

PARTIDOS POLÍTICOS

Diego VALADÉS

I. CONCEPTO

Al examinar los diversos valores a que se refieren las normas vigentes referidas a los partidos políticos, debe hacerse una rápida recapitulación acerca de los objetivos mismos de los partidos políticos. Se verá que, esencialmente, tienen que ver con la organización y participación de los ciudadanos en la lucha por el poder. Esa lucha no puede sino estar regida por normas de moral pública.

Son muchas las formas de definir a los partidos políticos modernos. Sin entrar en el debate conceptual, puede tomarse la definición de Sartori como una base operacional muy flexible. “Un partido, dice, es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos”.

Los elementos identificables en ese concepto de Sartori son: a) grupo político; b) para participar en elecciones, y c) que accede al poder sólo mediante elecciones. La participación electoral tiene una doble función: es, por un lado, un objetivo y, por otra parte, un instrumento. Además, la naturaleza misma del partido supone contención.

La organización de un partido sólo puede tener como propósito constituir una organización que luche contra otras análogas, y nada menos que por la conquista del poder. Esencialmente, los partidos son instrumentos sociales para institucionalizar la lucha política. A través de los partidos se regula jurídica y políticamente el proceso de acceso al poder; se racionaliza el combate.

Los partidos fueron el punto de arribo de las sociedades, después de siglos de lucha por el poder sin más regla que la del predominio del más fuerte. También en el caso de los partidos triunfa el más “fuerte”; pero su fortaleza se ejerce a través de normas aceptadas por la comunidad, en cuya elaboración intervienen órganos representativos.

Los efectos del triunfo también están regulados, y caracterizan al Estado de derecho. En esta medida, los partidos habrían sido impensables sin el constitucionalismo moderno, y a su vez éste habría resultado inoperante si no hubieran aparecido los partidos políticos. En el primer caso, porque el constitucionalismo definió la integración y atribuciones de los órganos del poder; en el segundo, porque habría sido contradictorio que la lucha por integrar esos órganos quedase sujeta al arbitrio de los agentes políticos.

Adicionalmente, en la lucha entre partidos el o los que pierden no quedan proscritos, y a su vez conservan posibilidades de substituir al ganador. La aparición de los partidos permitió superar la práctica aniquiladora de la contención política sin normas. Lo natural era que, como resultado de su éxito, el triunfador, además de imponerse sobre el rival, lo extinguiese. De esta manera se prevenía frente a un eventual resurgimiento de aquel con quien había competido y que, merced al mismo proceso fáctico de combate político, lo desposeyera del poder.

Al examinar el surgimiento de los partidos, Daalder apunta que “no es muy exagerado decir que son los hijos de la Revolución Industrial”. Daalder no habría tenido duda alguna de su afirmación si hubiese estudiado las relaciones entre los partidos y otro fenómeno cronológicamente cercano a la Revolución Industrial: el constitucionalismo moderno.

Si el constitucionalismo es la racionalización del poder, y si los partidos son la racionalización de la lucha por el poder, entonces constitucionalismo y partidos tienen funciones concomitantes, y se explica la proximidad temporal de su aparición. La idea que precedió a ambos fenómenos políticos fue la del Estado absolutista y, complementariamente, la de facciones en lucha por el poder.

De ahí que, durante un largo tiempo histórico, la única racionalidad posible para justificar el acceso y la permanencia en el poder (llamada legitimidad) haya sido la sucesión hereditaria. Cuando se rompía la línea sucesoria y se perdía la fundamentación legítima del ejercicio del poder, sobrevénía la inmediata lucha entre facciones, hasta que se restablecía el equilibrio.

Sorprende que la correlación entre constitucionalismo y partidos no haya sido advertida desde que se configuró el primero de éstos. A pesar del esfuerzo de Sartori por identificar una referencia a los partidos en Montesquieu, su argumentación no parece muy convincente y se disuelve en la localización de “algunas indicaciones alusivas”, algo lo suficientemente vago como para ser tomado en cuenta.

En contrapartida, la argumentación de Bolingbroke es muy consistente en contra de los partidos, como lo es la de Hume. Otro tanto ocurre con *El Federalista*, donde Madison argumenta vigorosamente contra las “facciones” y, quizá por reconocer que “las causas del espíritu de la facción no pueden suprimirse” y por plantear la necesidad de “tener a raya sus efectos” (de las facciones), dejó abierta la posibilidad de la aparición de los partidos en Estados Unidos.

Es hasta 1770 (repárese en la fecha) cuando Edmund Burke descubre la funcionalidad de los partidos. Quedaban atrás las sectas y taifas medievales y las facciones renacentistas. Surgía una nueva realidad, adecuada para dar dinamismo a un orden constitucional.

Tres aspectos caracterizan a los partidos, también según Sartori: a) no son facciones, en tanto que vinculan al gobierno y a la ciudadanía; b) son parte de un todo, y no el todo, y c) son conducto de expresión, de y hacia las autoridades. Así, la racionalización de la lucha por el poder implica que los partidos actúen contra otros partidos, incluido el que gobierna, pero no contra las instituciones; que no haya un solo partido, y que los partidos se integren al sistema representativo.

