

Algunas consideraciones sobre los partidos políticos en México

Luis AMESCUA

I. Introducción

Los intentos en México para lograr una reforma del Estado han sido varios, sin lograr concretizar nada. Si no se ha logrado esa reforma integral que se necesita para hacer frente a los diversos retos que aquejan al Estado, tampoco se han logrado los acuerdos mínimos para realizar un pequeño adelanto en favor del conjunto de reformas que reclaman las instituciones públicas. Se consideraba tener una fuerte solidez en el sistema electoral. Sin embargo, las elecciones de 2006 denotaron que adolecía de serios problemas que se dejaron ver durante todo el proceso electoral. Se jugó de una forma muy temeraria con la estabilidad del Estado. Menos mal, las cosas han estado avanzando, pero la señal de alarma no deja de llamar la atención sobre la necesidad de atender las deficiencias para lograr un pleno Estado constitucional. Un primer paso necesario es alcanzar una reforma en el aspecto electoral. No cabe duda que el gran paquete de reformas que aludimos anteriormente, se debe dar por pasos. El primer peldaño, consideramos, debe ser en la materia electoral, y desde este punto ir escalando otros niveles. Son diversos los asuntos, en materia electoral, que están pendientes de corregir. No obstante, una cuestión que urge modificar es la que corresponde a los partidos políticos.

Al igual como lo hace Roberto Blanco Valdés, al comenzar su libro “Los partidos políticos”, podemos decir que resulta evidente señalar que actualmente los partidos se configuran como los más importantes sujetos políticos que intervienen en el desarrollo y funcionamiento de la vida pública de los modernos estados democráticos. Uno de los motivos precisamente de ese papel central se deduce en el hecho que constituyen el principal vehículo de relación entre el Estado-aparato y el Estado-comunidad.¹ No obstante, en el caso de México adolecen de serios problemas que repercuten bruscamente en la falta de confianza de los ciudadanos. Al no funcionar correcta-

¹ Tecnos, Madrid, 1997, p. 13.

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

mente nuestro sistema de partidos, difícilmente podrá marchar eficazmente el Estado, quien se verá atrofiado por el lastre representado por los actuales partidos políticos que no logran realizar su tarea tan importante en el Estado democrático.

II. Constitucionalismo y partidos políticos

El largo proceso del constitucionalismo no ha sido nada fácil para conseguir el sometimiento del Estado al derecho, o bien para institucionalizar al poder. Desde su primera etapa, que podemos identificar como liberal, el constitucionalismo luchó por salvaguardar los derechos humanos, así como de controlar el poder del monarca, convirtiéndose la Constitución en el instrumento viable para conseguir esos propósitos.

Fue muy clara la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al establecer que toda sociedad en la que no se garanticen los derechos, ni la separación de poderes, no tiene Constitución. Ésta era la base en que descansaba el constitucionalismo liberal y, por tanto, todo Estado que cumpliera con estos lineamientos era calificado como constitucional.

Sin embargo, aunque no deja de ser muy importante para el arranque del constitucionalismo, en razón de que terminó con un Estado que era caracterizado por ser absoluto, por carecer de libertades y en el que existía concentración del poder, esta visión de Estado desembocó en crear desigualdad en la población. El hecho que el Estado sólo tuviera como propósito garantizar la libertad y división de poderes, es decir, que fuera estático ante los problemas sociales, económicos y políticos que surgen en todo ente social, tuvo como consecuencia la búsqueda de otro modelo que diera satisfacción a las demandas populares: el Estado social.

Se consideró en esos momentos que no era redituable que el Estado se restringiera a las tareas que se le había encomendado, sino, además, era necesario su participación en la regulación de la sociedad, diluyendo las marcadas diferencias sociales surgidas por la igualdad formal establecida en el anterior régimen liberal, teniendo como tareas la implantación de diversos programas sociales. Es así como las diversas constituciones empiezan a adquirir un viso social al incluir en sus postulados normas de tipo programático.

Parecería entonces una contradicción de modelos (el surgimiento del Estado social no implica la negación del modelo liberal) porque por una parte se hace alusión a un Estado pasivo para permitir el ejercicio de las libertades obtenidas tras varios momentos revolucionarios, y por la otra se espera un Estado activo, atento del desarrollo social. Con ello se podría correr el riesgo que la sociedad tuviera una dependencia con los servicios otorgados por el Estado social, y con esto poder transgredir la esfera de libertades logradas en el Estado liberal caracterizado por su inactividad, precisamente para permitir el desarrollo del cúmulo de garantías obtenidas.

Luis Amescua

Ante este panorama surge una nueva etapa del constitucionalismo denominado democrático, que incluye una serie de instituciones que permiten a la sociedad tener un efectivo control en el ejercicio del poder.

