralizar sus fuentes de recursos.

El sistema de prerrogativas también define la forma organizativa que toman los partidos políticos y sus mecanismos de toma de decisión. Cuando una sola fuente de financiamiento predomina, vemos cierto isomorfismo entre los partidos; los procesos y las organizaciones son construidas en términos del acceso a esos recursos. En cambio, si se pluralizan las fuentes de recursos veremos a partidos que se organizan y se comportan de manera distinta, partidos que intentan ampliar sus fuentes y bases de recaudación de fondos.

Para lograr esto, entre otras cosas, se puede vincular el financiamiento público de cada partido a los votos válidos emitidos en la última elección, se tiene que reducir el monto máximo de aportación individual a un partido político y se debe entregar al IFE todo el control sobre la recepción y fiscalización de recursos privados. De esta manera, los partidos políticos tendrán incentivos para que más personas participen en la elección, para buscar donantes de montos pequeños entre sus electores y ofrecerle al electorado, a través del IFE, información confiable sobre quiénes y con cuántos recursos contribuyen a un partido político.

V. Conclusión

En este texto se ha intentado expresar cómo se podría resolver un conjunto de problemas del sistema político mexicano si se parte de la idea de que, para mejorar a nuestra democracia, tenemos que mejorar los partidos políticos y el sistema de partidos en su conjunto. Esto implica refutar la idea de que tenemos que elegir entre un sistema más representativo para el electorado y un sistema más gobernable para quienes son gobierno. Lo que se ha planteado es que con un sistema electoral más abierto, más competitivo y con mejores mecanismos de representación, resultará un sistema más plural y más deliberativo que, a su vez, permitirá un sistema político más gobernable que el actual.

Para ello se necesita tomar decisiones en relación a la reelección legislativa y municipal consecutiva, la libre formación de partidos políticos y candidaturas independientes, las listas abiertas en la representación proporcional, la segunda vuelta presidencial y la proporcionalidad perfecta entre votos y escaños. A su vez, todo esto debe ir acompañado de una apertura y mejora en el acceso a la información sobre el comportamiento de los partidos políticos y el uso de recursos públicos y privados para fines electorales, tanto de contendientes como de gobiernos.

VI. *Bibliografía*

- Casar, María Amparo. “Reformas en el Aire”, Nexos. México, diciembre 2009.
- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski, y Sebastián Saiegh. “Government coalitions and legislative success under Presidential and Parliamentary”. *British Journal of Political Science* 34. (Reino Unido, 2004) 565-587.
- Córdoba Montoya, José. “Para Gobernar México”, Nexos. México, diciembre 2009.
- Este País. Encuesta de salida Parametría. Julio 2009.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Resolución S3ELJ03/2005. México, 2005.

CONTROL DE LA LEGALIDAD EN LA VIDA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Jorge LAZARTE

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Control de la legalidad en la vida de los partidos.* 1. *Régimen sancionador.* 2. *Justicia partidaria.* 3. *Instituciones y mecanismos de control de la legalidad.* 4. *Balance general*

El propósito de la ponencia es transmitir y compartir, en el marco del Seminario Internacional sobre el “Marco Jurídico de los Partidos Políticos”, la experiencia específica de Bolivia, para que pueda ser útil y pertinente acerca del control de la legalidad en la vida de los partidos políticos.

Para ello, nos apoyaremos en dos fuentes principales. Por una parte, en los textos existentes en la legislación de Bolivia sobre partidos y, por otra, en la experiencia y reflexión realizadas por el autor en años de trabajo profesional dentro y fuera del organismo electoral, publicaciones y labor académica.

Por tanto, en cada uno de los rubros que serán referidos, seguiremos un enfoque que, partiendo del texto legal, se expondrá el objetivo práctico buscado y los resultados alcanzados. Al final, resumiremos en algunas puntualizaciones lo que puede ser aprovechable de la experiencia boliviana sobre el tema de la ponencia.

I. INTRODUCCIÓN

Como se sabe, los regímenes políticos actuales y complejos, por su carácter intrínsecamente representativo, no pueden funcionar sin partidos o sin sustitutos funcionales de partidos políticos. Esto es más evidente en regímenes democráticos, los cuales necesitan del voto regular de los ciudadanos para legitimarse y de partidos para organizar y expresar esa voluntad colectiva.

En la medida en que los partidos hacen funcionar a la democracia, ambos se implican. Lo nuevo en democracia no es que existan partidos, sino que existiendo se institucionalicen; es decir, que se estructuren y funcionen durablemente según reglas jurídicas adecuadas, y sean objeto de reconocimiento y protección estatal en el cumplimiento de sus funciones.

En América Latina y en Bolivia, esa institucionalización tomó la forma de ley de partidos, que a la vez que les reconoce existencia jurídica, incorporándolos a parte del sistema institucional, les fija límites que los haga compatibles con los principios de la democracia. Unos de esos límites tiene que ver con la vida interna de los partidos, con la necesidad de su regulación; es decir, con la existencia de una estructura que los organice, un funcionamiento que impida la arbitrariedad de unos en perjuicio de otros y que los conflictos de distinta naturaleza entre sus miembros, particularmente cuando afectan a los miembros de base, sean canalizados por reglas que eviten su descontrol sobre la base del respeto de derechos de unos y de otros.

En este sentido, puede decirse que una ley de partidos tiende a controlar el poder interno y hacerlo democrático. De manera general, diríamos que estos fueron los propósitos de la Ley de Partidos Políticos (1999) en Bolivia, por lo menos hasta la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (2010), que cambia de manera significativa los parámetros usuales en la existencia de los partidos.

No es menos significativo que, por lo general, la legislación de partidos se hubiera producido en contextos de crisis de éstos,

situación parece haber acompañado su existencia desde el “retorno” a la democracia. En otras palabras, que esa crisis tiene orígenes no institucionales y cuya duración parece remitirnos a raíces profundas que desbordan los marcos institucionales.

Vistas las cosas en perspectiva, podría decirse que si bien el esfuerzo de institucionalización no podía bastar para resolver esa crisis, sí la ha atenuado y de algún modo ha permitido comprenderla mejor.

En Bolivia hubo una espera de cerca de 90 años, desde la primera vez que los partidos son mencionados en una disposición legal, y de 17 años desde que la democracia empezó a funcionar en 1982, para que en 1999 se aprobara una ley que regulara la vida de los partidos. Esto quiere decir por lo menos una cosa: que la ley nació en democracia por razones que podríamos llamar funcionales, no casuales, pues fue un componente esencial de la necesidad de institucionalización de la democracia, o lo que es lo mismo, de organizarse en instituciones propias sin las cuales quedaría en el aire.

Pero a la vez, esta institucionalización reveló el primer escollo de fondo: para cualquier país, como Bolivia, habituado a la ilegalidad, es un verdadero desafío el control de la legalidad; sin embargo, es la base de las instituciones y de la institucionalización los partidos.

La legalidad es la existencia de la ley (validez), su cumplimiento (eficacia) y pertinencia (eficiencia) con respecto a los fines propuestos y logrados. El fin de la legislación sobre partidos es la institucionalización de ciertas estructuras de “mediación” y su adecuación a los principios de la democracia.

La ley de partidos en Bolivia no apareció simultáneamente con la democracia. Fue, en realidad, resultado de su proceso de institucionalización. Primero consolidó los procesos electorales, en el sentido de que las elecciones se realicen en los tiempos previstos por ley; y luego la tarea fue con los partidos, uno de los eslabones más débiles de la cadena de factores de un proceso democrático: partidos autoritarios, poco o nada institucionalizados, fuertemente

personalizados, y muy opacos en su funcionamiento. Por tanto, la ley de partidos debía contribuir a que los partidos duren en el tiempo, funcionen democráticamente y sean transparentes.

La aprobación misma de la ley tuvo sus propias cadencias durante cinco años, desde el momento en que en 1992 los jefes de los más importantes partidos políticos de entonces decidieron aprobar una ley de partidos.

Hubo una participación activa de los partidos, o de algunos dirigentes, que comprendieron la importancia de una legislación propia. La Corte Nacional Electoral impulsó el proceso y su autoridad pública e imparcialidad facilitó los acuerdos políticos, mientras que las fundaciones internacionales contribuyeron al financiamiento global, especialmente con la contratación de expertos en el tema.

De todos modos, el producto final fue elaboración nacional. Dos factores inmediatos contribuyeron a su viabilidad: por un lado, los partidos unieron la ley de partidos a la posibilidad de institucionalizar el financiamiento público de sus actividades; por otro, fue una respuesta al sentimiento crítico creciente en la sociedad a los partidos.

La Ley de Partidos se estructuró siguiendo un formato ya estandarizado en sus componentes más importantes:

A. Procedimientos legales para la constitución, el reconocimiento legal y de extinción de partidos. El propósito era evitar el crecimiento descontrolado de partidos y diferenciarlos de los informales -- que suelen tener vida corta -- por haber cumplido condiciones mínimas que prueben que efectivamente existe una voluntad colectiva de ciudadanos buscando organizar un partido y que puede ser protegida por el Estado.

B. Estructura interna de organización contenida en sus estatutos regulatorios. Garantizar la continuidad orgánica de un partido por encima de la vida de sus dirigentes, con sus propios niveles de organización y distribución de roles, y que funcionen conforme a sus reglas internas permanentes no sometidas a la voluntad variable de la dirigencia.

C. Derechos y deberes, tanto del partido como tal y de sus miembros. Lo que pueden y deben hacer en su relación con el sistema político nacional y su sistema interno. Quizá lo destacable fue la incorporación de todo un sistema de derechos del militante.

D. Mecanismos de designación de sus autoridades y candidatos.

E. Patrimonio y fiscalización de sus recursos.

F. Sanciones y procedimientos.

Los objetivos buscados fueron esquemáticamente los siguientes: contribuir a la institucionalización de los partidos mediante estatutos elaborados a partir de principios de base establecidos en la ley; promover la democratización interna de los partidos, con derechos y deberes para sus miembros, principalmente de base que podían participar en la vida interna de sus partidos mediante distintos mecanismos; y hacerlos transparentes, sobre todo en lo que conciernen en un ámbito donde todo era oscuro: el manejo de sus recursos, fuentes y uso.

Es decir, la ley establecía un conjunto de preceptos respecto a lo que podían o no hacer los partidos, a los marcos aceptables en su estructuración y funcionamiento, a los límites permisibles en su acción, a las prohibiciones y, finalmente, sanciones y procedimientos previstos para ello. Está claro que todo ese andamiaje jurídico, además de existir, necesitaba ser cumplido. Esta fue la tarea del control jurisdiccional y de los mecanismos existentes para este fin, que es lo que trataremos a continuación:

II. CONTROL DE LA LEGALIDAD EN LA VIDA DE LOS PARTIDOS

1. *Régimen sancionador*

A. Características. De manera general, puede decirse que en toda la época anterior del organismo electoral (desde 1956, año de fundación de la Corte Nacional Electoral, hasta el 2010, que es el corte histórico establecido por una nueva Constitución Política del Estado con nuevas leyes y nuevas instituciones electorales), se pasó de una etapa, en la que las disposiciones legales sobre partidos eran pocas y no cumplidas, a otra, ya en democracia, en

que esas normas de desarrollan en profundidad, en forma de ley de partidos y se establece mecanismos de control para el cumplimiento de la norma.

En ese proceso crecieron y complejizaron las normas legales y reglamentarias, éstas últimas aprobadas por el organismo electoral. Puede también decirse que fue un tránsito de las prohibiciones sin sanciones a las sanciones que siguen a las prohibiciones. Diríamos que fue un crecimiento del régimen sancionador. Este es el caso en la regulación de la vida interna de los partidos y el ejercicio de sus derechos por parte de los miembros militantes mediante el recurso de queja.

Pero a la vez fue un proceso en el que los mecanismos de sanción se hicieron cada vez más efectivos en su cumplimiento, incidiendo en las expectativas y pautas de comportamiento de los partidos. Fue el caso de los requisitos para el reconocimiento jurídico, que establece un porcentaje de registros de militantes, cuya veracidad era verificada por el organismo electoral.

B. El órgano sancionador. El organismo electoral, la Corte Nacional Electoral, desde su constitución en 1956 ha sido declarado independiente de los poderes del Estado. Pero esta independencia legal no impidió su dependencia real de los partidos de gobierno que la controlaron.

Esta contradicción no constituyó objeto de preocupación pública durante más de tres décadas. Sólo lo fue en democracia, cuando se hizo evidente que la contradicción debía ser resuelta por el lado de la independencia real. La necesidad estalló como escándalo nacional a fines de los 80, a cinco años de la instauración de la democracia, por prácticas toleradas en el pasado, pero ya inadmisibles en la nueva época, de alterar resultados electorales a favor de partidos en el poder.

Una presión muy fuerte de la opinión pública movilizadora obligó a los partidos más importantes a comprometerse a garantizar que los procesos electorales serían limpios mediante la designación de operadores electorales independientes. La designación por el Congreso Nacional de ciudadanos “notables” con alto

perfil nacional y diversidad profesional, y por dos tercios del total de sus miembros -- más alto que para elegir al presidente de la República -- le devolvió credibilidad al voto del ciudadano.

La reelección por dos mandatos siguientes fue la prueba de lo acertado que fue este salto, que convirtió al organismo electoral en la institución pública con mejor imagen nacional y modelo de la institucionalización democrática para instituciones como el Tribunal Constitucional. Esta experiencia exitosa, que fue la base de la acción del organismo electoral en democracia hasta la segunda mitad de los años 2000, es ahora parte de la memoria del país.

Este equipo de operadores que dirigieron el organismo electoral tuvo la convicción de que el camino para estar a la altura del desafío de otorgarle credibilidad a una institución que no la tenía era atenerse a ley y hacerla cumplir preservando su independencia con respecto a los intereses de los partidos y del poder. La primera señal de la nueva política institucional, a las pocas semanas de haberse posicionado, fue negarse a diferir la fecha de cierre del proceso de inscripción ciudadana, como era la costumbre; es decir, que los partidos y la opinión pública debían saber por adelantado que lo que establecía la ley sería cumplido y que los fallos del organismo electoral, además, serían inapelables.

C. Las sanciones. A medida que crecían las obligaciones de los partidos, crecieron también las normas regulatorias con sus prohibiciones y sanciones. El código electoral diferenció dos tipos de acciones punibles: las faltas y los delitos.

Las primeras fueron moduladas como leves, graves y muy graves, con sus respectivas sanciones. La ley de partidos optó por ese mismo esquema, pero reduciendo las faltas a leves y graves.

Una vez establecidos los límites permitidos en la acción de los partidos, dirigentes y miembros de base, bajo la forma de restricciones y prohibiciones, se instituyó un régimen de infracciones y sanciones contra las transgresiones atribuibles colectiva o individualmente, con atribución de responsabilidades partidarias o personales, sin perjuicio de acciones civiles y penales. Finalmen-

te, se establecieron procedimientos que debían seguirse en cada uno de los procesos.

El organismo electoral tenía facultades para imponer sanciones según el carácter de las infracciones diferenciadas entre faltas y delitos. En el primer caso, si la falta era una infracción leve -- como el incumplimiento de registro de bienes muebles del partido, la alteración de los requisitos para la formación de partidos o el uso de los bienes del Estado para fines partidarios -- la sanción consistía en imponer una multa financiera o la suspensión del mandato, mediante resolución expresa, del dirigente transgresor.