Lo anterior no supone desconocer los problemas que, a su vez, ha traído consigo la presencia de los partidos, entre ellos la manipulación del elector, los acuerdos cupulares que frecuentemente desvirtúan la naturaleza del sistema representativo, y la presencia hegemónica de alguno de ellos. Cuando se registra cualquiera de estos fenómenos, lo que en realidad ocurre es que, por los resquicios de la organización de los partidos, vuelven a emerger sus predecesoras facciones.

Este no es un problema acerca del cuál se encuentre indemne ningún sistema de partidos. En tanto que, como hemos visto, los sistemas constitucional y de partidos se implican recíprocamente, así como el constitucional, el de partidos puede presentar desviaciones patológicas. Después de todo, ambos sistemas son formas de organización cuyo éxito depende de una pluralidad de agentes, quienes no siempre actúan conforme a la racionalidad prevista.

Aunque Michels, en su análisis sociológico de los partidos políticos, no incluía la noción de competencia por el poder como una característica de los partidos, sí apuntaba los riesgos oligárquicos que, como organización, planteaba en su interior: desarrollo de liderazgos; profesionalización y estabilización de los liderazgos; burocratización; centralización de las decisiones; sustitución de los fines de la organización por los intereses de

su liderazgo; rigidez ideológica; diferenciación creciente entre los intereses de los líderes y de los restantes miembros; cooptación de líderes nuevos por los líderes anteriores, para mantener hegemonías; reducción de la influencia de los miembros llanos en la toma de decisiones (Linz).

La enumeración de los defectos a que da lugar la vida de los partidos políticos puede ampliarse, y se ha ampliado conforme la vida partidista va produciendo mayores efectos en el funcionamiento institucional. Esto es particularmente perceptible por la evolución de las normas jurídicas que regulan la vida interna y la acción pública de los partidos, y que tienden a incorporar un creciente número de normas morales.

La patología de los partidos afecta el funcionamiento de los órganos del poder. Por esta razón, la regulación de los partidos propende a incorporar normas que garanticen su democracia interna y su probidad pública. Entre estos aspectos sobresale el concerniente al financiamiento de su actividad, por representar un problema que ya había sido visto por Weber como una “cuestión central para determinar la dirección material de la conducta del partido y cómo se reparte su influencia”.

La dinámica política impone, a su vez, prácticas de conciliación basadas en el acuerdo. Como veremos en la siguiente sección, empero, dadas ciertas circunstancias favorables, el acuerdo racional deberá darse siempre que los resultados deseados y previsibles también sean racionales.

A pesar de la disposición al acuerdo, o de que así lo imponga la naturaleza de la función de los partidos en un sistema constitucional democrático, las distorsiones, en todo caso, pueden tener un triple origen: a) deficiencias en el arreglo constitucional del poder; b) deficiencias específicas del régimen legal que establece el sistema de partidos; c) deficiencias ambientales, de naturaleza política o psicosocial, que alteren el funcionamiento normal de instituciones bien diseñadas.

En ese último aspecto, debe tomarse en consideración que un buen diseño institucional puede serlo sólo para un espacio y un tiempo determinados, por lo que siendo funcional durante un período y en un lugar específicos, puede dejar de serlo o volverlo a ser, dejando en medio períodos o lugares de desajuste.

La relación disfuncional de un sistema constitucional y de un sistema de partidos, la ilustra la evolución institucional mexicana. A lo largo del siglo XIX se produjeron repetidos intentos de organización del país a partir de modelos constitucionales que oscilaron entre el republicano y el

monárquico, el federalista y el centralista, el presidencialista y el cuasi-presidencialista (1857), el liberal y el conservador (confesional), sin que ninguno de ellos haya dado los resultados esperados de estabilidad política.

No se reparó en que el elemento central que impedía la estabilidad política se dejaba fuera del arreglo: los partidos, que se comportaban estrictamente como facciones. La vocación aniquiladora de la lucha no fue contenida por las fórmulas constitucionales de organización y funcionamiento del poder, por lo que todos los intentos resultaron frustrados. La dictadura se convirtió en la única opción de estabilidad, y esto le atrajo más simpatías de las que razonablemente hubiera sido comprensible.

El siglo XX transcurrió, en su mayor parte, bajo el signo de otro tipo de arreglo constitucional no identificado, ni en México ni en el mundo, sino hasta después de la Revolución mexicana. Ese arreglo es que privilegia la naturaleza social de la Constitución y que, por consiguiente, abre las puertas al ejercicio muy extenso de la función estatal.

La consecuencia política, más o menos generalizada y particularmente acentuada en el caso mexicano, es la propensión del Estado hegemónico a desarrollar formaciones políticas también hegemónicas, limitando considerablemente la lucha de partidos. De ahí que sea frecuente la identificación entre las economías de mercado irrestricto y las democracias, de cuyo sistema constitucional inequívocamente forman parte, como se ha dicho, los partidos.

