

Capítulo quinto. La organización de los partidos políticos	99
I. Introducción	99
II. Una tipología de la organización de partidos políticos cen- tralizados	107
1. Los partidos políticos de “cuadros”	109
2. Los partidos políticos de masas	110
3. Los partidos políticos de vanguardia	110
III. Una tipología de la organización de partidos políticos des- centralizados.	111
1. El comité	112
2. El club o círculo	112
IV. La ubicación del poder político real y el papel de los miembros de un partido político	112
1. Los documentos básicos partidistas: los estatutos de los partidos políticos	113
2. La praxis real de los partidos políticos	115
V. La naturaleza de un gobierno y la dispersión o concen- tración de poder real en los partidos políticos	115
Los gobiernos federales descentralizados y los unitarios centralizados	117

CAPÍTULO QUINTO

LA ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

I. INTRODUCCIÓN

La organización de los partidos políticos es otro más de los tópicos esenciales de la teoría general de los partidos que está íntimamente ligado al tema “eje” de este libro: *el financiamiento de los partidos y de las actividades políticas*. Ahora bien, en franca contraposición con el tema de contenido netamente humano que se analizará en el próximo capítulo de esta obra, que es el de los miembros de los partidos, el de la organización de los mismos, es un asunto netamente estructural mediante el cual se ordena y estructura el “componente” humano de los partidos políticos para lograr que éstos funcionen adecuadamente.

En segundo lugar, cabe señalar también que en el momento de cambio político por el que atraviesa México, a partir de los resultados de la elección del 2 de julio de 2000, la organización de los partidos políticos ha adquirido una relevancia inusitada tanto para el antiguo partido hegemónico, PRI, como para el PAN, el nuevo partido en el gobierno federal, y para el PRD. En este sentido, los apenas concluidos procesos electorales internos de los tres partidos citados —celebrados para seleccionar a las dirigencias nacionales el 24 de febrero, el 9 de marzo y el 17 de marzo del año 2002, respectivamente— nos indican que debido a las pugnas internas, las impugnaciones de resultados, la tardanza en la entrega de resultados oficiales finales, o bien, la amplitud o limitación del universo de electores que participaron en dichos procesos, existe sin duda una urgente necesidad —en los tres institutos políticos arriba referidos— de atender el tema de la organización interna.

En tercer lugar, debe resaltarse que la organización de los partidos políticos es un tema que pertenece en lo fundamental a la esfera de la regulación normativa *interna de la vida partidaria*, esto es, siempre y

cuando no se violenten ciertos principios generales del Estado de derecho. En este sentido, los detalles del derecho partidario interno, no son regulados generalmente por el derecho electoral, sino por normas de tipo interno establecidas en los documentos básicos —constituciones de partidos, estatutos y reglamentos— que los partidos políticos se dan a sí mismos para determinar su propia estructura orgánica, el tipo y formas de afiliación de sus miembros, la selección y requisitos de sus líderes, sus funciones fundamentales, su formulación de plataformas, e incluso en algunos casos, como el del PAN en México, el financiamiento de precampañas de las actividades proselitistas de quienes aspiran a ser nominados candidatos de dicho partido,¹ todo ello, de conformidad con las libertades y las garantías individuales de que deben disfrutar los ciudadanos de los Estados contemporáneos, como son, entre otras, las libertades de asociación política, de expresión, de reunión, etc.

Así pues, la organización de los partidos políticos es un tema que, en nuestra opinión y de manera acertada, corresponde sólo a los propios partidos políticos definir y estructurar, claro está, tratándose de un sistema político genuinamente democrático. De esta manera, cualquier intervención estatal excesiva o arbitraria en el tema de la organización interna de los partidos políticos implicaría, de hecho, la negación misma de un sistema de partidos democrático en tanto que faltaría el elemento clave que es la libertad de cada partido político para adoptar las formas internas que mejor convengan a sus intereses e ideología. Así, como ya se afirmó antes en esta obra, si la estructura orgánica de un partido no es independiente de la estructura estatal, ya sea porque sus líneas de acción las determina el aparato estatal, porque sus líderes los designe y remueva directamente una fuerza política metapartidaria (algunas fuerzas

¹ Véase el Reglamento de Precampañas del PAN, que consta de 24 artículos y un transitorio, aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional del PAN, en su sesión ordinaria de 14 de septiembre de 2001, para entrar en vigor a partir del 15 de octubre de 2001, que establece un tratamiento sumamente detallado de las etapas de precampañas, los precandidatos, las precampañas, las estructuras del partido, la Comisión Electoral Interna, y las sanciones por violaciones al Reglamento, todo ello bajo el impulso de evitar a futuro la repetición de escenarios en que dicho partido se vuelva ver colocado en la posición de “rehén” impotente ante la capacidad de movilización de un precandidato que —formando su propia estructura organizativa paralela al PAN— pueda disminuir el papel del partido al de mera comparsa de una campaña y plataforma oficiales posteriores ya irremediablemente controladas por un candidato casi independiente de las estructuras partidistas.

metapartidarias son el Estado mismo, la Iglesia, o incluso, en el caso más extremo, la delincuencia organizada) o porque su *financiamiento fundamental provenga del propio Estado por encima de los topes establecidos legalmente*, entonces se estará en presencia de una organización electoral paraestatal *sui generis*, mas no de un partido político genuino.