Si la infracción era considerada grave -- como el incumplimiento de los dirigentes del partido de convocar a congresos o reuniones nacionales conforme a las previsiones estatutarias, la omisión de rendición documentada de cuentas de los recursos públicos recibidos o la alteración de información provista por el organismo electoral -- las sanciones eran más duras que las anteriores, como la suspensión del financiamiento público, la revocatoria del mandato de los dirigentes responsables o su inhabilitación para presentarse a cargos públicos electivos.

Si las infracciones eran delitos, el organismo electoral estaba habilitado para remitir obrados al Ministerio Público para iniciar acciones civiles o penales, que podrían querellarse como parte civil.

A estas sanciones jurídicas se adicionaban otras no contempladas en la ley, pero que tenían un efecto inevitable. En razón de que todas estas decisiones jurisdiccionales eran públicas, y susceptibles de conocimiento y difusión general -- que es lo que acontecía en virtud del principio de transparencia -- se producía una suerte de sanción moral o social contra los responsables de las infracciones.

Finalmente, la ley preveía todo un capítulo destinado a los procedimientos para tramitar las sanciones a eventuales infracciones. En principio, estaba habilitado para ello todo ciudadano presentando pruebas de las denuncias, cumpliendo en lo pertinente las previsiones del código civil.

La audiencia pública -- oral, continua, pública y contradictoria -- tenía lugar si la demanda no era declarada improcedente y concluía con una resolución, una vez que hubieran terminado las exposiciones, absolutoria o con condena, y si había lugar por delitos cometidos, los obrados eran remitidos al Ministerio Público.

Todo este sistema normativo fue complementado por reglamentos, sea porque el organismo electoral los juzgaba necesarios para aplicar la norma -- aún sin estar legalmente habilitada para hacerlo -- o porque más tarde la ley misma remitió su aplicación a reglamentos aprobados por el organismo electoral. En el primer caso, el organismo electoral era tolerado no sólo porque cubría una necesidad o vacío legal, sino porque su propia autoridad ahuyentaba cualquier duda en esos casos límites de estar motivada por otras razones que no fueran las deducibles de la ley y de sus funciones.

Por tanto, la regulación avanzó según los problemas a los que debía responder y que emergieron en el proceso mismo de implementación, lo que supuso realizar ajustes frecuentes en la legislación electoral. Por ello, habría sido útil que al cabo de una década de trabajo se hubiera producido una evaluación general del período, pero el entorno político muy volátil impidió que una necesidad de esta naturaleza pudiera ser agendada.

D. Balance. Ya en términos de evaluación, quizá el mayor problema fue que el organismo electoral casi siempre estuvo con retardo administrativo e institucional respecto de las reformas o ajustes realizados, aunque hubiera sido él mismo el que los promoviera, pues en muchos casos suponía diseñar unidades especializadas con personal idóneo, lo que no siempre fue el caso por razones económico-financieras y por la escasez de recursos humanos profesionalizados.

En los últimos años, el organismo electoral pudo contar con esos recursos procedentes de la cooperación internacional, pero ya en momentos de grandes conflictos políticos del país, que la presionaron fuertemente afectando su autoridad.

El otro problema que incidió en la eficacia de la ley fueron los mismos operadores políticos, poco habituados a controles de legalidad. Sólo la autoridad del organismo electoral y sus decisiones por consenso hicieron posible avanzar en este ámbito tan ajeno a la cultura política del país.

2. *Justicia partidaria*

A. Características de los órganos de justicia partidaria. La justicia no sólo supone reglas de justicia, sino de órganos encargados de aplicar justicia. La experiencia en Bolivia tiene ambigüedades: de un lado, la novedad establecida por primera vez en la legislación de que los estatutos de los partidos deben incorporar órganos y procedimientos para la fiscalización interna de las actividades del partido y del cumplimiento de sus reglas de funcionamiento.

Del otro, estos órganos de justicia partidaria no llegaron a adquirir un rol central en la institución partidaria, porque fueron poco requeridas. Quizá en ello tuvo algo que ver el que se creyera que sus fallos difícilmente podían contrariar la voluntad de los dirigentes, como ocurría en el pasado. Las controversias internas tendieron a resolverse por la “salida” más que por la “voz”, que podía ser muy costosa, tanto por el temor de represalias internas como porque el proceso podía llegar penosamente hasta el organismo electoral, una vez que los mecanismos internos hubieran sido agotados. Llegado a este punto, la animosidad podía ser tan crecida que no era posible la convivencia.

Es decir, para que el órgano de justicia partidaria sea funcional debe conquistar cierto umbral de confiabilidad, que depende en buena parte de que tenga autoridad propia en el partido, que estatutariamente esté garantizada su independencia respecto a los otros órganos de decisión del partido y que sus decisiones sean de cumplimiento obligatorio, excepto cuando sean recurribles a una instancia externa, que sean los órganos electorales.

Este principio de la independencia debe asociarse como su complemento con el de imparcialidad. Esta última implica la primera, pues difícilmente podrá existir imparcialidad si no hay independencia garantizada en los estatutos. Para ser creíbles internamente y que la apelabilidad esté garantizada, éstos órganos deben probar que son imparciales; sin embargo, para ser eficaces no basta la letra, así esté suficientemente desarrollada. El otro componente decisivo, sobre todo en culturas políticas fuertemente personalizadas, lo constituyen los operadores de esos órganos de justicia partidaria. Para creer en la justicia hay que creer en sus operadores, que si los miembros del órgano de justicia son a la vez militantes o dirigentes del partido, difícilmente un militante iniciará una demanda ante ese órgano sabiendo en su fuero íntimo que pueden existir entre los miembros de las cúpulas afinidades y complicidades que los unen. Por ello es recomendable que esos miembros no sean militantes activos y con perfil respetable o, mejor, sean personalidades externas disponibles y todos elegidos en Congreso Nacional, de donde proceda su autoridad y legitimidad.

B. Balance. En la legislación boliviana lo rescatable es que se haya dado por primera vez reglas generales vinculantes acerca de este tipo de órganos de justicia partidaria; que antes los partidos los tenían en sus estatutos, pero que en general eran empleados por sus dirigentes para controlar y sancionar las disidencias internas. En los años 90 se pasó de la arbitrariedad política cupular a un proceso de institucionalización legal de controles internos y de mecanismos de fiscalización externa, incluyendo la defensa de los derechos de los militantes de base, que nunca habían tenido esta oportunidad legal. Los pocos casos que se registraron probaron su eficacia durante todo ese tiempo.

3. Instituciones y mecanismos de control de la legalidad

A. Mecanismos e instituciones de control. La legislación electoral incorporó como principio el de “legalidad”, por el cual los miembros del organismo electoral rigen sus acciones de acuerdo

con la Constitución Política, el Código Electoral y el ordenamiento jurídico del país; por tanto, tenían la obligación de cumplir con todas sus facultades legales. Sin embargo, entre la treintena de facultades expresamente reconocidas al órgano electoral, en lo que fue el Código Electoral, sólo una se refería a los partidos, que deberían ser atendidos en sus consultas.

Es en la ley de partidos donde se encuentran especificados y desarrollados los mecanismos de control, que es la facultad de fiscalización por parte del organismo electoral. Con todo, ya en el Código existían prescripciones referentes a varios ámbitos en los cuales los partidos estaban implicados y, por tanto, sujetos a sanciones del organismo electoral. Por ejemplo, si incurrían en infracciones a las normas para la propaganda electoral.

La facultad reconocida a la Corte Nacional Electoral de fiscalización y de control de la legalidad interna de los partidos se complementó con la de reglamentar las disposiciones legales e imponer sancione. El código electoral además estipulaba que las resoluciones del organismo electoral eran de cumplimiento obligatorio y causaban estado.

La posibilidad legal de recurrir estas resoluciones ante el Tribunal Constitucional no mermó la autoridad electoral, pues en general este tribunal emitió fallos ratificando la exclusividad jurisdiccional del organismo electoral.

B. Alcance y límites. En el curso del proceso, el control del organismo electoral se fue extendiendo a diversos ámbitos de la vida de los partidos. A medida que el organismo electoral se afianzaba, emergían necesidades y problemas en los partidos, fuertemente criticados por la opinión pública, y que revelaban retardos en su funcionamiento más propio de etapas no democráticas. De este modo creció la legislación desde el reconocimiento de partidos, procesos electorales, fiscalización de recursos y de la vida interna, así como del cumplimiento de estatutos. A ello se sumó la ley de agrupaciones ciudadanas, de pueblos indígenas y la media docena de reglamentos aprobados por el organismo electoral.

Esta variedad de reglamentos convirtió el control en muy reglamentarista, quizá porque había que cerrar todo margen de acción discrecional en los “huecos” jurídicos, que solían ser aprovechados por los partidos para evadirse de la norma.

Ya afirmamos que este control y fiscalización de la legalidad en la vida de los partidos no fue sólo el cumplimiento de la ley propiamente, sino también la obligación de los partidos a sujetarse a sus estatutos aprobados por ley y verificados por el organismo electoral.

La fiscalización le permitía al organismo electoral hacer el seguimiento de la vida interna de los partidos respecto al cumplimiento de normas legales y estatutarias. Para ello, disponía de la obligación legal de los partidos de comunicar al organismo electoral acerca de la aprobación o modificación de sus estatutos, la designación de sus autoridades más importantes, la forma de designación de sus candidatos, la realización de sus congresos, el origen y el uso de sus recursos financieros. En fin, de todo lo más significativo y legalmente obligatorio, que luego el organismo electoral acumulaba en forma de documentación en archivos destinados para este fin. El organismo electoral podía eventualmente cotejar esta información con las exigencias normativas internas, pero en general suponía la buena fe de los remitentes.

Una de las fuentes más significativas del seguimiento verificable provenía de controversias en el mismo partido, que llegaban a conocimiento del organismo electoral, o de los propios militantes, y que de acuerdo al “recurso de queja” podían recurrir al organismo electoral si suponía que las resoluciones partidarias no se habían ajustado a la norma legal nacional o a la interna.

En suma, puede decirse que buena parte el proceso de institucionalización de los partidos fue debido al régimen sancionatorio, que también fue creciendo con el tiempo y con la certeza de que las sanciones serían aplicadas por el organismo electoral. La certidumbre de que podían imponerse sanciones jugó un rol disuasivo en los partidos para no violar la legalidad.

C. Balance. Con todo, el proceso tropezó con obstáculos y lastres provenientes del pasado. Quizás el problema mayor ha sido la resistencia misma de las cúpulas dirigentes habituadas a un manejo no controlado del poder interno y el desconocimiento por parte de los militantes de sus derechos. También ha sido un factor adverso la discontinuidad en el trabajo de los órganos de control externo por parte del organismo electoral. Mientras éste cumplió debidamente con sus obligaciones, fue visible que los partidos tuvieron que empezar a adecuar su funcionamiento a las nuevas reglas, lo que permitió iniciar en ellos un proceso aún frágil de institucionalización.

Cuando este control bajó en intensidad y se hizo complaciente -- para decirlo de algún modo -- con el fin de ahorrarse dificultades suplementarias a las propias de todo proceso electoral, los partidos respondieron incumpliendo sus obligaciones de ley. Entonces, las violaciones se hicieron demasiado evidentes, como el regreso al modo tradicional de designaciones de candidatos en círculos estrechos o unipersonales. En buena parte de los casos ocurrió fuera de las instancias regulares y sin que sorprendentemente llamara la atención en el partido o en la opinión pública, como si ese proceder fuera de sentido común. La cultura política del entorno no es funcional a estos procesos de control institucional.

De todos modos, el caso boliviano, junto a otros, fue la prueba positiva de que es posible abrir un proceso de institucionalización de los partidos y de llevar a cabo el control de la legalidad, si existe en los órganos encargados de esta función la convicción de que debe hacerse y que, cuando lo hace, puede contar con el apoyo de la opinión pública, que en ese sentido no está cerrada a modificar sus pautas políticas de comportamiento si los de "arriba" cumplen su deber.

Adicionalmente, puede señalarse como un lastre estructural en el caso de Bolivia el hecho de que el organismo electoral cumpla a la vez funciones administrativas y jurisdiccionales, produciendo congestiónamiento interno, un factor que tuvo su parte en que las

nuevas agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas no fueran sancionadas debidamente, conforme a la ley que les está destinada.

Los cambios totales en la composición de los miembros del organismo electoral debilitaron también las políticas de cumplimiento estricto de la ley. Los nuevos operadores, más focalizados en garantizar la normalidad de los procesos electorales y en no enturbiar sus relaciones con los partidos, optaron por cerrar los ojos o ser tolerantes en el cumplimiento de la legalidad. En este contexto, no pocas veces se invocó el principio de preclusión para dejar pasar sin sanción infracciones a la legalidad.

Para concluir, puede decirse que en Bolivia hubo un intento relativamente exitoso de normar y hacer cumplir lo normado. La condición para ello fue la confiabilidad en el organismo electoral, resultado de la credibilidad e imparcialidad de los operadores de justicia electoral.

Los partidos mejoraron su organización y emprendieron un proceso frágil de institucionalización (congresos nacionales, dirigentes elegidos con plazos fijos, candidatos desinados según estatutos, militantes protegidos con recursos especiales, rendición de cuentas de recursos, declaración de patrimonio, cierta democracia interna y ejecución de sanciones a las infracciones); el órgano electoral adquirió notoriedad pública y fue la institución pública con mejor imagen pública.

4. *Balance general*

A. El principio del cual partimos es que la legalidad no es simplemente la existencia de la ley. Es el cumplimiento de la ley, ya que por sí misma no asegura su propio cumplimiento. Es necesaria una institución para hacerla cumplir e imponer sanciones.

B. En Bolivia (y en América Latina) hay resistencia al cumplimiento de la ley, porque no se la hace cumplir o porque no se la cumple voluntariamente. La sociedad no parece tener demasiadas preocupaciones al respecto. Lo ignora o es tolerante.

C. Por ello es que la experiencia en Bolivia, por lo menos de los años 90 en el control de legalidad de la vida de los partidos, puede considerarse en principio como exitosa, tanto por el avance significativo de la legislación como porque fue eficaz en la medida en que los partidos, venciendo sus propios lastres, habían entrado en un proceso de institucionalización sujetándose cada vez más a la nuevas pautas legales de cumplimiento obligatorio.

Esta experiencia también ratificó la idea de que para ello debe contarse, como condición, con órganos de control independientes, con operadores de justicia que demuestren imparcialidad y autoridad en sus decisiones.

D. Sin embargo, no hubo continuidad en las políticas de aplicación y control de la legalidad, lo que reabrió una brecha significativa de incumplimiento de las normas, como en la designación de candidatos a puestos electivos en últimas elecciones nacionales de diciembre de 2009, cuando los partidos que no se ajustaron a regla incumplieron con las condiciones de la ley y con sus estatutos, sin que tal contingencia provocara reclamaciones de ninguna naturaleza. Este debilitamiento general de la institucionalidad a la vez afectó a la credibilidad pública del mismo organismo electoral.

E. En la actualidad, Bolivia está en proceso de “refundación”, con una nueva Constitución para un Estado “plurinacional”, con nuevas reglas de juego, nuevas leyes, nuevas instituciones y un nuevo órgano electoral. Poco antes, el partido de gobierno promovió y aprobó en el parlamento la eliminación del financiamiento público a los partidos, sin que nadie proteste y con apoyo de la población. La misma ley de partidos ha sido derogada en muchos artículos y ha perdido centralidad normativa. En el fondo de estos cambios “refundacionales” puede percibirse una corriente antipartido, que viene de lejos, pero que las nuevas normas refuerzan.