De acuerdo con lo anterior, en un sistema constitucional democrático, los partidos políticos se convierten en los elementos que dan dinamismo a la estructura constitucional del poder, impidiendo concentraciones excesivas de atribuciones en órganos y personas. En estos términos, la estabilidad resulta de la lucha regulada por el poder, y no de su acaparamiento. Los sistemas de partidos permiten eludir la amenaza de las dictaduras, aunque, en tanto que tampoco son una panacea, alienten las posibles desviaciones a que se aludió más arriba.

Entender esto, sin embargo, ha llevado largo tiempo a los sistemas constitucionales y hace necesario que presten la mayor atención posible a la organización y funcionamiento de los partidos políticos. Esto supone que pueden distinguirse los partidos democráticos, que aplican las reglas del juego de las democracias constitucionales, de otras formas de partidos que se apartan de la función racional que los justifica.

A los que llamamos partidos democráticos, Max Weber los consideraba "asociación legal-formal", para diferenciarlos de los partidos caris-

máticos, que alientan disensiones sobre la cualidad carismática de los que rigen, y son esencialmente cismáticos; de los partidos tradicionalistas, que se expresan a través de obstrucciones o revueltas contra las innovaciones, por su afección a los modos de ejercicio del poder tradicional; de los partidos doctrinales, de dominante ideológico, y de los partidos de mera apropiación, orientados al dominio de los cuadros administrativos. Weber señala que estas categorías son combinables entre sí.

La anterior caracterización weberiana se refiere a formas específicas de partidos que no se adecuan al modelo legal-formal. Con relación a los partidos que sí se adaptan a este modelo, Weber admite que los ciudadanos sólo sean objeto de solicitudes ocasionales, “en época de elección”, pero no advierte todavía que se produzcan o pueden producirse procesos de manipulación electoral. De alguna forma éste es un hecho posterior, muy cercanamente vinculado a la aparición de instrumentos de propaganda electoral (Ferrer).

II. PARTIDOS Y ÉTICA

Los partidos políticos pueden cumplir formalmente con sus obligaciones legales y, sin embargo, incurrir en acciones u omisiones que la ciudadanía considere ajenas o contrarias a los patrones éticos dominantes. Esto quiere decir que algunas de las desviaciones apuntadas en la sección anterior no necesariamente han de ser apreciadas como contrarias a la moral.

Entre las deformaciones en la conducta de los partidos se han apuntado: a) manipulación del electorado; b) formación y consolidación de elites dominantes por el reparto de candidaturas o por la adjudicación de cargos directivos; c) formación y consolidación de burocracias que “parasitan” las finanzas del partido, convirtiéndolo en un *modus vivendi*; d) negociación entre dirigentes partidistas para repartir el poder de una manera distinta y a veces hasta opuesta a la decisión popular; e) modificación de las tesis doctrinarias según el talante del líder o los imperativos de la función gobernante, si se trata de un partido en el gobierno; f) ocultamiento de las fuentes de financiamiento.

A esos problemas, que se producen en la vida interna de los partidos, se suman los que resultan de la relación entre los partidos existentes. Aquí las desviaciones son, esencialmente, producto de un enfrentamiento doble: a) con el o los partidos que se disputan el poder, y b) con el partido

que ya ocupa el poder. Los términos del conflicto pueden llegar a endurecer la vida política del Estado, y a trastocar el funcionamiento normal de las instituciones.

Todo lo anterior forma parte de un amplio catálogo de problemas identificados en la vida de los partidos en una democracia competitiva. Donde esa modalidad de contienda no se produce, y ocasionalmente incluso en las democracias competitivas, el listado se amplía para incorporar una desviación aún más grave: la corrupción para obtener votos en los procesos selectivos (internos) y electorales.

Así, la gama de acciones hipotéticamente contrarias a la moral comprende desde: a) la desviación de los propósitos de los partidos como órganos de la democracia constitucional, hasta: b) la corrupción pura y simple. Sin embargo, hay un hecho de la realidad política: no todo lo que constituye o puede constituir una distorsión en la conducta de los partidos políticos es advertido y calificado en tales términos por la ciudadanía.

De las varias desviaciones posibles apuntadas por la doctrina, muchas son consideradas como útiles o simplemente son admitidas sin objeción por la ciudadanía. Por ejemplo, la ciudadanía considera deseables los liderazgos, con todas sus implicaciones; acepta como natural la polarización de la lucha; deja inadvertidos los acuerdos cupulares, la manipulación propagandística y las pretensiones ideológicas.

Las actitudes críticas se orientan, fundamentalmente, hacia los problemas financieros de los partidos, en buena medida porque con ellos se asocia el desequilibrio entre los contendientes y tras ellos se pueden ocultar influencias y compromisos que la ciudadanía desconoce. Aunque desde 1922 Weber señaló que “las finanzas de los partidos constituyen [...] el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes”, el hecho es que, al acercarse el final del siglo y a pesar de lo mucho que se ha avanzado en la materia, todavía se está lejos de haber alcanzado soluciones plenamente satisfactorias.