Es después de la Segunda Guerra Mundial que algunas cartas constitucionales hacen referencia al Estado social y democrático de derecho, otorgándole la oportunidad al ciudadano de participar en las acciones del gobierno. La democracia no sólo debe significar la elección de los detentadores del poder público, sino también se debe traducir en el constante escrutinio de la sociedad hacia los órganos de poder. ¿Pero cómo organizar al conglomerado social para tan importante acción? Es principalmente bajo la institución de los partidos políticos.

III. Necesidad constitucional de los partidos políticos

La institucionalización del poder junto con el ejercicio de la libertad, como hemos visto, ha sido una férrea lucha del constitucionalismo. La democracia como factor importante para el desenvolvimiento de la libertad, del bien común y de la dignidad humana, necesita de los partidos políticos, que juegan un papel sustancial en la organización de la vida social. El pluralismo, como unos de los principales valores del constitucionalismo democrático, hace necesario la estructuración de las diversas manifestaciones sociales a través de los partidos.

Para hacer posible que el ciudadano pueda tener una participación consciente y libre es necesaria la existencia de partidos, que al confluir diversos sectores de la sociedad, ofrezcan al elector diversos programas, resultado precisamente de esa deliberación colectiva, para que pueda tener un mejor panorama de elección.

La constitucionalización de los partidos políticos en México se da con la reforma al artículo 41 de la Constitución al establecerse que "los partidos políticos son entidades de interés público", teniendo "como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postula y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

Como vemos, la Constitución hace notar el gran peso de los partidos en el sistema político. Nuestra Carta Fundamental, en su redacción original, aunque dispuso que México se constituía como una República representativa, democrática y federal, no hizo referencia directa a los partidos políticos, sino es en el año de 1977, bajo el marco de la reforma electoral que se dio en ese momento, que respondía a las demandas ciudadanas de participación social, el reconocimiento constitucional de los partidos.

Es un hecho, pues, que en un Estado democrático no se puede prescindir de la actividad partidista. Democracia y partidos políticos hacen sinergia para la atención efectiva de las demandas so-

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

ciales. La no existencia de partidos políticos, sería como regresar a tiempos antes de la Revolución de 1917 caracterizados por la hegemonía presidencial y el autoritarismo, en el que el mando del poder era más personal que institucional. Quien ejercía el mando lo hacía de una forma total y arbitraria hasta que algunos, imponiéndose por la fuerza o por la astucia, lo sustituían en el poder. Y la institucionalización del poder, axial para los estados democráticos, es despojarlo de lo personal, caprichoso e incierto, para darle certeza y continuidad.

Bajo este panorama incierto de transmisión del poder, en México es con la fundación del Partido Nacional Revolucionario, en 1929, que se inició la búsqueda por institucionalizar el poder, bajo dos objetivos principales: crear un espacio político que abarcara a los diversos líderes y caciques de la Revolución en un sólo proyecto de nación; y que en esa organización política se transformara la lucha armada en debate constructivo. Con la creación del PNR Plutarco Elías Calles dio bases para la institucionalización de la Revolución Mexicana, abriendo con ello el camino que permitiera la efectiva realización del proyecto constitucional de 1917.

Ahora bien, es percibible una crisis actual de partidos. Las organizaciones partidistas no responden a las exigencias de los ciudadanos, los cuales se encuentran en un estado de descontento hacia ellas. Ausencia de programas, corrupción en sus filas, carencia de democracia para elegir a sus dirigentes y candidatos, conflictos internos, son características comunes de nuestros partidos.

Es precisamente ante este escenario de crisis partidaria que surgen ciertas personalidades que buscan sustituir a los partidos políticos como intermediarios entre la sociedad y el Estado, buscando candidaturas independientes, teniendo como riesgo la aparición de líderes populistas. No es factible una democracia actual sin partidos. Éstos estructuran la competencia y, además, permiten al gobernado la posibilidad de elección entre diversas propuestas. No cabe duda, son criticables los partidos pero la solución no está en eliminarlos de la contienda democrática, sino en crear un sistema que permita la formación de partidos sólidos, plurales, transparentes y democráticos.