F. Finalmente, parece importante preguntarse si las dificultades en el control y, sobre todo, en el cumplimiento de legalidad en la vida de los partidos políticos, no tienen mucho que ver con

la debilidad misma del principio del Estado de derecho en la sociedad. Y que la institucionalidad siempre precaria, junto con la crisis de los partidos que acompañó la democracia de la “tercera ola”, no nos remite a pesados factores sociológicos a contravía, y que, por ello mismo, si no habría que cambiar las tradicionales preguntas acerca de lo que deberían ser y hacer los partidos políticos.

LA REFORMA ELECTORAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Ciro MURAYAMA RENDÓN*

1. *Razones y antecedentes de la reforma de 2007*

En materia de las condiciones de la competencia política, el sistema electoral mexicano experimentó un avance significativo a partir de la reforma de 1996, cuando se determinó que el financiamiento público sería preponderante, se reguló y limitó el financiamiento privado, se establecieron fuentes prohibidas de financiamiento, se fijaron topes al gasto durante las campañas electorales, se consignó el derecho de los partidos políticos y sólo de ellos para comprar publicidad electoral en radio y televisión, y se creó una comisión permanente de fiscalización en el Instituto Federal Electoral. En suma, se crearon y afinaron las reglas para que los partidos políticos recibieran financiamiento, gastaran, accedieran a los medios electrónicos y fueran fiscalizados. Los saldos de la reforma electoral de 1996, en lo que hace a las condiciones de la competencia, son claramente positivos: el mayor equilibrio en el financiamiento incrementó la diversidad de la representación política en el Congreso – desde 1997 ningún partido ha obtenido la mayoría en la Cámara de Diputados y, a partir del año 2000 tampoco en el Senado-, dio lugar a la alternancia en el Poder Ejecutivo federal, e incluso hizo posible

* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

que distintas conductas anómalas en materia de financiamiento pudieran ser oportunamente sancionadas por la autoridad electoral.

Sin embargo, en una década de elecciones federales también surgieron problemas en las condiciones de la competencia, en ocasiones como resultado de leyes incompletas, omisas o erróneas, que contribuyeron a incrementar el grado de confrontación política entre los actores e incluso debilitar la credibilidad en los procesos electorales. Por ello, era pertinente y necesaria, tras las elecciones de 2006, una reforma electoral para la consolidación y el fortalecimiento de la democracia mexicana. Entre los problemas que se planteó resolver con la reforma constitucional pueden identificarse: 1) el costo creciente de las campañas por el gasto en radio y televisión; 2) los problemas de fiscalización de ingresos y egresos de los partidos, asociados a compra de publicidad político electoral en los medios electrónicos; 3) la intromisión en las campañas por parte de los gobiernos a través de sus estrategias de comunicación social; 4) el uso de recursos públicos de los gobernantes para promover su imagen con fines electorales; y, 5) la compra de publicidad electoral por parte de terceros que afectaba las condiciones de la competencia política.

2. La reforma electoral de 2007: resultados y retos de su implementación.

2.1. Frenar la espiral creciente de gasto en radio y TV

En los procesos electorales federales de 1997, 2000, 2003 y 2006, el gasto de los partidos en radio y televisión se incrementó de manera drástica, al pasar de representar el 55% del gasto en campañas al 95%.¹ De los datos anteriores es evidente que el grueso del financiamiento público en año de elecciones se convertía,

¹ Raúl Trejo (2008), “Democracia y medios de comunicación en la reforma electoral de 2007”, mimeo, y Ciro Murayama (2008), “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano” en Córdova L. y Salazar, P. (coords.) *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, TEPJE, México.

por la vía de los hechos, en ingresos de los principales grupos de concesionarios de radio y televisión en el país. El encarecimiento de las campañas se explica por el gasto en medios electrónicos.

Partido o coalición	Gasto en radio	Gasto en TV	Total de gasto en medios electrónicos (A)	Financiamiento público para campañas (B)	A / B en %
PAN	272,667,508	347,579,650	620,247,158	555,866,538	112%
Alianza por México	154,255,799	487,817,896	642,073,695	804,073,224	80%
Por el Bien de Todos	132,508,844	443,149,520	575,658,364	628,882,944	92%
PANAL	19,276,488	71,974,763	91,251,251	39,776,454	229%
PASC	9,390,745	35,351,32	44,742,067	39,776,454	112%
Total	588,099,385	1,385,873,152	1,973,972,536	2,068,375,614	95%

Fuente: Elaboración propia a partir del dictamen del IFE sobre la fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales, votado el 21 de mayo de 2007.

El hecho de que los partidos tuvieran que cubrir costos monetarios crecientes para acceder a los medios electrónicos de comunicación daba lugar a la necesidad de hacerse también de recursos crecientes. Asimismo, suponía que los partidos, definidos en la Constitución como entidades de interés público, tuvieran que someterse a una negociación de mercado con las empresas de radio y televisión, para asegurar que sus mensajes, un asunto de interés público, efectivamente llegaran a la ciudadanía, abriendo la puerta a que fuesen los propios concesionarios los que, con sus tarifas, pudieran determinar la presencia de determinados partidos y candidatos a través de frecuencias que son propiedad de la nación. El cuadro 2 muestra los costos unitarios de los anuncios de radio y televisión pagados por los distintos partidos y coaliciones durante las campañas federales de 2006.

	Costo unitario radio	Costo unitario TV	Presencia Radio	Presencia TV
PAN	\$1,301	\$8,692	34,8%	25,7%
A. Por México	\$657	\$7,030	39,0%	44,5%
Por el Bien de Todos	\$1,003	\$13,398	22,0%	21,2%
PANAL	\$939	\$5,724	3,4%	8,1%
PASC	\$1,996	\$41,444	0,8%	0,5%
Total	\$977	\$8,890	100,0%	100,0%

Es elocuente analizar cómo la nueva disposición normativa para el acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos ha permitido eliminar las asimetrías preexistentes. Cabe reconocer, sin embargo, que el nuevo modelo no cambió, sino que incluso incrementó el fenómeno de la llamada spotización de la comunicación político electoral en México que, en su momento, puede ser objeto de revisión por el legislador.

	Presencia por señal de radio o TV	Presencia nacional	Porcentaje
PAN	1,394	2,847,942	28.3%
PRI	983	2,008,269	20.0%
PRD	848	1,732,464	17.2%
PT-CONV	600	1,225,800	12.2%
PVEM	438	894,834	8.9%
PANAL	372	759,996	7.6%
P. SOCDEM.	283	578,169	5.8%
TOTAL	4,918	10,047,474	100,0%

Elaboración propia a partir de datos del IFE.

La relevante decisión de prohibir la compra de publicidad electoral en radio y televisión por parte de los partidos políticos tiene cuatro aciertos fundamentales que conviene apreciar en su justa dimensión: 1) genera autonomía de los partidos políticos frente a los grupos de poder económico --y, peor aún delincuencia, porque se reduce sustancialmente su necesidad para acceder a dinero y comprar anuncios--; 2) elimina las inequidades propias de un modelo de mercado al asegurar que no sean los criterios de venta de publicidad de las empresas los que determinen la presencia de los actores políticos en los medios electrónicos; 3) se genera una mayor transparencia en el uso de los recursos de los partidos políticos y se elimina el principal rubro de gasto objeto de la fiscalización --como se verá en el siguiente apartado--; y, 4) se genera un ahorro en el gasto público porque disminuye, en consecuencia, el financiamiento para gastos de campaña (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Costo de gasto de campaña por elector efectivo en elecciones intermedias 1997-2009.			
	Financiamiento gastos de campaña (2009=100)	Ciudadanos que votaron (personas)	Costo de campañas por ciudadano que votó
Elecciones 1997	\$2,457,109,394	30,120,221	\$81.58
Elecciones 2003	\$3,142,353,220	26,968,371	\$116.52
Elecciones 2009	\$819,488,876	34,126,794	\$24.01

2.2. Gasto en medios y problemas para la fiscalización electoral.

En lo que toca a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, si bien México cuenta con una de las legislaciones más avanzadas del mundo en la materia,² el proceso electoral federal de 2006 evidenció serios problemas de control sobre la verificación del gasto en radio y televisión. Para sostener tal afirmación, valga señalar que en el proceso de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos y coaliciones de las elecciones de 2006, los actores políticos no consiguieron explicar la transmisión del 41% de sus anuncios en radio y el 21% en televisión. Esto es, de 601,689 spots publicitarios de los partidos y coaliciones que se transmitieron en radio y que el IFE detectó a través de sus monitoreos de medios, faltaron por acreditar por parte de los actores políticos casi un cuarto de millón de anuncios (248,159). En televisión, de los 155,883 spots electorales emitidos a favor de los contendientes que el IFE registró, no se acreditaron 32,867.

Los datos anteriores sugieren que, al haber 280,000 spots no acreditados en radio y TV, en las campañas de 2006 el gasto en medios electrónicos fue mayor a los 1,973 millones de pesos que los partidos informaron al IFE y que la autoridad comprobó --la suma que representó el 95% del financiamiento público para gas-

² Véase, por ejemplo, Griner y Zovatto (eds.), *Funding of Political Parties and Elections Campaigns in the Americas*, OEA-IDEA, San José, Costa Rica, 2005.

tos de campaña--. Por tanto, el modelo de compra-venta de publicidad electoral en los medios no sólo implicó un incremento desmesurado del gasto en medios que se cubría con el financiamiento público de los partidos, sino que pudo haber erogaciones aún mayores de los partidos --no informadas a la autoridad electoral, y por tanto contrarias a la ley--, o compra de publicidad para favorecer a las distintas fuerzas por parte de terceros --extremo también prohibido en la legislación electoral--, o bien, que se haya tratado de donaciones en especie por parte de los concesionarios --lo cual también es contrario a la determinación legal que prohíbe a las empresas mercantiles hacer aportaciones, de cualquier índole, a partidos y candidatos--. No es éste el espacio para analizar por qué el IFE no sancionó en su momento --en la revisión de los informes de gasto de campaña de 2006- a los partidos y coaliciones que no alcanzaron a justificar todos y cada uno de los promocionales contratados en radio y TV, pero valga la información para señalar que la fiscalización electoral enfrentaba un problema creciente cuando el dinero se destinaba a la adquisición mercantil de espacios en los medios electrónicos.

Cuadro 5. Spots de los partidos durante las campañas electorales de 2006.

Partido o coalición	Monitoreados por IFE	No acreditados	% no acreditados	Monitoreados por IFE	No acreditados	% no acreditados
PAN	209,559	68,031	32%	39,989	7,809	20%
Alianza por México	234,787	133,784	57%	69,390	10,825	16%
Por el Bien de Todos	132,068	37,395	28%	33,077	10,384	31%
PANAL	20,570	8,227	40%	12,574	3,611	29%
PASC	4,705	722	15%	853	238	28%
Total	601,689	248,159	41%	155,883	32,867	21%

Fuente: Elaboración propia a partir del dictamen del IFE sobre la fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales, votado el 21 de mayo de 2007 y disponible en www.ife.org.mx

Una vez que se prohibió la adquisición de publicidad en radio y TV, se eliminó la necesidad de acreditar la compra de anun-

cios. El IFE tiene ahora que verificar que las pautas publicitarias de los partidos, que son administradas por el propio Instituto, sean emitidas en tiempo y forma por los concesionarios.

El reto ahora es asegurar que, efectivamente, los concesionarios y permisionarios cumplan cabalmente con sus obligaciones constitucionales. Se trata de una tarea compleja porque la autoridad debe asegurar la transmisión de millones de anuncios en los procesos electorales federales y de cientos de miles en los locales, así como por las reticencias observadas a lo largo de los procesos electorales locales de 2009 y 2010, de algunos concesionarios para cumplir con la ley, lo cual evidencia la responsabilidad crítica de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia.

2.3. Las campañas gubernamentales en tiempo de elecciones.

En distintas elecciones, tanto locales como federales, un elemento que ha sido objeto de polémica lo representaron las campañas de comunicación social de los gobiernos, mismas que pudieron afectar la equidad en los comicios. Es el caso, por ejemplo, de los procesos electorales federales de 2003 y 2006. En el primero, el Consejo General del IFE hubo de enviar una carta el 25 de junio al presidente de la República, Vicente Fox, solicitándole pusiera fin a una campaña de “promoción del voto” que había emprendido el titular del Ejecutivo federal hacia la elección que se celebraría el 6 de julio de aquel año; en su misiva, el IFE hacía saber que “en caso de que esta solicitud no sea obsequiada dentro de las siguientes 36 horas, contadas a partir de la recepción de la presente, el secretario ejecutivo del Instituto llevará a cabo las medidas conducentes para interponer una controversia constitucional ante la SCJN”; el presidente decidió suspender la campaña referida.

En el proceso electoral de 2006, la estrategia publicitaria del Ejecutivo federal en los medios, también fue objeto de controversia. A grado tal que el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al calificar la elección presidencial de

ese año, calificó que los anuncios en radio y TV del presidente, “se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios”.

En el plano local, ya desde el año 2000 se tenía el antecedente de que el TEPJF había resuelto anular la elección a gobernador en Tabasco “por irregularidades que afectaron los principios de los comicios, entre otras, la intervención del gobierno estatal con apoyo al candidato ganador”.³

Con tales antecedentes, en la reforma de 2007, se especificó en la Constitución (artículo 41) que durante las campañas electorales deberá suspenderse toda la propaganda gubernamental, de cualquier nivel, en los medios de comunicación social.

2.4. *Recursos públicos y promoción personal de los funcionarios.*

Un problema adicional que se presentó en la vida político electoral del país fue el uso de las campañas de comunicación social de los gobiernos para promover la figura de distintos funcionarios públicos, con frecuencia de mandatarios locales y presidentes municipales, que aspiraban a un nuevo cargo de elección popular. Este fenómeno permitía que los recursos públicos fueran utilizados con un sesgo para promover el beneficio privado del mandatario en turno.

Frente a tales excesos, el Constituyente decidió especificar que toda propaganda gubernamental “deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso, esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público” (artículo 134 constitucional). El legislador federal, a su vez, introdujo una acotación al principio recién enunciado, señalando (artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE) que no se

³ Alanis, María del Carmen (2008), “La jurisprudencia del TEPJF: Fuente de la reforma electoral 2007-2008”, en Córdova L. y Salazar, P. (coords.) *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, TEPJF, México.

considerará propaganda los mensajes en los medios donde aparezcan los servidores públicos durante los cinco días previos y los siete posteriores al rendimiento de su respectivo informe de labores, una vez al año y siempre y cuando la difusión se limite al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.

2.5. *Compra de publicidad por parte de terceros.*

Si bien desde el COFIPE aprobado en 1996 existía la determinación de que sólo los partidos políticos pudiesen adquirir tiempo en radio y televisión para tratar de influir en las preferencias de los ciudadanos y, por tanto, esa compra le estaba vetada al resto de los actores,⁴ en la elección de 2006 las campañas se vieron alteradas por la intromisión de anuncios comprados por particulares con fines electorales. Se trató de los spots contratados, por ejemplo, por el llamado “Dr. Simi” para hacerse de la candidatura presidencial del Partido Alternativa Socialdemócrata pero, sobre todo, de anuncios pagados por el Consejo Coordinador Empresarial contra la candidatura de López Obrador.