La legislación moderna sobre partidos políticos se ocupa abundantemente del tema del financiamiento. Empero, instituciones análogas ofrecen resultados dispares en los diferentes sistemas electorales, por lo que es de presumir que el éxito de las disposiciones normativas está directamente asociado a los niveles generales de compromiso ético de los partidos con la ciudadanía y a su vinculación con instituciones que, a su vez, se conduzcan de acuerdo con elevados principios de responsabilidad moral.

La función moral de los partidos ha sido identificada con elegancia y precisión por Burdeau, que los ha calificado “moralmente, como uno de los últimos refugios del ideal”. La afirmación corresponde, desde luego, a una perspectiva optimista de la vida de los partidos; pero es en todo caso la perspectiva que prevalece en los enunciados normativos referidos a los partidos.

No es posible disociar el comportamiento de los partidos y de las restantes instituciones constitucionales. La fuerza normativa de la Constitución y la formación de las creencias constitucionales, que condicionan las demandas y respuestas ciudadanas en su relación con los órganos del poder, se proyectan también sobre la vida interna y la conducta pública de los partidos.

La misma exigencia moral ciudadana atenta al desempeño de las instituciones, lo está con relación a los partidos políticos. Además, en la evolución de los partidos figura su incorporación paulatina como una institución constitucional más. El camino no ha sido fácil, ni rápido. En 1918 Weber expresaba su sorpresa porque los partidos no fuesen mencionados en “Constitución alguna, pese a que representan hoy los portadores más importantes, con mucho, de la voluntad política de los elementos dominados por la burocracia, o sea de los ciudadanos”.

Cincuenta años después de esa observación de Weber, Blondel manifestaba su propia extrañeza ante el hecho de que los partidos fuesen “casi universalmente ignorados” desde el punto de vista jurídico. A tal punto se llegó, que en los años cuarenta se observó en Estados Unidos que “el carácter extralegal de los partidos es una de sus más notables características” (Schattschneider).

La regulación constitucional de los partidos políticos es relativamente reciente. Entre las primeras Constituciones que los incluyen, figuran las de Baden (1947), e Italia (1948). Se trata, por ende, de una de las innovaciones institucionales de la posguerra, lo cual es significativo del papel dinamizador del constitucionalismo democrático de los partidos (Valadés).

En contraste con el proceso constitucionalista europeo de posguerra, y siguiendo otra lógica (de la dependencia) las primeras disposiciones constitucionales latinoamericanas que se ocuparon de los partidos, en el mismo periodo, lo hicieron en sentido negativo, para proscribir la actividad de los partidos comunistas (Miranda). En este caso la preocupación no se centraba en fortalecer a las instituciones democráticas, auspiciando

la participación de organizaciones políticas, sino en consolidar las instituciones autocráticas, mediante la exclusión de fuerzas políticas.

Los partidos, retomando el concepto de Sartori, existen para la lucha por el poder, y ya vimos que el desenlace de ese combate cívico es el acceso al poder mismo, pero no la aniquilación del rival. Ahora bien, ¿esa lucha está regida sólo por reglas de procedimiento, o también por normas de moral cívica?

Aristóteles (los clásicos siempre ofrecen una buena orientación para los problemas de nuestro tiempo) distinguía entre la amistad ética, que atiende a la elección de cada uno, y la amistad cívica, que mira al acuerdo entre las personas. Desprendió esa dicotomía, casi a continuación de su célebre afirmación de que el hombre es un animal político y económico. Así, la naturaleza política y económica, que hace del hombre un “animal comunitario”, le ofrece la posibilidad de afinidades y acuerdos que se traducen en otras tantas formas de “amistad”.

La organización de la lucha política a través de los partidos no lleva a concluir que pueda realizarse en términos morales opuestos a los que rigen la conducta del individuo. Nadie ha afirmado que la suma de los esfuerzos individuales permita alterar lo que es razonable para cada uno en particular. Las instituciones constitucionales no se comportan de una manera diferente de la que se espera de los individuos, con las salvedades propias de la acción coactiva del Estado, en todo caso sujeta siempre a la ley.

Entre los grandes esfuerzos contemporáneos para explicar la racionalidad de la moral, figura el de David Gauthier. A pesar de las críticas por la insuficiencia de respuestas a todos los problemas, planteadas por Ruth Zimmerling y Albert Calsamiglia, es posible utilizarla como una construcción que permite su aplicación al caso de los partidos.

En tanto que el objeto de este trabajo no es abordar el tema de la moral sino el de los valores que están presentes en la organización y actividad de los partidos políticos, y con todas las reservas que puedan suscitar las tesis de Gauthier, utilizaremos su línea argumental básica. Sin embargo, no entraremos a la discusión de su teoría que, entre otras cosas, da por sentado que los individuos se “adhieren a una moral basada en el acuerdo”, con lo cual parecería que la moral sólo existe después del acuerdo, por lo que podría colegirse que si antes del acuerdo no hay moral, son los acuerdos de los individuos no morales los que traen por consecuencia que los individuos se vuelvan morales. Además, la “adhesión” a que se refiere

parecería más afín a un criterio jusnaturalista que a una construcción racional-contractualista. Pero este es otro debate.