IV. Transparencia

Aun cuando se puede señalar el buen desempeño de la Ley de Transparencia, al facilitarle al ciudadano la rendición de cuentas de cualquier institución que reciba recursos públicos, esto no se lleva a cabo, en su mayor extensión, en el caso de los partidos políticos que reciben financiamiento público. Si bien el artículo 11 de la Ley dispone que los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales ante Instituto Federal Electoral (IFE) serán públicos, no se permite el acceso directo de información por parte de los particulares hacia los partidos políticos, sino debe ser sólo a través del propio IFE. Esto es resultado del temor de los partidos, lamentablemente responsables de la aprobación de la Ley, por rehusar a la rendición de cuentas que les puedan solicitar los ciudadanos. Los partidos políticos no pueden quedar al mar-

Luis Amescua

gen de la cultura de transparencia que se intenta implantar en nuestro Estado, y menos aun por ser actores principales de la contienda democrática. Nuestros partidos políticos están ansiosos por tener el mayor número de recursos económicos para poder entrar a la batalla de las campañas políticas. No satisfechos con los recursos públicos, por cierto muy elevados, andan mendigando granjerías a cambio de futuros favores. Peligroso esto, por desembocar en una plutocracia. Los triunfadores de los cargos de elección serán los más astutos en negociar con los dueños del capital y, por qué no, quien tenga en su equipo un conjunto de sutiles secuaces que sean capaces de crear una exitosa obra de desprestigio político hacia el contrincante. Siendo así, nos alejaríamos del propósito esencial de las campañas, es decir, mostrar al electorado el programa de acción del candidato, con la finalidad de que el elector posea la capacidad de elección entre diversas alternativas, y no crear un alto gasto innecesario que termine en elevados niveles de colusión de intereses entre el que da y el que recibe, sin ningún efecto positivo para el fortalecimiento de la democracia. La mercadotecnia puede hacer caer a la democracia en un espacio de interacción entre el poder político y poder económico, teniendo como resultado que todos ofrezcan el mismo producto, obstaculizando, por tanto, la posibilidad de elección. Las últimas elecciones ya lo han manifestado. El electorado no acude a elegir a los depositarios del poder público porque no ofrecen una plataforma electoral que lo convenza, puesto que los partidos políticos sólo tratan de imponer una imagen atractiva o eslogan emotivo producto del marketing político. El financiamiento público o privado por sí mismos no afectan la contienda democrática, sino es el despilfarro, la ausencia de control y transparencia.

V. Democracia interna

Un punto central en el que se debe poner la mayor atención en el caso de los partidos políticos para su pleno funcionamiento en un Estado democrático es, sin lugar a dudas, que se caractericen como organizaciones, precisamente, democráticas. La Constitución de 1917 impone el mandato constitucional² a los partidos políticos de promover la participación del pueblo en la vida democrática, lo que podría exigir que los propios partidos sean democráticos. Justamente los preceptos limitadores de la libertad, de acuerdo con Hesse³, son los que están al servicio de la libertad de los partidos políticos. Con ello sólo puede referirse no ya a una libertad negativa frente a la acción del Estado, cuyo reverso es siempre la autodeterminación, sino a una libertad más amplia en favor de la libertad de toda la institución partidaria. La libertad externa de partido (fundamentalmente refiere a su creación) es sólo un aspecto de dicha libertad, la cual encuentra su correspondencia,

² Sobre el mandato constitucional de democracia interna ver De Otto Pardo, Ignacio, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, Madrid, 61 y ss.

³ Citado por Grimm, Dieter, Los partidos políticos, en Benda, Ernesto et al., *Manual de derecho constitucional*, Marcial Pons, 2001, Madrid, 411.

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

pero también su límite en la libertad interna de partido. Esta limitación se explica por la función de los partidos en el sistema democrático. Si el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, o bien, si debe la autoridad derivar del pueblo, y hacia ellos va dirigido el gobierno, debido a que la renovación de los poderes públicos se realiza a través de los partidos políticos, entonces sólo en la medida en que los partidos permanezcan ligados a su base social puede desplegarse la democracia. Siendo así, únicamente los partidos que cumplan en su estructura interna con directrices democráticas pueden brindar tal garantía.

Sin embargo, se ha desatendido la necesidad de verificar un funcionamiento democrático en los partidos. De acuerdo con el sociólogo chileno Manuel Garretón⁴ muchas de las democracias de América Latina se han enfascado en el aspecto social de la democracia, descuidando el otro lado, muy importante, de las democracias que es su aspecto político. En la idea de democracia ha existido un imaginario de una sociedad ideal en la que los sectores o grupos sociales se constituyen como sujetos históricos. El concepto de una sociedad democrática se ha impregnado de la idea de una sociedad integrada, cohesionada. Tenemos así, una vida política inmersa en lo social que se refleja en el pensamiento y en la teoría. Eso explica, en parte, que no se haya desarrollado una teoría de la democracia política, es decir, nos hemos detenido mucho más tiempo en teorías de conflictos, luchas y procesos sociales que en teorías de marcos institucionales o mecanismos de ciudadanía o toma de decisiones. Es decir, hemos descuidado el sistema de mediaciones institucionales entre el Estado y sociedad tendentes a resolver determinadas cuestiones de la vida social.