En esa ocasión, el IFE fue omiso en aplicar la ley. El consejero presidente del IFE entre 2003 y 2007, llegó a sostener que el IFE no tenía facultades legales para evitar tales conductas (“hubo exigencias al IFE para que contuviera la conducta de ciertos actores (por ejemplo, el presidente o los grupos empresariales) [...]”. Al no existir facultades claras o sanciones expresas en la ley para prevenir, prohibir o detener tales acontecimientos [...] se generó

⁴ El artículo 48 del COFIPE, en su párrafo I asentaba: “Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales”, mientras que el párrafo 13 del mismo artículo complementaba con la siguiente disposición: “En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.”

inconformidad en algunos actores políticos”⁵). No obstante esa peculiar lectura, el Tribunal Electoral consideró, al calificar la elección de 2006, ilegal la intromisión empresarial que el IFE dejó pasar por alto.

Tras esa experiencia y para subrayar la importancia que tiene evitar que grupos particulares puedan alterar las condiciones de la competencia electoral, en la reforma de 2007 se elevó a rango constitucional la prohibición de que terceros realicen compras en radio y televisión para emitir mensajes que pretendan favorecer o afectar a cualquier partido o candidato.

Como puede verse en este recorrido de los problemas que generó el modelo previo de acceso a los medios de comunicación, en 2007 el Constituyente se hizo cargo explícitamente de los temas que, vinculados al uso de la radio y a televisión, resultaban disruptivos para los procesos electorales. Sin embargo, la decisión de acabar con la compra de anuncios en los medios electrónicos tuvo alcances que trascienden el mero ámbito electoral y tocan un tema más sensible para la vida democrática: el de la autonomía del Estado frente a los poderes privados.

3. Conclusiones y reformas para el futuro.

La relación entre política y dinero plantea una tensión estructural permanente en toda democracia. Las normas que regulan las condiciones de la competencia son reflejo de decisiones políticas en cada país que prefiguran el tipo de sistema de partidos que se busca edificar: si el énfasis en la equidad o en las libertades de los donantes; si se privilegia la competencia entre partidos o entre candidatos; si se brinda preeminencia al derecho de acceso a la información o a la libertad de expresión.

En México, la reforma electoral de 2007-2008 puede verse como un fortalecimiento de la equidad en las condiciones de la

⁵ Ugalde, L.C. (2006): “Los dilemas del arbitraje electoral” en *Nexos*, núm. 347, pp. 46-47.

competencia. Por orden de importancia, los cambios consisten, en primer lugar, en que se cancela la compra venta de publicidad electoral en radio y televisión y se garantiza el acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación electrónica a través de los tiempos de Estado. De esta forma, las campañas electorales, un asunto público per se, que realizan los partidos políticos –entidades de interés público- estarán en los canales de televisión y las estaciones de radio –que finalmente utilizan un espacio propiedad de la nación y son usufructuarios de concesiones públicas- con cargo sólo a los tiempos oficiales de Estado, sin que ello esté mediado por transacciones mercantiles. En la Constitución se define que terceros actores no podrán realizar gastos para beneficiar o afectar a partidos o candidatos en radio y televisión. La ley ya especifica sanciones para quien viole las normas en materia de acceso a los medios de comunicación.

Sin duda, queda abierta la discusión, que en su momento deberá ser decisión del Constituyente, de preservar el modelo que establece que el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónica deberá ser sólo a través de los tiempos oficiales del Estado, pero a la vez, de revisar si este acceso implica recurrir a la figura del spot publicitario y repetirlo miles de veces en cada proceso electoral.

Por otra parte, a raíz de la reforma electoral de 2007-2008 se racionaliza la dotación de recursos públicos a los partidos políticos, sobre todo los que se destinan para gastos electorales. El financiamiento ordinario dependerá del número de ciudadanos inscritos en el padrón y del comportamiento del salario mínimo. Su distribución continuará definiéndose a partir de una fórmula de 30% igualitario y 70% proporcional que ha favorecido la equidad. El financiamiento para gastos de campaña cuando se renueven la presidencia de la República y el Congreso de la Unión será de un 50% del financiamiento ordinario; cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, el financiamiento para gastos de campaña será de un 30% regular, lo que permitirá que en ese tipo de campañas el monto de recursos públicos sea de una cuarta parte

respecto a lo que se había otorgado en los años anteriores. Este diseño deberá preservarse en las reformas electorales por venir, pues la austeridad es un valor republicano a rescatar y la forma de repartir los recursos entre los partidos induce cierta equidad --30% igualitario-- a la vez que reconoce las diferencias legítimas en la presencia de las distintas opciones políticas entre la ciudadanía.

Un elemento adicional a considerar es que los topes de gasto de campaña disminuyen. Tanto por el lado de los ingresos, como de las erogaciones de los partidos en las campañas, los recursos son más austeros. Ahora la fiscalización electoral será clave en este terreno, por lo que debe asegurarse que se desplieguen todos los recursos técnicos para verificar que los gastos de los partidos se apeguen a la norma.

Por otra parte, las aportaciones privadas a los partidos políticos se mantienen, y se fija en un 10% del tope de gasto de campaña los ingresos que por simpatizantes y por cuotas de militantes, autofinanciamiento y aportaciones de los candidatos a sus campañas el límite permitido para este tipo de recursos privados.

La reforma constitucional ratificó el principio de máxima transparencia y rendición de cuentas en los manejos financieros de los partidos. Para ello, el Instituto Federal Electoral ve fortalecidos los instrumentos para realizar la fiscalización a los partidos, en tanto se establece que los secretos fiduciario, bancario y fiscal no le serán oponibles.

El conjunto de cambios legislativos descritos dan cuenta de una importante definición política que acotó el *laissez faire* para reforzar la equidad en las condiciones de la competencia. Es indispensable que en materia electoral el país cuente no sólo con buenas normas sino con buenas prácticas, en este terreno la responsabilidad de las autoridades electorales es central e intransferible.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN PERÚ

Fernando TUESTA SOLDEVILLA

SUMARIO: I. Características principales del sistema de financiamiento peruano. II. Un doble financiamiento público. 1. El discutido financiamiento público directo. A. Condiciones para acceder al financiamiento. B. El problema del monto y forma de distribución del financiamiento público. C. Destino de los fondos. 2. Financiamiento Público Indirecto. III. Financiamiento privado. 1. Fuentes de financiamiento permitidas: topes. 2. Fuentes de financiamiento prohibidas. IV. Regulación sobre los medios de comunicación. 1. Espacio en época no electoral. 2. Espacio en época electoral: la Franja Electoral. A. En Elecciones Generales B. En Elecciones Regionales. V. Publicidad contratada. VI. La verificación y control externo. 1. Presentación de Informes. A. Informe financiero Anual B. Información sobre las aportaciones privadas. C. Informes de aportaciones y gastos de campaña electoral. 2. Sanciones. A. Pérdida del derecho a percibir financiamiento público directo. B. Multas. a. Por recibir financiamiento prohibido. b. Por Recibir financiamiento por encima del tope permitido. VII. Anotaciones finales

El financiamiento de los partidos ha sido siempre la Caja Negra de la política. La historia muestra cómo en la azarosa vida de los partidos el tema del financiamiento tuvo una importancia espe-

cial, aun cuando era un tema de secreto de Estado, circunscrito a la órbita de la dirigencia. Por lo demás, el financiamiento era mayormente generado con las contribuciones de sus miembros y, en algunos casos, algunos negocios menores.

En las dos últimas décadas, los continuos procesos electorales, la mayor competencia y la centralidad de la campaña en los medios, ha hecho que los costos de la actividad política se incrementen sustantivamente. En concreto, las campañas son más frecuentes y costosas. En sentido contrario, las militancias y sus aportes económicos han disminuido en los partidos. Éstos, a su vez, han perdido mucho crédito público y son más sensibles a la presión de la opinión pública.

En la región, si las normas específicas sobre los partidos políticos se han multiplicado en las últimas décadas, las referidas al financiamiento son mucho más recientes. Una de ellas, la peruana, tuvo la virtud de discutirse en un plazo extenso e inmediatamente posterior al inicio del periodo parlamentario 2001-2006. La Ley de Partidos Políticos fue promulgada el 1 de noviembre del 2003. Como toda norma, es perfectible, pero su aporte inicial es que incursiona en campos antes intocados de la vida partidaria. Su debilidad ha sido su sensibilidad a las presiones de la opinión pública, no siempre compañera de las mejores respuestas y soluciones.

En este contexto, el presente artículo busca ofrecer una visión general de la norma peruana sobre el financiamiento de los partidos políticos y una evaluación de su aplicación reciente.

I. Características principales del sistema de financiamiento peruano

La regulación jurídica de los partidos, a través de la Ley de Partidos Políticos (LPP, N° 28094), tiene un diseño institucional que apuesta por un formato de financiamiento mixto. En consecuencia, la norma prevé la posibilidad de que los partidos reciban financiamiento público (directo e indirecto) y privado. Cada una de estas formas tiene una regulación específica orientada a fo-

mentar el fortalecimiento institucional de los partidos y la transparencia en el manejo de los recursos.

En esa dirección --combinación de financiamiento público y privado-- se han encaminado la mayoría de países latinoamericanos, que lo han consagrado a nivel normativo, como son los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Tan solo en Venezuela se encuentra prohibido el financiamiento público de la actividad política por mandato de la Constitución.

No obstante lo señalado, en Perú, el financiamiento de los partidos políticos proviene fundamentalmente de aportes privados y, el que corresponde al financiamiento público, es básicamente indirecto, como veremos más adelante.

Asimismo, la LPP ha determinado la existencia de un organismo fiscalizador o de control de las finanzas partidarias, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), organismo constitucionalmente autónomo, responsable de manera exclusiva de la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

Al marco normativo señalado se le suma el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, expedido por la ONPE.¹ Ambas constituyen el marco legal que se aplicó a las elecciones del 2006, manifestándose serios problemas de vacíos que no permitieron alcanzar el objetivo para el que fueron propuestas.

La LPP, detallista en muchos artículos, lo es de manera particular en la creación de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), al interior de la ONPE, no permitiendo que ésta adecue de la mejor manera una nueva unidad orgánica en su organigrama funcional. Esta ley ha sido reglamentada por la ONPE, donde se establecen normas que regulan la asignación

¹ Resolución Jefatural N° 060-2005-J-ONPE.

del financiamiento público directo e indirecto, la recepción, registro, límites y prohibiciones del financiamiento privado.

Asimismo, el control sobre los gastos financiados con recursos provenientes del financiamiento público y extranjero, de los gastos en campañas electorales, especialmente del gasto en publicidad electoral; de la actuación de la tesorería y el tesorero partidario; del alcance de las obligaciones de información sobre sus cuentas de ingresos y gastos, los procedimientos de verificación y control externos de la actividad económico financiera del partido, y las infracciones que acarrear sanción y los procedimientos para imponer dichas sanciones.

II. *Un doble financiamiento público*

No está de más recordar que tras la modalidad del financiamiento público subyace la idea del fortalecimiento de la institucionalidad de los partidos políticos, además de disminuir la intervención o injerencia de intereses particulares en sus funciones. También se busca promover la equidad en la competencia electoral entre los partidos, al establecer el financiamiento público, en principio, directo como indirecto.

1. *El discutido financiamiento público directo*

En Perú, el financiamiento público directo ha sido --como en otros países-- materia de una discusión apasionada, como equivocada. El desprestigio de los partidos políticos y el parlamento, han sido la base de apoyo para quienes se oponen a este aporte financiero, a tal punto que la propia ley estuvo en riesgo de ser aprobada, por lo que fue votada por partes, correspondiendo al articulado sobre financiamiento público la que más baja votación favorable tuvo.

Fueron, en gran parte, los medios de comunicación quienes no sólo canalizaron la opinión, sino que alentaron la eliminación

del financiamiento público. El debate no se tradujo en un intento por conocer de dónde provendrían los fondos, si éstos son básicamente privados y que riesgos se contraería si así fuera. El impacto ha sido un financiamiento público de montos pequeños y condicionados al presupuesto.

El financiamiento público directo que el Estado asigna a los partidos, con representación en el Congreso, está dirigido a su funcionamiento permanente, no se financia ningún tipo de campaña electoral. Salvo el caso de la franja electoral, en la que el Estado proporciona a los partidos políticos un espacio libre en medios de comunicación públicos durante la campaña electoral, siendo en todo caso financiamiento público, pero indirecto.

El financiamiento público directo es la entrega de dinero que hace el Estado a los partidos políticos para que los destinen a determinadas actividades previamente establecidas en su normatividad interna. Entre ellas se encuentran el financiamiento de campañas electorales, funcionamiento partidario, para realizar actividades de capacitación e investigación, entre otras. Tal como lo contempla la ley, el financiamiento público directo se asigna para los gastos ordinarios, capacitación e investigación de los partidos políticos, por lo tanto no se habla específicamente de financiamiento público para procesos de democracia interna. Estas distintas modalidades de financiamiento no son excluyentes, como lo muestran varios países de la región en los que se contemplan más de uno. La pregunta es qué cosa se puede financiar y cuándo se financia.

A. Condiciones para acceder al financiamiento

En el Perú, el financiamiento público directo lo reconoce el artículo 29°, al destinar el Estado el 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT)² por cada voto emitido para el Congreso, en la última elección general. La norma peruana se inclina por un

² La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un valor de referencia utilizado en las normas tributarias para determinar los montos de las bases imponi-

financiamiento posterior, es decir, una vez producida la elección. Por ese motivo, el referente para todo cálculo es el resultado de la elección general anterior, por ejemplo la del 9 de abril de 2006, fecha en la que se llevaron a cabo elecciones para elegir presidente y Congreso de la República. En esa medida, la norma no tiene el propósito de financiar la campaña electoral, sino solventar el funcionamiento posterior del partido político.

Pero la LPP establece además una modalidad restrictiva, pues la condición esencial para acceder a este tipo de financiamiento es que los partidos hayan obtenido representación en el Congreso. Sin embargo, la LPP fue modificada a finales del año 2005, introduciéndose el umbral de representación como mecanismo para acceder al reparto de escaños. La norma indicaba que ingresaban al reparto de escaños aquellos partidos que hayan obtenido 4% del total de los votos válidos al Congreso o 5 escaños. Debido a esta doble posibilidad, tal como lo muestra el Cuadro No.1, Perú Posible y Restauración Nacional, lograron ingresar al Congreso gracias a que superaron el 4%, a pesar que tan sólo consiguieron 2 escaños cada partido. Hecho significativo, pues con ese número de representantes no pudieron constituir una bancada parlamentaria propia, cuyo número mínimo es de 6 miembros³.

bles, deducciones, límites de afectación, etcétera. Para el año 2006 la UIT es de 3400 nuevos soles.

³ Para un estudio de las bancadas parlamentarias ver: Milagros Campos: "Las bancadas parlamentarias". Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política. PUCP, setiembre 2009.

CUADRO N° 1

Elecciones al Congreso 2006: Escaños y votos obtenidos

	Escaños	% Escaños	Votos Válidos	Votos Válidos	% Votos Válidos recalculados
Unión por el Perú (UPP)	45	37.5%	2,274,797	21.1%	24.7%
Partido Aprista Peruano (PAP)	36	30.0%	2,213,623	20.6%	24.1%
Unidad Nacional (UN)	17	14.2%	1,648,717	15.3%	17.9%
Alianza por el Futuro (AF)	13	10.8%	1,408,069	13.1%	15.3%
Frente de Centro (FC)	5	4.2%	760,261	7.1%	8.3%
Perú Posible (PP)	2	1.7%	441,462	4.1%	4.8%
Restauración Nacional (RN)	2	1.7%	432,209	4.0%	4.7%
Otros	0	0%	1,574,185	14.6%	----
TOTAL (*)	120	100%	10'753,323	100%	100%

(*) Los votos emitidos ascienden a 14'624,880.