Lo central de Gauthier, para nuestro estudio, es que permite explicar cómo, a través del acuerdo, es posible construir pautas de conducta moral, y eso es lo que cuenta para explicar el respeto de los partidos por los valores que tutela la norma. Después de todo, la preocupación central de Gauthier se centra en la racionalidad del cumplimiento de los pactos, y es justamente en este ámbito, en el de los pactos, donde se desenvuelve la construcción y la acción de los partidos políticos; donde se realiza la amistad cívica aristotélica.

Aunque el concepto de moral es de los más debatibles entre cuantos existen, debemos acogernos al que nos permita identificar las normas éticas a que se ciñen los partidos de acuerdo con la normativa mexicana. Lo que se busca, por tanto, no es irrumpir en un debate jusfilosófico, sino simplemente encontrar un elemento instrumental útil para nuestro propósito.

A diferencia de Gauthier, por ejemplo, Luhman propone un concepto de moral relacionado con la comunicación humana, y “la comunicación adquiere cualidad moral si y sólo si expresa aprecio o desprecio humano. Podría decirse que, en el caso de los partidos, las expresiones de parcialidad —no de sectarismo— que emiten, no necesariamente han de ir acompañadas por muestras de “desprecio humano”, y que, en estas circunstancias, la tesis de Luhman resultaría aplicable a los partidos y desde ella podríamos identificar las normas que rigen su comportamiento moral.

Los términos de la contienda política, empero, no apuntan en la dirección del “aprecio humano” sino, precisamente al contrario, de la descalificación, tan efectiva cuanto posible, del adversario. Civilizar y normativizar la lucha política significa evitar el aniquilamiento físico y político de los contendientes, pero no impide —no podría impedir— su posible aniquilamiento moral.

Los términos de la pugna por el poder se centran, en buena medida, en exhibir las carencias, las debilidades, las contradicciones y las desviaciones del contrincante. No es que se trate de una pugna amigo-enemigo, como la veía Schmitt, lo que invalidaría nuestra referencia al concepto aristotélico de la amistad cívica, entendida como capacidad de conciliar diferencias, y situaría la lucha política en un campo de acciones irreconciliables.

Por el contrario, la lucha es por conquistar el poder a través de procedimientos que, si son adoptados por órganos representativos y rigen en el

ámbito de una democracia constitucional, tienen que traducir un consenso necesario. Hay, pues, acuerdos procedimentales que patentizan amistad cívica y no enemistad.

Ahora bien, además de los acuerdos procedimentales pueden darse otros para gobernar, que incluyan a todos o sólo a algunos de los que suscribieron los primeros. Ésta es, al menos, la tendencia de las nuevas democracias constitucionales que buscan privilegiar la naturaleza consensual de la política. Pero entre la etapa de los acuerdos para contender y la de los acuerdos para gobernar, se presenta una zona oscura en la que la precaución moral de Luhman no se advierte.

De los dos tipos de acuerdos a que pueden llegar los partidos (para contender y para gobernar), el segundo se rige por las normas constitucionales y por las prácticas políticas que definen al sistema de gobierno. Sólo el primer tipo de acuerdos (para contender) es específico del régimen de los partidos, y es al que nos circunscribimos aquí. En este exclusivo aspecto es en el que resulta funcional, para identificar el alcance moral de la norma que rige a los partidos, la construcción de Gauthier.

Retomando dos perspectivas antagónicas del pensamiento clásico, Gauthier revisa la duda del necio planteada por Hobbes (“cumplir o no cumplir pactos no era contrario a razón cuando conducía al propio beneficio”, *Leviatán*), y la que Robert Nozick denomina “estipulación lockeana” (“hay que dejar para los demás algo que sea suficiente e igualmente bueno”, Locke). A partir de este trazo, y de la transformación de las leyes de la naturaleza (la primera de las cuales es lograr la paz) en preceptos de la razón, obra de Hobbes, Gauthier argumenta que el principio de la cooperación racional es esencial para la moral.

Gauthier distingue entre una elección paramétrica, en la cual el actor considera un ambiente fijo donde la única variable es su propia conducta, y una elección estratégica, que incluye la interacción. A su vez, la elección racional es un ejercicio de maximizar la utilidad esperada. Cada actor, en este caso, procura maximizar incluso la utilidad mínima que un acuerdo le proporcione. Finalmente, el equilibrio es una propiedad racional que resulta de las estrategias.

A continuación Gauthier avanza hacia el paso decisivo: la negociación racional para alcanzar los beneficios de la cooperación. Esa negociación se divide en dos fases: la primera, en que cada parte presenta sus pretensiones, incluso desde el llamado “punto de amenaza”, normalmente incompatibles con las de su contraparte; la segunda, en que cada parte

ofrece concesiones y propone resultados alternativos. La culminación está en el acatamiento de la cooperación, y ahí tenemos la moral.