La verificación práctica de la exigencia constitucional de la democracia interna en los partidos políticos necesita de la implementación de los medios idóneos de escrutinio de sus actividades. Deberíamos preguntarnos si el actual sistema de partidos da respuesta a la demanda democrática exigida por las sociedades contemporáneas, porque, de ser así, mucho ayudaría a fortalecer el sistema democrático y, con ello, contribuir a alcanzar las reformas necesarias para dar solución a las deficiencias que afectan al Estado.

VI. Jurisprudencia

Así como es difícil arribar a una definición exacta de democracia, así lo es también establecer una definición única por lo que se debe entender un partido democrático. El concepto de democracia interna en los partidos políticos no puede ser absoluto, es decir, no es posible verificar una definición universal y válida para todo momento y lugar, debido a que posee un sentido en constante evolución y transformación.⁵ Sin embargo podemos hacer algunas aproximaciones, sobre todo ayudándonos de las decisiones de los órganos jurisdiccionales. En primer lugar debemos tener en

⁴ *Democracia y democratización*, México, UNAM, 1999, pp. 12 y ss

⁵ Jose Ignacio, Navarro Mendez, Partidos políticos y democracia interna, Madrid, Centro de estudios constitucionales y políticos, 1999, 527.

Luis Amescua

consideración lo establecido por la Suprema Corte de Justicia (146/2005), al decidir que los partidos políticos, así como los define la propia Constitución, como entidades de interés público, deben reflejar con claridad lo relativo a la obtención, manejo y destino de los recursos públicos y privados que reciban para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Se deben regir, en cuanto los recursos económicos que manejan, por el principio de transparencia y no el de secrecía. No obstante ello, hemos visto la barrera que existe actualmente en la legislación para acceder a la información de los partidos políticos. Sólo es posible hacerlo a través del Instituto Federal Electoral, por lo que los ciudadanos no tienen la opción de hacerlo directamente hacia los partidos políticos. Por otra parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, destacando que los partidos son componentes esenciales del sistema político mexicano y, por tanto, deben gozar de las características similares a un Estado democrático, se ha encargado de definir, con el apoyo de bastante doctrina, los elementos o requisitos mínimos que deben reunir los partidos políticos para ser considerados como democráticos (781/2002). Señalando que los partidos políticos requieren la sujeción a un conjunto de bases para su organización, estructura y funcionamiento, - la incorporación de los postulados democráticos en su régimen interno ha sido el antídoto encontrado para resistir la posibilidad de conductas negativas que puedan desvirtuar los fines sociales del grupo político, así como la frustración del propósito de realización plena de la mayor participación política posible de los asociados y la restricción de las demás libertades fundamentales- ha establecido que los elementos o requisitos mínimos que deben reunir los partidos políticos para ser considerados como democráticos, son los siguientes: el reconocimiento de derechos fundamentales de los afiliados, garantizados por órganos y procedimientos eficaces; contar con una asamblea u órgano equivalente, que represente la voluntad del mayor número posible de afiliados; la existencia de procedimientos de elección, en condiciones de igualdad; la adopción de la regla de la mayoría; mecanismos de control de poder; así como la exigencia de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales. Después de profundizar lo que se debe entender por cada elemento, el Tribunal concluye que si los partidos deben ser el vehículo que haga posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, deben, necesariamente, desarrollarse con apego a los principios democráticos. Además, para garantizar el mandato constitucional que la voluntad soberana de los ciudadanos se materialice al integrar los órganos del Estado, y no así la de un grupo reducido, es indispensable que los partidos políticos sean democráticos.

VII. Consideraciones finales

Como lo expresamos anteriormente, los intentos por hacer una reforma del Estado han sido bastantes. El Estado mexicano necesita de modificaciones para superar las diversas deficiencias que no lo deja cumplir con las demandas de la sociedad. Un primer paso debe ser la reforma al sistema

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

electoral. Sin tomar en cuenta los diversos puntos que se deben tomar en consideración para reforzar el ámbito electoral, vimos la importancia de los partidos políticos en el Estado, su necesaria transparencia y sobre todo hacer regir en el interior de sus filas principios esenciales de la democracia, para que, como así también lo ha establecido el propio Tribunal Electoral, cumplan su función, que resulta esencial, en el Estado democrático. De no prestar la atención debida al tema, además del cada vez más alejamiento de la sociedad en la política por la creciente desconfianza de los ciudadanos en las instituciones, seguirá siendo una barrera para lograr avances significativos para el Estado.