Fuente: ONPE

De un total de 24 partidos⁴ que presentaron candidatos al Congreso de la República sólo 7 alcanzaron representación parlamentaria y, por lo tanto, se encontraban en condiciones de recibir financiamiento público directo. Al inclinarse la norma por calcular el porcentaje de los votos y no de los escaños --como lo hacen otras normas--, el resultado es que algunos partidos po-

⁴ Participaron 19 partidos y 5 alianzas de partidos. En adelante se hará referencia al proceso electoral del 2006, por tratarse del último proceso electoral general. De la misma manera, todos los cálculos se realizarán sobre la conversión de la moneda del año 2006.

drían recibir más y otros menos dinero, en la medida en que existe una desproporción entre el porcentaje de los votos obtenidos y el porcentaje de los escaños asignados, como consecuencia de nuestro sistema electoral.

B El problema del monto y forma de distribución del financiamiento público

De acuerdo a lo señalado en el artículo 29° de la LPP el Estado debería destinar el 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT)⁵ por cada voto emitido. La ley utiliza un término erróneo, pues los votos emitidos constituyen la suma de los votos válidos (los que son dirigidos a los partidos), más los votos nulos y en blanco, no pudiendo compensar económicamente a los partidos con una referencia en la que aparecen votos inválidos (nulos y blancos).

En concreto, de acuerdo a los resultados de las elecciones parlamentarias 2006, los votos emitidos sumaron 14'624,880, considerando que el 0.1% de una UIT de aquel año era de S/.3.4 nuevos soles, el monto a distribuir, entre los partidos, ascendía a \$15'072,179 dólares⁶.

Si, por en contrario, se asume que la LPP al señalar votos emitidos, quiere referirse a votos válidos, de acuerdo con la definición (errónea) que se hace en la Ley Orgánica de Elecciones⁷, la cifra sería 10'753,323⁸ votos y, por tanto, el monto a distribuir

⁵ La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un valor de referencia utilizado en las normas tributarias para determinar los montos de las bases imponibles, deducciones, límites de afectación, etcétera. Para el año 2006 la UIT es de 3400 nuevos soles.

⁶ El equivalente a S/49'738,192 nuevos soles. En adelante la conversión estará calculada \$1 dólar = S/ 3.3 nuevo soles.

⁷ Artículo 287 de la Ley N° 26860, Orgánica de Elecciones.

⁸ De acuerdo a los resultados oficiales de la ONPE los votos en blanco fueron 1'682,728 y los votos nulos 2'188,789, casi una cuarta parte del total de los votos emitidos.

entre los partidos que alcanzaron representación parlamentaria, sería de \$11'079,181 dólares. De esta manera, la diferencia entre esta cifra y la anterior, es de aproximadamente 4 millones de dólares, siendo la segunda la correcta.

No obstante, en abril del 2007, la ONPE definió por vía reglamentaria que los votos emitidos son el resultado de la suma de los votos válidos, más los votos nulos o viciados, más los votos en blanco⁹ y que para determinar el monto total, que el Estado debe destinar al financiamiento público directo, con arreglo a lo establecido en la LPP, se multiplicará el número total de votos emitidos para elegir representantes al Congreso por la suma equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) del ejercicio presupuestal del año de la elección.

Esta es una interpretación literal de la norma, que llevará a compensar económicamente a los partidos por su porcentaje ganado pero, además, a recibir dinero por votos de los partidos que no ingresaron al Congreso más los votos nulos y blancos. De acuerdo a esta disposición, el monto y forma de distribución que la ONPE ha calculado es el siguiente:

Cuadro N° 2
Financiamiento público directo 2007-2011

PP en el Congreso	Resultado electoral		Financiamiento por partido expresado en US \$		
	Votos Congreso	%	40% igual	60% proporción	Total
1. Unión por el Perú	2,274,797	24.78	861,032	2,240,522	3,101,554
2. Partido Aprista Peruano	2,213,623	24.12	861,032	2,180,270	3,041,302
3. Unidad Nacional	1,648,717	17.96	861,032	1,623,876	2,484,907
4. Alianza por el Futuro	1,408,069	15.34	861,032	1,386,853	2,247,885
5. Frente de Centro	760,261	8.28	861,032	748,806	1,609,838
6. Perú Posible	441,462	4.81	861,032	434,810	1,295,842
7. Restauración Nacional	432,209	4.71	861,032	425,697	1,286,729
Total - PP en Congreso	9,179,138	100.00	6,027,223	9,040,835	15,068,058

⁹ Artículo 4 del Reglamento modificado por la Resolución Jefatural N° 084-2006-J-ONPE, publicada el 04 abril 2006.

Fuente: ONPE. El autor ha dolarizado los montos

Cuadro N° 3

Monto a presupuestar por año 2007-2011

PP en el Congreso	Aporte público
Unión por el Perú	620,311
Partido Aprista Peruano	608,260
Unidad Nacional	496,982
Alianza por el Futuro	449,577
Frente de Centro	321,968
Perú Posible	259,168
Restauración Nacional	257,346
Total	3,013,612

Fuente: ONPE: El autor ha dolarizado los montos.

Más allá de ello, la LPP señala que el financiamiento público directo se distribuye asignando de manera igualitaria entre los 7 partidos que tienen representación parlamentaria, el 40% del total, es decir, \$4'431,672 dólares para cada partido político. El 60% restante, se distribuye en forma proporcional a los votos obtenidos por cada uno en la elección de representantes al Congreso.

Finalmente, se puede señalar que la norma peruana se inclina a atender preferentemente al criterio de equidad sobre la eficiencia y desempeño electoral, como se aprecie en el Cuadro N° 4. De esta manera, el partido con más votos, UPP, quintuplica en votos a RN, pero mientras éste ha conseguido tan sólo 2 escaños, la organización que candidateó a Humala logró 45 escaños, es decir, más de 22 veces. Sin embargo, el monto por voto obtenido de RN supera en más del doble a UPP. Es así que se establece una relación inversa, a menor votos obtenidos, mayor el valor del monto asignado por voto.

Cuadro N° 4

Relación entre financiamiento por voto obtenido

ORGANIZACIÓN POLITICA	Financiamiento público directo (US \$ Dólares)	Votos Válidos	Relación entre monto asignado por voto obtenido o (US \$ Dólares)
Unión por el Perú (UPP)	3,101,554	2,274,797	1.36
Partido Aprista Peruano (PAP)	3,041,302	2,213,623	1.37
Unidad Nacional (UN)	2,484,907	1,648,717	1.51
Alianza por el Futuro (AF)	2,247,885	1,408,069	1.60
Frente de Centro (FC)	1,609,838	760,261	2.12
Perú Posible (PP)	1,295,842	441,462	2.94
Restauración Nacional (RN)	1,286,729	432,209	2.98

C. Destino de los fondos

El caso peruano es singular, pues es el único país que no destina los fondos del financiamiento público directo a la campaña electoral y sí al funcionamiento partidario. La LPP señala que los fondos asignados a los partidos deberán ser utilizados exclusivamente en actividades de formación, capacitación e investigación, así como para los gastos de funcionamiento ordinario.

Son consideradas como actividades de formación aquellas que tienen como objetivo fomentar el conocimiento y la asimilación de los programas, propuestas, principios y valores del partido¹⁰, como actividades de capacitación aquellas dirigidas a los afiliados y simpatizantes que tienen por objeto que éstos adquieran habilidades y destrezas para el desempeño de funciones vinculadas a los fines y objetivos del partido político¹¹; actividades

¹⁰ Artículo 48 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural N° 060-2005-J/ONPE.

¹¹ Artículo 48 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural N° 060-2005-J/ONPE.

de investigación¹² son los trabajos planificados de acopio y análisis sistemático de información, relacionado con fines y objetivos del partido político, cuyos resultados deberán encontrarse a disposición de los ciudadanos. Finalmente, son considerados gastos de funcionamiento ordinario a los que se dediquen a costear los bienes y servicios relacionados a las necesidades operativas y administrativas del partido.¹³

Sin embargo, vale la pena llamar la atención que la Tercera Disposición Transitoria de la LPP dispone que la distribución de los fondos públicos se aplicará a partir de enero del año 2007 y, de manera progresiva, de acuerdo a las previsiones presupuestales. Es decir, los recursos para el financiamiento público directo se encuentran condicionados por la propia norma, a la voluntad política del gobierno para asignar el correspondiente presupuesto.

El resultado ha sido que el gobierno del presidente Alan García no ha asignado el presupuesto para el financiamiento directo, desde el 2007 en adelante. Por el contrario, se ha opuesto a él y ha convertido esta asignación económica en una ley sin aplicación efectiva. Los partidos políticos han hecho poco para reclamar el dinero, pese a sus necesidades, puesto que la opinión pública rechaza todo lo que tenga que ver con ellos. El resultado ha sido que a poco más de un lustro de aprobada la LPP, en la práctica, no existe financiamiento público directo.

2. Financiamiento Público Indirecto

El financiamiento público indirecto permite que el Estado proporcione a los partidos de beneficios no dinerarios de distinta naturaleza, pudiendo ser subsidios, apoyos, concesiones o ventajas. La forma más representativa y frecuente de este tipo de financiamiento es el acceso a los medios de comunicación públicos

¹² Artículo 50 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural N° 060-2005-J/ONPE.

¹³ Artículo 46 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural N° 060-2005-J/ONPE.

y privados. En algunos casos se presentan también como exoneraciones de impuestos, uso de inmuebles del estado, entre otros.

La política moderna se encuentra centrada fuertemente en los medios, por lo que los partidos políticos destinan grandes recursos a contratarlos, especialmente la televisión. Por esa razón, la LPP ha previsto destinar el financiamiento público indirecto al acceso de los partidos a los medios de comunicación. Se establece que este acceso debe de proporcionarse tanto en época no electoral con el llamado espacio no electoral, como en época electoral a través de la franja electoral. El Estado compensa --señala la ley-- a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espacio radioeléctrico o electromagnético.

III. *Financiamiento privado*

La idea que subyace a este tipo de financiamiento es la posibilidad de que los partidos puedan autosostenerse y, por tanto, reciban contribuciones, en dinero o en especie, no sólo de sus afiliados o militantes, sino de simpatizantes que quieran aportar recursos.

La posibilidad de recibir aportes no se restringe a aquellos provenientes de personas naturales, sino que se permite el aporte de personas jurídicas. Casi todo el financiamiento de los partidos políticos proviene de fuentes privadas, por esta razón la ley especifica que cada partido político cuente con un tesorero y un área contable, que se encargaran de contabilizar sus fondos y gastos, ordinarios y de campaña. La GSFP supervisa así la información que llega semestralmente de los aportes de los partidos, e información anual de los balances y estados financieros, cada año.

Sin embargo, este tipo de financiamiento es el que a lo largo de los años ha evidenciado que sin tratamiento jurídico adecuado, podría tener un efecto pernicioso en el sistema, permitiendo que los partidos políticos representen los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento. No es ajena a esta preocupación la de crear mecanismos para evitar que di-

nero obtenido con actividades ilícitas financien a los partidos. Es por estas razones que se introducen límites o prohibiciones a los aportes provenientes de fondos privados.

Lo que siempre ha existido en el Perú es el financiamiento privado, pero con una regulación deficiente y en la práctica no fue observada por los partidos políticos. Es así que a partir de 1997 la Ley Orgánica de Elecciones incorporó algunas normas orientadas a que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) recibiera de los partidos políticos proyecciones y rendiciones de cuentas de gastos de campaña. Esta normativa, circunscrita a un solo artículo¹⁴, no fue observada. El JNE no tenía mecanismos establecidos en la ley para requerir con carácter vinculante esta información ni se contemplaba un régimen de sanciones para aquellos que no observaran lo dispuesto.

Es por ello que con la aprobación y entrada en vigencia de la LPP se ha mostrado un gran avance en el tratamiento de este tema y en crear condiciones para la transparencia de esa información, que era un secreto cuidadosamente guardada por los partidos con los más diversos argumentos. Este último elemento, la transparencia, proporciona la información que permite el fortalecimiento del sistema de partidos y a una ciudadanía fiscalizadora. Sin embargo, como se verá más adelante, el incumplimiento de las normas, no ha sido debidamente acompañado de un adecuado --persuasivo y sancionador-- articulado de la LPP.

1. *Fuentes de financiamiento permitidas: topes*

¹⁴ Artículo 183. Dentro de los sesenta (60) días anteriores a las elecciones, las Organizaciones Políticas, Listas Independientes y Alianzas, presentan al JNE la proyección de los fondos que serán invertidos durante el proceso electoral correspondiente, así como su fuente de financiamiento. Dentro de los sesenta días posteriores a la proclamación oficial electoral, los partidos, agrupaciones independientes, alianzas y listas independientes presentan al JNE, con carácter de declaración jurada, la relación de los gastos destinados a la campaña electoral correspondiente, quedando el JNE facultado para efectuar las indagaciones necesarias para establecer la exactitud del movimiento económico correspondiente a dicha campaña.

La LPP señala en su artículo 30° que son recursos privados, las cuotas y aportes de los afiliados, los productos de las actividades del partido, los rendimientos del patrimonio, los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la ley, los créditos que concierten, los legados que reciban y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan.

En relación a los ingresos por actividades, éstos no deberán exceder de 30 UIT¹⁵ al año en el caso que no se pueda identificar a los aportantes, eso significaba US\$30,000 en el año 2005 y US\$30,909, en el 2006. Por otro lado, si bien se ha restringido el aporte de una misma persona natural o jurídica, el límite es alto, en este caso 60 UIT al año. Es decir, una misma persona podría aportar hasta US\$60,000 en el 2005 y US\$ 1,818, en el 2006. Cabe mencionar que estos ingresos, de cualquier fuente, deben estar registrados en los libros de contabilidad.

Los partidos políticos en cumplimiento de lo dispuesto por la LPP han presentado, en su gran mayoría, la información correspondiente a sus ingresos a partir del año 2005, 31 de los 36 partidos inscritos ofrecieron información financiera, declarando ingresos totales en ese año por US\$2'237,101. Sin embargo, varios de los partidos políticos, especialmente aquellos que no ingresaron al parlamento y, en la práctica, se han disuelto, no presentaron la información correspondiente. No existía en la LPP mecanismo que los obligara a los partidos políticos a responder a esta obligación legal.

¹⁵ La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un valor de referencia utilizado en las normas tributarias para determinar los montos de las bases imponibles, deducciones, límites de afectación, etcétera. Para el año 2006 la UIT se determinó en 3.300 nuevos soles.

2. *Fuentes de financiamiento prohibidas*

Como ya señalamos, las fuentes de financiamiento prohibidas, así como los límites a los aportes que establece la ley, tienen su origen en tratar de evitar que los partidos políticos representen los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento, asimismo que el dinero obtenido con actividades ilícitas financien a los partidos.

La LPP ha reducido a tres los aportes prohibidos. Los partidos no pueden recibir aportes de parte de alguna entidad de derecho público o empresa del Estado, de alguna confesión religiosa y de partidos y agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando los aportes estén destinados a formación, capacitación e investigación.

En principio, los candidatos no pueden recibir donación directa de ningún tipo. Pero en el artículo 31° de la ley aparece una excepción que establece que los candidatos pueden recibir, con conocimiento de su partido, aportaciones directas con los límites del artículo 30°. Difícilmente un partido no toma conocimiento o le va impedir, por ejemplo, a su candidato presidencial no recibir donaciones directas por un equivalente a US\$61,8181. Sin embargo, los aportes no declarados, se presume que son de fuente prohibida.