Empero, hay tres factores que afectan los términos de la cooperación: a) los de carácter ideológico (no se comparten las creencias); b) los de naturaleza histórica (instituciones y prácticas tradicionalmente contrapuestas), y c) los de contenido tecnológico (desigualdad entre las partes).

Con estos elementos de referencia, veremos si son aplicables al caso de los partidos, con fundamento en las normas constitucionales que los rigen.

Los partidos tienen que resolver varios dilemas: a) orientarse por principios o por mero pragmatismo; b) constituir y conservar clientelas o buscar electores; c) mantener una actividad de alto perfil, convirtiéndose en una institución dominante incluso sobre los órganos del Estado, o reservar su presencia para casos específicos, particularmente para procesos electorales.

Al resolver esos dilemas, se abren otros. Por ejemplo, si se orienta por principios, tendrá que optar entre las tesis que favorezcan los intereses y las expectativas de segmentos determinados de la población; si procura extender sus efectos sobre el electorado, tendrá que determinar la magnitud de los compromisos que adquiera, el grado de fricción con otros partidos y el consiguiente desgaste; si se involucra intensamente en la acción gubernamental, influirá decisivamente en el funcionamiento de los órganos del Estado y hará nugatoria la separación formal entre ellos, por absorber sus facultades, o acentuará los niveles de discrepancia si es que diferentes partidos controlan los distintos órganos del Estado.

Del comportamiento de los partidos dependerá, por tanto: a) la vigencia del sistema representativo; b) la mayor autonomía posible del ciudadano para elegir; c) el equilibrio funcional entre los órganos del poder; d) el grado de participación de la ciudadanía en las decisiones del Estado; e) el encauzamiento institucional de las presiones políticas; f) la estabilidad de las instituciones; g) la funcionalidad —eficiencia y eficacia— del sistema normativo.

En suma, el carácter democrático constitucional del sistema político dependerá del acierto con que se conduzcan los partidos o, en otras palabras, de los acuerdos cooperativos que suscriban y acaten. Sólo en la medida en que participen de acuerdos cooperativos, con los que además cumplan, actuarán conforme a una moral pública que permita beneficios comunes para ellos y generales para el Estado.

Las características de esos acuerdos se traducen en consensos normativos y operativos. Los consensos normativos integran el marco legal adoptado por las asambleas representativas que sea acorde con los principios de igualdad, seguridad, libertad y equidad que debe garantizar un sistema constitucional democrático. Los consensos operativos se traducen en las conductas que los partidos observen en sus relaciones entre sí, con la ciudadanía y con los órganos del Estado.

III. SUFRAGIO: CORRUPCIÓN Y DIAFANIDAD

Los partidos políticos sólo pueden funcionar donde existe libertad electoral. Si no está plenamente asegurado el derecho a votar sin coacción ni restricción, el derecho al sufragio es incompleto y por lo mismo los partidos no son viables. En su lugar aparecen las facciones, como las que dieron lugar a los equívocos que ya hemos visto en los inicios del constitucionalismo en Inglaterra, Estados Unidos y Francia.

Es sintomático que los partidos sólo se consolidaron hasta que el sufragio libre, universal y secreto estuvo garantizado. Antes de que esto ocurriera, no era posible que los partidos lucharan por el poder con un instrumento pacífico y confiable como es el voto. Este proceso, en México, fue bastante lento. A partir de la Constitución gaditana de 1812, se adoptó un sistema mixto: voto secreto en la fase de las elecciones de partido (artículo 73), pero público cuando los electores de partido escogían a los diputados (artículo 88).

Las bases para elegir al primer Congreso Constituyente mexicano, en 1823, siguieron el modelo de la Constitución española. Era pública la elección en las juntas primarias (artículo 31), secreta la celebrada en las juntas secundarias (artículo 50), y nuevamente pública (si bien los nombres de aquellos por quienes se votaba se pronunciaban "en voz baja") la fase final de elección de diputados. La elección del Constituyente de 1846 estuvo regida por mecanismos análogos.

En 1830 y 1836 las leyes electorales aplicaron un instrumento que permitía todavía mejor la identificación del elector: días antes de los comicios eran proporcionadas las boletas a los electores, quienes, con los nombres del votante y del votado, debían entregarlas en la fecha que se señalara (artículos 13 y 4o., respectivamente).

Las prevenciones para la instalación de las juntas populares, que regularon el referéndum convocado por Santa Anna en 1854 para consultar acerca

de si seguía o no en el poder, exigían la plena identificación y firma del emittente del voto (artículos 5o. y 6o.), con las consecuencias imaginables.