A nivel comparado, en la región se ha establecido prohibiciones para que los partidos políticos puedan recibir aportes provenientes de fuente privada, se orientan a impedir o limitar el financiamiento de fuente extranjera, de organizaciones políticas, religiosas o sociales, en algunos caso de personas jurídicas, de contratistas del Estado y aportes anónimos. La idea que subyace a estas prohibiciones es fundamentalmente la transparencia en la información y la imposición de topes para evitar la injerencia de intereses privados en la política y en las decisiones que han de tomar quienes nos gobiernen, estén orientadas a el pago de favores y no al bienestar de los ciudadanos y al buen gobierno. Una forma de contribución privada que ha sido prohibida por la mayoría

de las legislaciones, es aquella que proviene de fuente extranjera, los aportes anónimos y de contratistas del estado.

Finalmente, en el siguiente cuadro podemos apreciar cómo se ha diseñado el sistema de financiamiento en el Perú.

Cuadro N° 5

Estructura del financiamiento de los partidos políticos

Privado	Público	
	Directo	Indirecto
<ul style="list-style-type: none"> • Cuotas y aportes en dinero de sus afiliados. • Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio. • Anónimos. • Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la presente ley. • Los créditos que concierten. • Los legados que reciban. • Cualquier prestación en dinero o especie que obtengan. 	Presupuesto de la República.	Medios de comunicación privado: porcentaje del canon.
	Recibido por PP que obtienen representación en el Congreso.	Recibido por partidos políticos.
<ul style="list-style-type: none"> • Hasta 30 UIT de aportes anónimos. • Hasta 60 UIT de una misma persona natural o jurídica. 	0.1% de UIT por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.	<ul style="list-style-type: none"> • Franja Electoral: Acceso a medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada y del Estado. • Espacios de publicidad permanentes en los medios de comunicación del Estado.

<ul style="list-style-type: none"> • Se establecen fuentes de aporte prohibidas, pero sin embargo se permite fuentes anónimas, por lo que podrían canalizarse las aportaciones de fuentes prohibidas por esa vía. • Se prohíbe que los candidatos reciban donaciones directas de ningún tipo, siempre y cuando no cuenten con la autorización de su partido 	Destino: <ul style="list-style-type: none"> • Formación y capacitación. • Investigación. • Gastos de funcionamiento ordinario. 	Destino: Publicidad de sus propuestas, planes.
	Periodo de distribución: Quinquenio posterior a la elección a razón de 1/5 por año.	Franja electoral: Desde los 30 días hasta los 2 días anteriores a la realización de elecciones generales.
	Proporción: <ul style="list-style-type: none"> • 40% forma igualitaria entre todos. • 60% forma proporcional a los votos obtenidos. 	Proporción: <ul style="list-style-type: none"> • 1/2 del tiempo total disponible: igualitaria entre todos PP con candidatos inscritos en el proceso. • 1/2: proporcional a la representación con la que cuenta cada PP en el Congreso. PP nuevo, recibirá = que el PP que obtuvo la menor asignación.

IV. Regulación sobre los medios de comunicación

Como hemos señalado líneas arriba, la LPP ha previsto destinar el financiamiento público indirecto como acceso de los partidos a los medios de comunicación. Se establece que este acceso

debe de proporcionarse tanto en época no electoral con el llamado espacio no electoral, como en época electoral a través de la franja electoral. El Estado compensa --señala la ley-- a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espacio radioeléctrico o electromagnético.

1. *Espacio en época no electoral*

Los medios de comunicación de propiedad del Estado se encuentran obligados a otorgar a los partidos, en época no electoral, un espacio mensual de cinco minutos para la difusión de sus propuestas y planteamientos. Estos espacios deben ser programados en horarios estelares, tendiendo a la proximidad con los noticieros principales, ya sea en apariciones diarios o en bloques iguales una vez por semana. Cabe añadir que la norma establece que se encuentra prohibido su uso para publicidad con fines electorales.

Tienen derecho a espacio no electoral los partidos políticos que hayan obtenido representación ante el Congreso de la República en las elecciones inmediatamente precedentes a la fecha de asignación de dicho espacio.

Las propuestas y planteamientos de los partidos políticos con derecho al espacio no electoral a través de los medios de comunicación del Estado, se comenzaron a difundir por primera vez en Perú, el 4 de junio del año 2004. El 3 de junio de 2005 se dio inicio al segundo año de aplicación del espacio no electoral, el mismo que se prolongó hasta la convocatoria para las Elecciones Generales, el 5 de diciembre de 2005.

En el siguiente cuadro podemos apreciar cómo los partidos han hecho uso de esta posibilidad que brinda la norma de difundir sus propuestas y planteamientos en medios de comunicación públicos.

Cuadro N° 6

Partido	Uso de espacio en Radio		Uso de espacio en TV	
	Jun 2004 a mayo 2005 (12 meses)	Junio a Nov 2005 (6 meses)	Jun 2004 a mayo 2005 (12 meses)	Junio a Nov 2005 (6 meses)
Frente Independiente Moralizador	0.0%	16.7%	25%	33.3%
Alianza Electoral Unidad Nacional	83.3%	100%	91.7%	100%
Partido Perú Posible	91.7%	100%	100%	100%
Alianza para el Progreso	83.3%	100%	91.7%	100%
Partido Reconstrucción Democrática	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Partido Renacimiento Andino	75%	83.3%	75%	83.3%
Partido Unión Por el Perú	75%	100%	83.3%	100%
Partido Unión Por el Perú	66.7%	0.0%	75%	66.7%
Partido Acción Popular	58.3%	50%	91.7%	100%
Alianza Electoral Cambio 90 Nueva Mayoría	58.3%	100%	91.7%	83.3%
Movimiento Descentralista Perú Ahora	41.7%	66.7%	41.7%	100%
Partido Aprista Peruano	100%	66.7%	100%	100%
Coordinadora Nacional de Independientes		16.7%		16.7%
Agrupación Independiente Si Cumple		66.7%		66.7%

Fuente: www.onpe.gob.pe

El cuadro muestra que muchos partidos políticos no hicieron uso del espacio, pese a ser gratuitos. La proporción de uso

aumenta, en la medida en que se aproxima a la etapa electoral. Si bien se carece de información empírica, el público tampoco acompañó con su audiencia y sintonía estas emisiones, que tuvieron sólo relevancia pública cuando, a través de otros medios, se informó que Alberto Fujimori, había hecho uso del espacio otorgado a Cambio 90/ Nueva Mayoría, situación que produjo una discusión sobre la pertinencia del uso por parte del ex presidente, en ese momento, prófugo en Japón.

2. *Espacio en época electoral: la Franja Electoral*

A. *En Elecciones Generales*

La franja electoral es un mecanismo por el cual se emiten espacios de propaganda electoral en todos los canales y al mismo tiempo. De esta manera, la LPP establece a través del artículo 37° la franja electoral en los medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada o del Estado entre los 30 días hasta los 2 días previos a la realización de las elecciones. Por su lado, el Estado, compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago de canon por el uso de espectro radioeléctrico o electromagnético. La norma señala, además, que el Estado debe poner a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la producción de estos espacios.

En cuanto a la duración y frecuencia, la franja electoral se emite diferencialmente en tres momentos bajo la duración siguiente: entre los 30 y 15 días anteriores al acto electoral, es de 10 minutos diarios; entre los 14 y 6 días anteriores al acto, es de 20 minutos; y entre los 5 y 2 días, es de 30 minutos.

La distribución del tiempo para los partidos es del 50% del total en forma equitativa y la otra mitad en proporción a la representación del Congreso. Es la GSFP la que determina el tiempo disponible. Los partidos que participan por primera vez tienen un tiempo igual al partido al que se le ha asignado el menor tiempo. Un agregado que hace la ley es que los espacios no utilizados

deben servir para que la ONPE difunda todo lo concerniente a educación electoral.

Para el proceso electoral general del 2006, la GSFP determinó mediante la correspondiente resolución la relación de 24¹⁶ partidos con derecho a acceder a la franja electoral y su orden de aparición, la misma que se observó tanto en radio como en televisión.

Las estaciones de radio y televisión comprendidas en la franja electoral debían remitir semanalmente a la Gerencia la información debidamente certificada por una empresa supervisora de medios, con los datos sobre la transmisión efectivamente realizada en los espacios asignados a cada partido de acuerdo al cronograma aprobado y, de ser el caso, con las anotaciones relativas a los casos de transmisiones no efectuadas y la justificación de los mismos.

En las Elecciones Generales del 2006 el Estado destinó US\$5'904,689 para la franja electoral. En televisión se invirtió entre primera y segunda vuelta US\$4'534,260 y en radio US\$1'370,428.

Esta modalidad del financiamiento público indirecto es la que más impacto favorable ha tenido en las arcas de los partidos, en la medida en que los costos de televisión y radio, particularmente el primero, encarecen fuertemente los presupuestos partidarios.

B. En Elecciones Regionales

La Ley N° 27683, de Elecciones Regionales en su Cuarta Disposición Transitoria y Complementaria ha establecido la existencia de franja electoral para las elecciones regionales, señalando que habrá espacios de señal abierta y estaciones de radio, pú-

¹⁶ Alianza para el Progreso, Alianza por el Futuro, Avanza País Partido de Integración Social, Con Fuerza Perú, Concertación Descentralista, Frente Agrícola FIA del Perú – FREPAP, Frente de Centro, Frente Independiente Moralizador, Fuerza Democrática, Justicia Nacional, Movimiento Nueva Izquierda, Partido Aprista Peruano, Partido Renacimiento Andino, Partido Socialista, Perú Ahora, Perú Posible, Progresems Perú, Proyecto País, Reconstrucción Democrática, Restauración Nacional, Resurgimiento Peruano, Unidad Nacional, Unión Por el Perú, Y se llama Perú.

blicos y privados, de cobertura nacional y regional. Estos espacios se otorgan gratuitamente entre los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral. Esta norma dispone que la ONPE efectúe la distribución equitativa de los espacios mediante sorteo y que el JNE dicte las normas necesarias para el cumplimiento de la disposición.

La norma distorsiona el fundamento de la Ley de Partidos Políticos en la parte concerniente a financiamiento. En la LPP no se señalan derechos de financiamiento estatal, ni regulación o limitaciones al financiamiento privado, tampoco obligaciones de información y menos sanciones sobre actuación o infracciones en materia económico financiero para los movimientos regionales. Se crean, en este aspecto, condiciones desiguales para quienes participan en un mismo proceso electoral.

El artículo 2 del Reglamento precisa con claridad que sus normas son de aplicación para los partidos políticos y alianzas de partidos, excluyendo así a los movimientos y a las organizaciones políticas de alcance local. Por otro lado, es clara la transitoriedad de estos movimientos que en la mayoría se constituyen para participar en un proceso determinado y luego no tienen más actividad política.

El JNE, a partir de la Ley de Elecciones Regionales, expidió la resolución donde aprueba el “Reglamento de la Franja Electoral Regional” señalando, entre otros aspectos, que el periodo de difusión de la misma es desde 15 días y hasta 24 horas antes de la fecha fijada para las elecciones regionales, hasta sumar en conjunto un espacio diario total no mayor de 10 minutos, transmitidos a una misma hora. Precisa además que los espacios no utilizados por las organizaciones políticas, así como los tiempos excedentes serán destinados a temas de educación electoral, que proponga el JNE. Un tema más de la duplicidad de funciones entre los organismos electorales.

El resultado ha sido que para las últimas elecciones regionales de noviembre del 2006, la llamada Franja Electoral Regional fue mal o poca utilizada. Esta situación respondió al hecho que

la fragilidad y debilidad de la mayoría de las agrupaciones en competencia hizo que la propaganda se hiciera de mala calidad, por no contar con recursos humanos y materiales como para entregar un video de calidad o simplemente se dejara de usar, con el consiguiente gasto del dinero público.

V. *Publicidad contratada*

Es conocido que los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de una campaña electoral. Constituyen el instrumento de mayor alcance para llegar a amplios sectores y transmitir un mensaje con el objetivo de persuadir a los electores. En Perú, la experiencia de las elecciones del 2000, mostró cómo Fujimori manipuló (compró) a los medios de comunicación, limitando el acceso a muchos partidos de oposición. Para la mayoría no era posible contratar espacios en televisión de señal abierta y difundir spots publicitarios.

Por ello, la LPP estableció que la contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos y organizaciones políticas locales. Precisa, asimismo, que las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial y establece la obligación de que dichas tarifas sean hechas públicas informando a la GSFP dos días después de la convocatoria a elecciones.

También se normó el periodo de tiempo en el que los partidos pueden contratar publicidad con fines electorales, desde los 60 hasta los 2 días previos al día de la jornada electoral. Cuando se trata de una elección general, el partido se encuentra impedido de contratar publicidad por un tiempo mayor de cinco minutos diarios en cada estación de radio y televisión. Esta publicidad sólo puede ser contratada por el Tesorero del partido político, del movimiento político o de la organización política local.¹⁷

¹⁷ Artículos 39 y 40 de la LPP.

Para las elecciones generales del 2006, los medios de comunicación televisivos, radiales y la prensa escrita pusieron en conocimiento de la SGFP las tarifas¹⁸ correspondientes para la contratación de publicidad. Para aquella oportunidad los partidos políticos podían contratar con 12 medios televisivos, 11 de prensa escrita y 11 radios, cuyas tarifas se encontraban en la página web de la ONPE.

Para la primera vuelta de las elecciones generales del 2006, los partidos políticos que participaron invirtieron poco menos de 4 millones de dólares en prensa escrita y televisión. La mayor inversión correspondió a la televisión, alrededor del 80% del total. El detalle se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 7

Inversión en Televisión: 1ra vuelta 2006¹⁹

PARTIDO	US\$	%
Perú Posible (PP)	1,144,638	34
Unidad Nacional (UN)	575,162	17
APRA	485,294	14
Frente Independiente Moralizador (FIM)	401,572	12
Unión por el Perú (UPP)	296,507	9
Alianza por el Futuro (AF)	166,993	5
Frente de Centro (FC)	75,463	2
Otros Partidos	224,238	7

Como puede apreciarse, no existe una relación entre la inversión que realizaron los partidos y los resultados electorales. Es así que Perú Posible fue el que invirtió la mayor cantidad de dinero en contratar publicidad en televisión --un tercio del total-- y sólo obtuvo dos representantes al Congreso de la República. O

¹⁸ <http://200.48.60.72/partidospolicos/SUPERVISION/tarifas.htm>

¹⁹ http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_010.pdf. Las sumas han sido dolarizadas por el autor.

el caso del FIM, que invirtió poco menos del 12% del total, pero su candidato presidencial no llegó al uno por ciento y no ganó un solo escaño.

En el caso de UN, alianza electoral cuya candidata presidencial tuvo una posición expectante en las encuestas, finalmente obtuvo el 23.87% de los votos a nivel nacional y alcanzó 17 escaños. El APRA, que obtuvo la segunda votación presidencial con el 24.3% de los votos y alcanzó 36 parlamentarios, es el partido que ocupó el tercer lugar de los que más invirtieron en publicidad televisiva. Sin embargo, se encuentra distante de PP que es el más recursos destinó para este fin y cerca de UN que es el que contó con mayores aportes de campaña.