El panorama comienza a cambiar con motivo de la convocatoria para la elección del Constituyente de 1856-1857. La votación en las juntas primarias se hacía mediante la boleta repartida con anticipación (artículo 25), pero en las juntas secundarias y en la votación final para elegir a los diputados, el proceso era secreto. La ley orgánica electoral de 1857 acogió el mismo mecanismo (artículos 17 y 35).

La ley electoral de 1912, innovadora por muchos conceptos, fue muy enfática en cuanto al voto secreto. Admitía que la votación pudiese ser recogida “por medio de máquinas automáticas”, siempre que, entre otras cosas, se pudiera conservar el secreto del voto. Esta modalidad de respeto por el sigilo encontró resistencias. En la ley expedida por Venustiano Carranza en 1916, para elegir al Congreso Constituyente, se exigía, como en el caso de las prevenciones santanistas, que los electores identificaran su voto y lo firmaran (artículo 25), y quienes no supieran hacerlo, debían manifestar en voz alta el sentido de su voto.

La ley electoral que dictó el propio Carranza, en uso de facultades extraordinarias y al día siguiente (6 de febrero de 1917) de haber sido promulgada la Constitución (aunque debe recordarse que ésta no entró en vigor sino hasta el 1o. de mayo), repitió a su vez lo dispuesto por la ley de 1916 (artículo 26).

La primera ley electoral del nuevo periodo constitucional, aprobada por el Congreso y promulgada en julio de 1918, retoma el principio del voto secreto incluido en la ley maderista de 1912. Aunque en adelante ya no hubo variaciones en esta materia, la Constitución misma tardó hasta 1977 para incorporar el derecho al sigilo en la emisión del voto (artículo 41).

Muchas razones políticas permiten entender por qué, a lo largo del siglo XIX, se mantuvo un instrumento de control tan ostensible como el voto abierto. También se entiende que el presidente Francisco I. Madero haya auspiciado una ley que daba congruencia jurídica al postulado político del sufragio efectivo. Lo que resulta difícil es explicar las leyes de Carranza. En su caso no se trató de una inercia, sino de una regresión.

Lo que sí ha sido una constante, al menos nominal, es la proscripción legal de prácticas fraudulentas. El delito de “cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona [...]” aparece en el texto gaditano de 1812 (artículo 49), y la fórmula de esa Constitución se repite, casi textualmente, en la legislación electoral mexicana del siglo XIX: Bases

para las elecciones del Congreso Constituyente, de 1823 (artículo 25); Reglas electorales de 1830 (artículo 46); Convocatoria para la elección del Constituyente de 1841 (artículo 18); Convocatoria para el Constituyente de 1846 (artículo 21) y de 1855 (artículo 17); ley orgánica electoral de 1857 (artículo 54); ley electoral de ayuntamientos de 1865 (artículo 14).

A partir de la primera ley electoral del siglo, en 1901, la defensa del voto se comenzó a hacer más elaborada, hasta llegar a configurar en la actualidad un auténtico derecho penal electoral (González de la Vega).

La legislación electoral del siglo XIX también se ocupó de los requisitos éticos de electores y elegidos. La Constitución de Apatzingán disponía que para ser diputado se requería, entre otras cosas, de “buena reputación” (artículo 52), y las bases electorales para el Constituyente de 1823 suspendían el derecho a votar “por incapacidad física o moral” (artículo 17).

Con los anteriores ejemplos hemos ilustrado las disposiciones legislativas para garantizar elecciones limpias. No es menester argumentar que, entre otras causas por no haberse cumplido con esas normas, México vivió largas décadas de turbulencia política. Y es que al lado de esas normas no había partidos políticos, en el sentido moderno, dispuestos a hacer valer los derechos de cada ciudadano.

IV. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN LEGAL

Los partidos no aparecen en la legislación mexicana sino hasta la ley electoral de 1912 (otra de sus notables innovaciones) y en la Constitución, hasta 1977. En la reforma de 1963 al artículo 54 constitucional, fue incluida una alusión a los partidos, pero no se desprende de ella la intención de configurar un régimen de partidos, ni la de atribuir a éstos una función de interés público.

La reforma política de 1977 cambió las cosas. Desde años atrás, tanto en el ámbito de los partidos cuanto en el académico, se había venido planteando la necesidad de incorporar el régimen de los partidos a la Constitución. Sobre este punto fueron particularmente significativas las deliberaciones producidas en el Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional, celebrado en Guadalajara en 1973. Allí Jorge A. Vanossi, de Argentina; Jorge Mario García Laguardia, de Guatemala, e Ignacio Burgoa, David Pantoja, José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, de México, planteamos la necesidad de definir el régimen constitucional de los partidos políticos.

El artículo 41 constitucional contiene las bases para que los partidos, explícita o implícitamente, puedan figurar en acuerdos de cooperación racional. A este efecto establece: a) que los partidos deben promover la participación ciudadana en la vida democrática; b) que en el desempeño de sus funciones los partidos deben contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos; c) que debe regularse el financiamiento de los partidos; d) que los procesos electorales estarán regidos por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales desarrolla con detalle lo preceptuado por la Constitución. Los aspectos que traducen contenidos éticos en la organización y funcionamiento de los partidos son:

a) Contar con una declaración de principios (artículo 24). Se explica esta exigencia de la ley, porque en esa declaración los partidos deben definir los postulados políticos que sustenten. Empero, el Código incluye disposiciones que, leídas fuera de contexto, resultan ociosas, e interpretadas en su circunstancia, denotan temores (artículos 25 y 38 a y b).