El caso de UPP cuyo candidato presidencial obtuvo el primer lugar de las preferencias electorales, en la primera vuelta, con el 25.7% de los votos y obtuvo 45 representantes al Congreso de la República, ocupó el quinto lugar entre los partidos que más invirtieron en publicidad televisiva, pero sólo con el 8.8% del total contratado por este concepto. El cuadro muestra así una alta concentración en la inversión publicitaria, que lleva a dos partidos PP y UN a invertir en publicidad televisiva el 50% del total.

Para el caso de inversión en prensa escrita, se observa que UN y PAP concentraron más de la mitad del total. En este caso, PP y el FIM, invirtieron significativamente menos.

Cuadro N° 7

INVERSIÓN EN PRENSA ESCRITA: 1ª VUELTA 2006²⁰

²⁰ http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_010.pdf. Las sumas han sido dolarizadas por el autor.

PARTIDO	US\$	%
Unidad Nacional (UN)	119,675	26
APRA	118,381	26
Perú Posible (PP)	37,366	8
Justicia Nacional (JN)	30,464	7
Unión por el Perú (UPP)	27,920	6
Frente de Centro (FC)	25,813	6
Alianza por el Futuro (AF)	24,308	5
Partido Socialista (PS)	15,868	3
Movimiento Nueva Izquierda (MNI)	13,138	3
Alianza para el Progreso (AP)	11,591	3
Concertación Descentralista (CD)	9,196	2
Otros Partidos	24,587	5

Para la segunda vuelta de las elecciones generales el APRA y UPP invirtieron en total US\$497,384 tanto en prensa escrita como en televisión.²¹ Cifra menor para ambos, comparado con primera vuelta y menor que la inversión de sólo UN y PP de manera separada. Específicamente, en prensa escrita la inversión alcanzó los US\$60,520 correspondiéndole al APRA el 77% y a UPP el 23%. En lo referente a la televisión ambos partidos invirtieron US\$436,864, el APRA invirtió el 51% y UPP el 49%. No hubo, por lo tanto, una diferencia significativa.

VI. *La verificación y control externo*

El diseño de un sistema de financiamiento a los partidos políticos conlleva necesariamente el diseño de un mecanismo de verificación y control externo de la actividad económico financiera

²¹ http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_15.pdf

de los partidos. Se determina, de esta manera, la existencia de un organismo encargado de la tarea de controlar y fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales. En la mayoría de los casos es el organismo electoral (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela). Hay un solo caso, El Salvador, en que la tarea está encomendada a la Contraloría General de la República. En Costa Rica, Panamá y República Dominicana, donde la tarea está en manos tanto del Organismo Electoral como de la Contraloría General de la República. En Argentina, la tarea recae en manos de los Jueces Federales con Competencia Electoral, y en Nicaragua interviene varias instancias estatales en el proceso (organismos electorales, Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito).

En el Perú, la tarea de verificación y control de las finanzas partidarias es competencia de la ONPE a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios²². Tiene como función realizar la verificación y control externos de la actividad económica financiera de los partidos políticos.

En Perú, el Jefe de la ONPE es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), sin la participación de los partidos políticos. Es más, de acuerdo a ley no puede haber pertenecido, en los cuatro años anteriores a su postulación, a ningún partido político, ni haber ejercido cargos directivos con carácter nacional en los mismos. Tampoco puede haber postulado a cargos de elección popular durante ese mismo período. Se trata, por lo tanto, de una persona que puede (y debe) relacionarse con los partidos de manera neutral e imparcial.

Para el caso de la supervisión, con la libertad de ejercer su función sin limitaciones que no sean propias de la ley y obrar con independencia. En otras palabras, la política institucional de supervisión de fondos, tiene un componente importante de vo-

²² Artículo 34 del Reglamento.

luntad política, en el sentido de toma de decisiones, como las que exige, por ejemplo, la sanción a los partidos políticos.

1. *Presentación de Informes*

A través de los informes, los partidos rinden cuentas económico-financiero de los recursos de fuente privada con los que han contado durante un ejercicio anual. Esta rendición de cuentas es fundamental para la transparencia del origen y destino de los fondos con los que cuentan los partidos.

El desarrollo de las funciones de verificación y control externos de la actividad económica financiera de los partidos políticos, la realiza la GSFP de la ONPE fundamentalmente a través de la verificación de la información presentada por los partidos en los informes de distinta naturaleza que, de acuerdo a LPP y su reglamento, deben presentar. Con esa información realiza también el control de los topes establecidos en la norma.

Sin embargo, la LPP sólo señala la obligación de los partidos de presentar un informe financiero anual y entregar, a pedido de la GSFP, una relación de las aportaciones de fuente privada. Es en el Reglamento donde se desarrolla de manera más detallada aspectos relacionados a la presentación de informes y donde se prevé la presentación de informes complementarios y adicionales.

En ese sentido, uno de los aportes fundamentales del Reglamento es la exigencia que la información económico-financiera sea entregada en los formatos que aprueba la GSFP. Este detalle formal es, sin embargo, importante, pues busca la estandarización de la información, que permite un mejor y más fácil procesamiento de la información y su posible inclusión en sistemas de auditoría o control. Facilita, además, la labor de los partidos al momento de entregar su información. Asimismo, puede resultar útil para los necesarios cruces de información interinstitucional

mediante la importación o exportación de data homogénea y estandarizada²³.

El 2006 fue la primera vez que los partidos políticos entregaron información contable y financiera a un organismo del Estado. En un acto de transparencia cualquier ciudadano pudo acceder a la información consolidada que publicó la ONPE²⁴ en su página web. Y es que, una vez concluido el procedimiento de verificación y control, los informes aprobados se constituyen en públicos, por lo que son puestos por la GSFP de la ONPE a disposición de los ciudadanos en su página web.

A. *Informe financiero Anual*

La LPP señala que los partidos deben presentar de manera obligatoria un Informe Financiero Anual ante la GSFP, en el plazo de 6 meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual.²⁵ Este informe, que es el único que exige la LPP, debe ser presentado el último día útil del mes de junio de cada año²⁶.

Cabe precisar que este informe se limita a la presentación de los ingresos y gastos por financiamiento privado, en la medida en que el público directo no se implementa hasta ahora. La GSFP tiene ocho meses contados desde la recepción de la documentación para pronunciarse sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto en la LPP y aplicará, de ser el caso, las sanciones previstas en la ley.

De acuerdo a la ley, el régimen tributario aplicable a los partidos políticos es el que establece para las asociaciones. Por ello, la información solicitada por el Reglamento en este informe anual, son los estados financieros que cualquier persona jurídica está

²³ <http://200.48.60.72/partidospoliticos/SUPERVISION/materiales.htm>

²⁴ http://200.48.60.72/partidospoliticos/SUPERVISION/AE_AF.htm

²⁵ Artículo 34 del Reglamento

²⁶ Los partidos que no entregaron el informe 2006, fueron: Frente Independiente Moralizador, Perú Ahora, Justicia Nacional, Renacimiento Andino y Partido Humanista.

obligada a llevar como contabilidad completa por la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT)²⁷. Éstos, junto con las notas a estos estados financieros, serán los instrumentos de verificación y control fundamentales de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

Cuadro N° 9
INFORME FINANCIERO ANUAL

Contenido del Informe Financiero Anual	Información que debe incluirse
Balance General	Detalle de cada una de sus cuentas
Estado de Ingresos y Egresos	<p>Se debe diferenciar las fuentes de financiamiento privada y pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el caso de ingresos y gastos por financiamiento privado se debe reportar, además, un detalle de aportaciones clasificadas por cada persona natural o jurídica que realizó el aporte y señalando el monto total de aportes que realizó en el año del informe. • El informe de ingresos y egresos con cargo a los fondos del financiamiento público establecido debe estar acompañado de un anexo que indique los saldos no ejecutados de dichos fondos.
Notas a los estados financieros	

B. Información sobre las aportaciones privadas

Asimismo, la LPP señala que la GSFP puede requerir a los partidos, un Informe que contenga la relación de las aportaciones provenientes del financiamiento privado que contenga el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que los han realizado. Aún cuando la ley ha dejado a criterio de la GSF el determinar cuándo pedir la relación de

²⁷ La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) es la institución Pública del Sector que Economía y Finanzas que administra, fiscaliza y recauda los impuestos.

aportes privados, el reglamento ha establecido una periodicidad de seis meses para la entrega de esta información, independientemente de que exista un proceso electoral convocado o no.

El Reglamento busca dejar definido un plazo de cumplimiento y generar la regularidad de acciones de control interno y organización y registro permanente de los aportes, que permita que los partidos vayan desarrollando prácticas sanas de administración, sin estar sujetos a un pedido repentino de información.

De acuerdo a la información de la GSFP²⁸, no todos los partidos políticos presentan este informe. Es importante el del 2005, año anterior a la elección, en donde los partidos hacen gastos para inscribirse. De los 32 partidos con inscripción vigente a diciembre de ese año, 30 cumplieron con presentarlo, Fuerza Nacional y Partido Movimiento Humanista Peruano no presentaron ese informe. Todos los partidos incrementaron sus aportes privados, debido a la proximidad de las elecciones generales de abril de 2006. En este informe se analizan: a) aspectos formales de la presentación, b) análisis de contenido, c) Verificación de aportes individuales y d) comparación de ingresos por aportaciones con gastos de propaganda electoral.

En lo que se refiere a los aspectos formales de la presentación, 27 de los 32 partidos políticos cumplieron en presentarlo en la fecha señalada (16 de enero de 2006), posterior a esa fecha tan sólo un partido no entregó la información²⁹. En este aspecto, el análisis de la GSFP concluye que “la ONPE se ha dirigido por escrito a los referidos partidos, reiterándoles la obligación de presentar los citados informes, aún en el caso de que no se haya producido ingreso alguno”³⁰.

En el aspecto relativo a la conformidad con los requerimientos se incluyó la conformidad de lo presentado con lo requerido.

²⁸ <http://200.48.60.72/partidospolicos/inf FINANCIERA/2005/Aporte/2005-AP-COMPARATIVO.pdf>

²⁹ El Movimiento Humanista Peruano.

³⁰ [.http://200.48.60.72/partidospolicos/inf FINANCIERA/2005/segundo_ semestre/InformeAnalisis2doSem200551](http://200.48.60.72/partidospolicos/inf FINANCIERA/2005/segundo_semestre/InformeAnalisis2doSem200551).

Lo destacable en este aspecto es la presentación de los informes en los formatos aprobados por la GSFP, siendo éste una herramienta determinante para el análisis de la información.

En el análisis de contenido la GSFP determinó que “no existe ningún aportante persona natural o jurídica, que haya efectuado durante el año 2005, aportaciones mayores a 60 unidades impositivas tributarias, límite establecido por la ley, para aportaciones anuales en efectivo y en especie a un mismo partido político”.³¹ Llama la atención, sin embargo, lo señalado ya que se trata del análisis de información semestral (1° de julio al 31 de diciembre de 2005), pero no del primer semestre, que sumados podrían ofrecer cifras más cercanas a los límites y topes anuales.

En lo referente a los aportes anónimos, se precisa que se identificó que algunos partidos declararon haber recibido aportes anónimos sin justificación, entre ellos la Agrupación Independiente Sí Cumple, el Partido Justicia Nacional y el Movimiento Nueva Izquierda, dado que las normas vigente sólo permiten el reconocimiento de aportes anónimos, siempre que provengan de actividades de financiamiento proselitista.

Cuando la GSFP realizó la verificación de aportes individuales, tomó una muestra de aportantes con la finalidad de verificar la información relacionada con los aportes. Para tal fin cursó cartas a personas naturales y jurídicas de los 32 partidos. No todos respondieron.

Finalmente, cuando realizó la comparación entre los ingresos por aportaciones con gastos de propaganda electoral, tomando en consideración el hecho de que algunos partidos habían contratado propaganda en el mes de diciembre, contrastó los gastos en los que los partidos habrían podido incurrir tomando “como base el informe presentado por la central de medios sobre pu-

³¹ http://200.48.60.72/partidospolicos/inf FINANCIERA/2005/segundo_semestre/InformeAnálisis2doSem20051.pdf

blicidad política contratada en el mes de diciembre y las tarifas proporcionadas por los medios de comunicación”³².

Con este procedimiento se identificó que en el caso de dos partidos, los ingresos eran aparentemente insuficientes para asumir los gastos de propaganda electoral. Muchos partidos no absolvieron la carta cursada por la ONPE solicitando aclaración. Esto resulta preocupante porque la eficacia del sistema se encuentra casualmente en el cumplimiento de los partidos de las normas y la atención de los requerimientos del órgano fiscalizador.

C. Informes de aportaciones y gastos de campaña electoral

De acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento, los partidos deben de presentar, una vez convocado el proceso electoral, informes de aportaciones y gastos de campaña electoral³³. Los de aportaciones se presentan bimestralmente y los de gastos luego de 60 días, contados desde la proclamación de los resultados.

Con relación a los informes bimestrales de aportaciones, 23 de los 24 partidos que participaron en el proceso electoral 2006 presentaron el primer informe. Respecto al segundo informe 19 de 24 cumplieron con presentarlo. En cuanto a las alianzas de partidos 4 de las 5, presentaron.

Llama la atención que la fujimorista Alianza por el Futuro, haya sido la única que no presentó ninguno de los dos informes de aportes de campaña. De los dos partidos que la conforman, Nueva Mayoría tampoco presentó informes y Cambio 90 reportó ingresos por este concepto. Alianza para el Futuro obtuvo representación parlamentaria, con 13 congresistas y realizó campaña electoral, tanto en medios de comunicación, prensa y mediante afiches y paneles.

La ONPE consignó este hecho en el resumen de los informes consolidados que publicó. Sin embargo, como organismo electo-

³² http://200.48.60.72/partidospoliticos/inf FINANCIERA/2005/segundo_semestre/InformeAnálisis2doSem20051.pdf

³³ Artículo 71

ral supervisor careció de un desempeño más proactivo, haciendo uso de otros mecanismos para conocer aquello que se quiere evadir como información.

Con relación al informe de gastos de campaña, de acuerdo al reglamento, éste se debe presentar luego de 60 días de proclamados los resultados oficiales. Contrastar el grado de cumplimiento de los partidos y alianzas de partidos con la entrega de este informe permitió a la ONPE evaluar la consistencia de la información presentada.

Delia Ferreira afirma con acierto lo siguiente: “Las rendiciones de cuentas, igualmente, deben reflejar, en forma detallada los gastos de los partidos o candidatos. Tener información sobre lo gastado es una vía indirecta de verificar la veracidad de los datos sobre los ingresos (...) Cuando se establece la obligación de reportar los gastos, se generan incentivos para transparentar más ingresos, a efectos de que la disparidad de las cifras no sean muy llamativas”³⁴.

Otro aspecto importante para un eficiente control externo de las finanzas partidarias es que el órgano encargado de la fiscalización y el control pueda verificar la veracidad y consistencia de la información presentada. Ello no se logra solamente con lo presentado por los partidos, sino que debe estar en la posibilidad de realizar cruces de información con la que poseen otras entidades, por ejemplo la SUNAT, la Superintendencia de Banca y Seguros, Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV).

Por eso, la ONPE celebró un convenio de colaboración con la Unidad de Inteligencia Financiera, organismo adscrito al Ministerio de Justicia, encargado de recibir, analizar, tratar, evaluar y transmitir información para la detección del lavado de activos y/o del financiamiento del terrorismo, así como apoyar la implementación por parte de los Sujetos Obligados del sistema para

³⁴ Ferreira Rubio, Delia, “La rendición de las cuentas partidarias” en Elecciones año 4 - N° 5. pp. 25.

detectar operaciones sospechosas de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo.