En efecto, se establece que en la declaración de principios los partidos se comprometan a observar el orden constitucional y legal; que no se sometan a partidos u organizaciones extranjeros, y que se conduzcan de manera pacífica y “por la vía democrática”. En otras palabras, en el nivel declarativo se exige a los partidos, como acto unilateral, que acepten lo que de cualquier forma es obligatorio: el orden constitucional mexicano.

La prevención del Código resulta superflua y, por lo menos, contradictoria. La vigencia del orden constitucional y su aplicación a los partidos no puede resultar de que éstos lo acepten o no. Además, parece que hay quienes estarían dispuestos a vincularse con extranjeros en términos de subordinación. Lo que queda por resolver es si, ante semejantes casos, es la ley o es la ciudadanía la que tiene que pronunciarse. Si los partidos actúan contra el orden constitucional o contra la soberanía nacional, las acciones que de ahí resulten no dependen de que estén o no cumpliendo con sus propias declaraciones de principios, y la respuesta de los ciudadanos también se dejará sentir.

b) Desarrollar su programa de acción dentro del respeto al adversario (artículos 26, y 38 a y o). Lo que podría considerarse implícito en una relación de competencia democrática, aparece como una obligación legal. Son trasuntos de la lucha faccional, frente a los cuales se proponen remedios formales.

c) Organizarse conforme a la afiliación libre y pacífica (artículo 27, 1, b). Esta disposición también se introdujo para superar la práctica muy arraigada de la afiliación compulsiva que, además de violentar los derechos de los ciudadanos, introducía niveles desiguales de lucha entre los partidos.

d) Adoptar procedimientos democráticos para la integración y renovación de sus órganos directivos (artículo 27, 1, c). Con esta disposición se pretende contrarrestar el efecto de concentración del poder apuntado por Michels.

e) Adoptar procedimientos democráticos para la postulación de candidatos (artículo 27, 1, d). A través de este precepto se aspira a evitar manipulaciones internas que, como se dijo más arriba, constituyen una de las más frecuentes distorsiones de la vida democrática por parte de los partidos. El problema es que tanto esta norma, como la mencionada en el párrafo anterior, son más o menos abstractas y dejan que los partidos definan lo que entienden por procedimientos democráticos.

f) Editar publicaciones de divulgación y doctrina (artículo 38 h). Dar a conocer las posiciones que cada partido sostiene ante los problemas nacionales, e informar a sus afiliados acerca de las actividades de la organización, es un elemento importante para alentar la incorporación y la participación de los ciudadanos en la vida del partido. A través de las publicaciones se estimula también la participación colectiva en las decisiones del partido, como pueden ser las modificaciones a los documentos básicos (declaración de principios, programa y estatutos) y las elecciones internas de dirigentes y candidatos.

g) Participar del financiamiento público para sus actividades (artículo 34, d). Ésta es una norma esencial para proteger a los partidos, y por ende a la ciudadanía, de los grupos de influencia económica que pretendan valerse de los partidos para obtener ventajas, y de las desviaciones de recursos públicos. En tanto que, como hemos visto, la mayor parte de las normas que aluden al contenido ético de las acciones de los partidos son prescindibles, y se deben a las condiciones previas que se aspira a corregir, las disposiciones en materia de financiamiento se adecuan a una tendencia mundial. A través del financiamiento público se promueven condiciones competitivas más equitativas, y se establece sobre los partidos la obligación de informar acerca del origen de sus recursos.

V. CONSIDERACIONES GENERALES

La dinámica de los partidos en México tiene que ajustarse a los términos de un sistema constitucional democrático. En tanto que éste siga siendo objeto de ajustes, tendrá que serlo también el de los partidos. Ya se ha visto, en tal sentido, la relación complementaria que existe entre el sistema constitucional y el sistema de partidos.

Ahora bien, la fluidez de los sistemas constitucionales democráticos auspicia que los partidos influyan en su perfeccionamiento, al mismo tiempo que ellos mismos redefinen su papel dentro del sistema. En esta medida, las normas de interacción tienen que descansar en acuerdos cooperativos, a través de los consensos normativos y operativos que hemos mencionado.

Como consecuencia de la naturaleza constitucional de los partidos, éstos no tienen otra posibilidad racional que participar en acuerdos cooperativos. Y en la medida en que estos acuerdos cooperativos son indispensables para el funcionamiento y la actualización del sistema constitucional, se corrobora que el conjunto de valores morales que los partidos aplican (en sus relaciones entre sí, con las autoridades y con la ciudadanía) confirman el carácter de instituciones de interés público que la Constitución mexicana les atribuye.