2. Sanciones

Para el caso de la rendición de cuentas, la coercibilidad es una de las características de la norma jurídica, que consiste en que “la norma jurídica necesariamente deberá cumplirse, al margen de la voluntad de los individuos cuyas conductas regula. Para ello se establecen órganos y organismos, los procesos y procedimientos, los agentes y funcionarios que se encargan de aplicarla y hacerla cumplir, aún en contra de la voluntad del sujeto destinatario. Esta capacidad de coerción corresponde al Estado, quien en el ejercicio de una coacción legítima, está facultado para el uso de la fuerza. En nuestro caso, se debe asegurar de manera precisa la coercibilidad de las normas que regulan el financiamiento político. Un efectivo régimen de controles y vigilancia, una autoridad dotada de los recursos necesarios y unos procedimientos claros y sencillos podrían ser los elementos básicos para esta garantía”.³⁵

En observancia al principio de legalidad³⁶, la LPP otorga a este organismo electoral la potestad sancionadora administrativa y prevé en su artículo 36° cuáles son las conductas que constituyen infracciones a la norma que son posibles de sanción y cuál es la sanción a imponerse. Estas conductas sancionables administrativamente, no pueden ser interpretadas de manera extensiva y el Reglamento sólo puede especificar o graduar lo previsto en la ley y en modo alguno establecer nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente.

Por ello, el Reglamento contempla de manera complementaria un procedimiento de señalamiento de inobservancia a las

³⁵ Ulloa Félix, “Aplicación Efectiva de las Normas” en *Elecciones* año 4 - N° 5. pg 33-34

³⁶ Las conductas sancionables y las sanciones deben estar expresamente previstas en la ley.

disposiciones legales y reglamentarias por parte de los partidos, estableciendo su difusión para conocimiento de los ciudadanos y organizaciones interesadas contribuyendo así al espíritu de institucionalidad partidaria y transparencia del manejo económico contenido en la Ley³⁷.

A. Pérdida del derecho a percibir financiamiento público directo

Los partidos políticos pierden el derecho al financiamiento público directo cuando incumplen la obligación de presentar la contabilidad detallada de sus ingresos y gastos en el informe financiero anual de acuerdo a lo establecido en la LPP el último día útil del mes de junio de cada año. Sin embargo, esta sanción no está vigente, debido a que no se ha aplicado la distribución de los fondos públicos según las previsiones presupuestales.

Esta sanción, sin embargo, sólo es aplicable a los partidos o alianzas que han obtenido representación parlamentaria, dado que sólo estos tienen el derecho a acceder a este tipo de financiamiento. Aquellos partidos o Alianzas que no se encuentran en este supuesto y no presentan el informe financiero anual, en la práctica no son posibles de sanción.

Para las elecciones generales del 2006, 19 partidos políticos que presentaron listas al Congreso, tan sólo 4 alcanzaron representación parlamentaria³⁸, es decir, a 15 de ellos no se les aplicó esta sanción. En el caso de las Alianzas, de 5 que presentaron listas al Congreso, 3 alcanzaron representación parlamentaria, es decir, a 2 de ellas no se les aplicó la sanción. Podría afirmarse entonces que 17 organizaciones políticas que participaron en ese proceso electoral, no fueron sancionadas.

Definitivamente esta sanción estaba pensada en un escenario de un sistema de pocos partidos, de alcance nacional y con re-

³⁷ Artículos 82 al 84

³⁸ Partido Aprista Peruano, Perú Posible, Restauración Nacional, Unión por el Perú.

presentación parlamentaria. Sin embargo, la modificación que se hizo a la LPP variando los plazos para la inscripción y la inadecuada interpretación de la norma que realizó el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en el sentido que carecía de facultades para verificar las firmas de los que suscribían como militantes las actas de los Comités Partidarios, ocasionó la dudosa inscripción de muchos partidos.

B. *Multas*

a. *Por recibir financiamiento prohibido*

Los partidos políticos reciben una multa no menor de diez ni mayor de cincuenta veces el monto de la contribución recibida, omitida o adulterada, cuando: a) Reciben financiamiento de alguna entidad pública o empresa de propiedad o con participación del Estado, b) reciben financiamiento de alguna confesión religiosa, c) reciben financiamiento de partidos políticos o agencias de gobiernos extranjeros y los destinan a actividades distintas a la capacitación, formación o investigación en el Reglamento, d) omiten registrar los gastos generados por sus candidatos para financiar sus campañas, e) omiten información de ingresos o gastos en sus informes anuales, f) adulteren información de ingresos o gastos en sus informes anuales, f) se comprueba que existen ingresos que no han sido declarados por el partido, siendo considerados ingresos prohibidos.

b. *Por Recibir financiamiento por encima del tope permitido*

Los partidos reciben una multa no menor de diez ni mayor de treinta veces el monto de la contribución recibida, cuando: a) Se acredite que han recibido de una misma persona natural o jurídica aportes, bajo cualquier modalidad, que en un año superan a las 60 Unidades Impositivas Tributarias, b) se acrediten ingresos superiores a 30 Unidades impositivas tributarias en un

año sin que se pueda identificar a la persona natural o jurídica que realizó el aporte.

La ONPE está en posibilidad de imponer estas sanciones o multas, a los partidos y alianzas de partidos luego de realizar el análisis del primer informe financiero anual. Éste debe presentarse el último día útil de junio. La ONPE, por su lado, tiene hasta 8 meses para realizar la verificación de lo presentado por los partidos y controlar el cumplimiento de topes establecidos en la norma.

En el caso de las alianzas de partidos³⁹ que han participado en el último proceso electoral general, dado el tratamiento en materia de financiamiento que le otorga el Reglamento, deja muchos aspectos sin resolver. Si una alianza de partidos accede al financiamiento público directo y se disuelve, queda por determinar quién lo debiera recibir. En el mismo escenario, si el financiamiento es a la alianza de partidos, ¿qué sucede si ella desaparece?, ¿a quién se sanciona si la alianza de partidos fuera pasible de una multa?

El Reglamento ha señalado cuáles constituyen incumplimientos a la LPP y al Reglamento. En esta categoría incluyen a toda no observancia de lo dispuesto con carácter mandatorio por estas normas y que no han sido considerados como materia de infracción a la LPP.

VII. *Anotaciones finales*

Suele considerarse que los grandes males de la representación política deben resolverse a través de mayores normas. Si bien esto no es cierto, tampoco se puede negar que las normas colaboran y

³⁹ De acuerdo a la LPP el Registro de Organizaciones Políticas (OROP) el JNE debe cancelar su inscripción cuando concluye el proceso electoral, salvo que sus integrantes decididan ampliar su plazo de vigencia y para ello deberán comunicarlo, a más tardar, dentro de los 30 días naturales posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general.

permiten mayores grados de institucionalización, particularmente si éstas son aplicadas de manera adecuada.

La experiencia peruana muestra que una norma --como la LPP-- no debe ser reglamentarista, es decir, que contemple de manera pormenorizada todas las opciones o supuestos que pudieran presentarse. Una ley debe normar aquello que es esencial y fundamental al objetivo que se propone de manera clara y precisa. Le debe corresponder al órgano supervisor que debe normar vía reglamentaria los aspectos que desarrollen la ley.

Uno de los componentes importante de una LPP en el aspecto del financiamiento, es la inclusión de disposiciones que abonen a la transparencia en la información, tanto de lo que se asigna o percibe, como del destino de los recursos, sean públicos o privados, es determinante que sea de conocimiento de los ciudadanos el uso que hacen los partidos de los recursos que perciben por toda fuente.

Debe de tomar en consideración la totalidad de las normas del sistema jurídico que pudieran relacionarse, de manera de ser coherente con el sistema e incorporar en su regulación principios y garantías consustanciales al sistema. Principios como el de legalidad, debido proceso, tipicidad, predictibilidad, celeridad, entre otros, que hagan de la ley una norma aplicable, eficiente y coherente. La coercibilidad es una de las características de la norma jurídica, por lo que deben incluirse sanciones a los incumplimientos a la norma que se consideran sustanciales para alcanzar los objetivos propuestos.

Es recomendable que los partidos cuenten con financiamiento público, es uno de los componentes que colaboran en su fortalecimiento institucional. Por otro lado, disminuye la intervención o injerencia de intereses particulares en las funciones partidarias. Para la GSFP no han existido situaciones irregulares o que tengan que ver con escándalos vinculados al financiamiento de los partidos con actividades ilícitas.

Llamó la atención de los medios y la opinión pública las acusaciones referidas a supuestos recursos provenientes de Venezuela

en el caso del candidato Ollanta Humala, destinados a financiar su campaña política en el 2006. Sin embargo, estas acusaciones no fueron probadas.

El financiamiento público directo debe ser viable para el Estado, por un lado y por otro debe ser asignado a los partidos que cuenten con representatividad, por lo que las condiciones que se establezcan para acceder al financiamiento deben tomar en consideración esta variable. El monto y la forma de distribución son componentes importantes de la ley. Uno de las formas de determinar de manera objetiva la representatividad, es introducir variables relacionadas con el nivel de representación alcanzado en elecciones congresales y no por el número de escaños conseguidos, pues hay sistemas electorales distorsionadores.

Las formas de financiamiento público indirecto que se incluyan deben tomar en consideración que se están utilizando recursos del Estado y, por ello, deben establecerse mecanismos que permitan la transparencia para el acceso a la información.

En relación al financiamiento privado, en la medida que ésta es una forma que permite el autosostenimiento de los partidos y el que ha evidenciado que puede tener un efecto pernicioso en el sistema, permitiendo que los partidos políticos representen los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento, deben introducirse límites (topes) a las aportaciones privadas. Una misma persona natural o jurídica debe poder aportar anualmente a un partido hasta un monto máximo establecido en la norma.

El sistema electoral peruano que incorpora el voto preferencial, hace casi imposible el control, pues se trata de un financiamiento al candidato de manera directa, que no necesariamente debe ser de conocimiento del partido político.

De otro lado, cuando la norma contemple la posibilidad de constituir alianzas con fines electorales, los aportes que se realicen deben ser a las alianzas y no a los partidos que las integran. La ley debe contemplar con claridad las fuentes de financiamiento que son permitidas y establecer aquellas que no lo son. No

es conveniente incluir fórmulas de regulación ambigua o que se presten a una interpretación distinta.

En relación al organismo supervisor, debe contar con los recursos financieros y humanos que le permitan ser eficiente en el cumplimiento de sus funciones, de otro modo, el propio diseño del sistema se debilita y la norma resulta en la práctica inaplicable. Deben establecerse a nivel normativo la obligación de las entidades de brindar información a este organismo a efectos de que pueda realizar cruces de información y verificar la veracidad de la información proporcionada por los partidos. Ello fortalecerá al propio organismo y creará mayores y mejores condiciones para la transparencia del dinero en la política.

Resulta igualmente conveniente el diseño y aprobación por parte de este organismo de formatos que permitan a los partidos la presentación de los diversos informes de manera estandarizada. Facilita la labor de los partidos y del propio organismo y hace más eficiente el proceso.

Debe establecerse un régimen efectivo de sanciones, de otra manera la norma gradualmente irá perdiendo legitimidad, los partidos en la medida que no se encuentran en una situación de ser sujetos de una sanción ante eventuales incumplimientos, no se sentirán obligados a cumplir con sus preceptos. Las sanciones que se contemplen deben ser efectivas, multas, pérdida de financiamiento público, pérdida de la inscripción, no participación en procesos electorales, etcétera. Las sanciones declarativas o aquellas consideradas morales no son recomendables dado que su grado de efectividad depende de diversas variables y en la práctica deslegitiman al organismo facultado para imponerlas.

Resulta importante que se establezcan sanciones tanto a aquellos incumplimientos formales como sustantivos. La presentación oportuna de informes y documentos son el punto de partida para iniciar un trabajo de supervisión, por ello, éste es un incumplimiento que debiera ser sancionado de manera drástica. La norma debe establecer requisitos mínimos de control interno que deben ser incorporados por los partidos, que si bien son as-

pectos de organización interna del partido, deben ser coherentes con el diseño del control externo. Estos mecanismos deben permitir orden y transparencia de la contabilidad y además hacer eficiente y viable el control externo.

El actual sistema de financiamiento partidario descrito en la LPP ha incentivado y promovido en los partidos políticos una mayor preocupación por la transparencia en sus movimientos financieros. Existe, además, en la actualidad la posibilidad de que la ciudadanía esté informada sobre la transparencia en los gastos partidarios y el manejo de sus respectivos fondos. De esta manera se genera un clima de confianza favorable para los partidos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel et al., “La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina”, en *Boletín Electoral Latinoamericano XXII*, San José de Costa Rica, IIDH/CAPEL, 1999.
- BENDEL, Petra, “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (Compiladores): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México: IIDH/IFE/TRIFE/Universidad de Heidelberg/Fondo de Cultura Económica, 1998.
- CASAS ZAMORA, Kevin, Jorge Mario García Laguardia y Daniel Zovatto Garetto, “Dinero, Política y Elecciones”, en *Cuadernos de CAPEL* 48, San José de Costa Rica, IIDH/CAPEL, 2003.
- CERDAS, Rodolfo, “La crisis de los partidos políticos”, en *Boletín Electoral Latinoamericano X*. San José, Costa Rica, IIDH/CAPEL, 1993.
- DEL CASTILLO, Pilar y Daniel Zovatto (editores), *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, IIDH/CAPEL, 1998.
- DEL CASTILLO, Pilar, *La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, 1985.
- FERREIRA RUBIO, Delia, “La rendición de las cuentas partidarias” en *Elecciones* año 4, No.5. Lima: ONPE, 2005.
- FERREIRA RUBIO, Delia, “Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos”, en *Boletín Electoral Latinoamericano XIX*. San José de Costa Rica, IIDH/CAPEL, 1998.
- MAINWARING, Scott y Timothy Scully, *El sistema de partidos en América Latina. La construcción de instituciones democráticas*, Santiago de Chile, Cieplan, 1996.
- MUÑOZ, Hugo A., “Financiamiento de los partidos políticos”, en *IIDH/CAPEL: Diccionario Electoral*. San José de Costa Rica, IIDH/CAPEL, 2000.

- NAVAS, Xiomara, “La financiación electoral: subvenciones y gastos”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, IIDH/IFE/TRIFE/Universidad de Heidelberg/Fondo de Cultura Económica, 1998.
- NAVAS, Xiomara, “La regulación del financiamiento de los Partidos Políticos y de la Campaña Electoral en América Latina”, en Dieter Nohlen, *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José de Costa Rica, IIDH/CAPEL, 1993.
- NJAIM, Humberto, “Financiamiento de la política”, en IIDH/CAPEL: *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica, IIDH/CAPEL, 2000.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- NOHLEN, Dieter, Daniel Zovatto, J. Jesús Orozco y José Thompson (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, No. 267, Segunda edición ampliada, 1994.
- ZOVATTO, Daniel y J. Jesús Orozco Hernández (coordinadores), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, UNAM/IDEA Internacional, México, 2008.

¿Hacia una ley de partidos políticos?, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto “Belisario Domínguez” de estudios legislativos del Senado de la República e IDEA Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, se terminó de imprimir el 25 de junio de 2012 en Cromo Editores S. A. de C. V., Miravalle 703, col. Portales, delegación Benito Juárez, 03570 México, D. F. Se utilizó tipo *Baskerville* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 57 x 87 de 37 kilos para los interiores y cartulina couché de 154 kilos para los forros; consta de 1,000 ejemplares (impresión *offset*).