Por lo anteriormente expuesto, todo aparato Estatal debe limitarse, a través del derecho constitucional y electoral, a marcar pautas organizativas muy generales que deberán observar los partidos políticos como resultado de algunas experiencias catastróficas como las de los partidos políticos fascistas alemán e italiano de la Segunda Guerra Mundial, que —abusando de las propias libertades constitucionales sin cortapisa— se instalaron en el poder anulando y coartando esas mismas libertades, de las que gozaron y se beneficiaron, respecto a los partidos políticos restantes que no compartían su visión del mundo. En este sentido, es comprensible el tenor del párrafo primero del artículo 21 de la Ley Fundamental alemana de 1949, que con respecto al tema general de los partidos políticos y la democracia interna partidaria establece claramente que la organización interna de los partidos políticos alemanes se plegará a los principios democráticos, como un recordatorio —plasmado a nivel constitucional— de las prácticas que nunca más deben volver a repetirse en Alemania.²

Ahora bien, no obstante la conveniencia de lo que *proponemos acuñar como el principio de separación Estado-partidos (principio que nos aventuramos a proponer en este libro como posible disposición de nivel jurídico-político constitucional fundamental a insertarse en la Constitución Política mexicana de 1917, a la par de la tradicionalmente consagrada separación Estado-Iglesia)* y de una legislación minimalista (véase a este respecto el capítulo decimocuarto de esta obra) en la materia de la regulación de la vida interna de los partidos, en un buen número de países, la legislación electoral ordinaria y constitucional comparada actual sobre los partidos políticos regula detalladamente la *organización interna* de los partidos políticos, con el objetivo único y exclusivo de *garantizar la existencia y la operatividad de mecanismos democráticos*, por lo que se contempla la regulación de las elecciones internas, la designación de sus funcionarios y la elección periódica de sus dirigentes.

² Ley Fundamental alemana de 1949, artículo 21, párrafo primero, “su organización interna será de conformidad con los principios democráticos”.

En este sentido, en los Estados Unidos de América, el funcionamiento interno de los partidos políticos está sujeto a una regulación jurídica muy detallada, así como a un control por parte de la Suprema Corte de dicho país.³

Por otro lado, existe también un buen número de países en que los partidos políticos no se encuentran hoy día —ni han sido en el pasado— regulados jurídicamente. Bajo esta perspectiva, en realidad los partidos políticos tienen una naturaleza jurídica similar a la de cualquier otro tipo de asociación o agrupación de derecho privado. En este sentido, quedan sujetos a las normas que regulan las asociaciones o agrupaciones de derecho privado. Así, por ejemplo, en Bélgica “los partidos políticos son asociaciones de facto que carecen de personalidad jurídica, y por lo tanto, sus finanzas no se encuentran sujetas a ningún control fiscal”.⁴ En Irlanda, los partidos políticos generalmente son considerados asociaciones u organizaciones voluntarias de derecho privado y su existencia no se encuentra regulada por el derecho.⁵

Asimismo, debe señalarse que en la mayor parte de las legislaciones electorales contemporáneas se prohíbe la existencia de partidos políticos que atenten contra la propia Constitución, las leyes, el orden democrático, las instituciones nacionales y, en general, el orden jurídico establecido. Por último, en muchos casos se les prohíbe a los partidos políticos afiliarse a militares en servicio activo, así como adoptar tácticas o prácticas militares, usar uniformes o recurrir a la violencia, como es el caso en Alemania, Brasil e Italia.

Ahora bien, habiendo hecho un repaso somero y representativo de los grados mínimos y máximos de lo que nosotros llamamos “intervencionismo estatal electoral” —a través de normas jurídicas generales en la vida interna de los partidos políticos en el derecho comparado— cabe hacer referencia al caso mexicano con la reciente reforma a los artículos 4o., 175 y 269 del COFIPE, aprobada por la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2002 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de junio del mismo año,⁶ que establece *cuotas de género* para la integración de los cargos de elección popular de ambas cámaras del Con-

3 Pinto-Duschinsky, Michael, “Diferentes tipos de regulación”, *Partidos y candidatos*, Proyecto Ace, 1998.

4 *Idem*.

5 *Idem*.

6 <http://www.cddhcu.gob.mx>.

greso de la Unión y que, independientemente de algunas de las ventajas o desventajas de largo plazo que pueda tener tal medida en la política nacional en México —aspecto que se abordará en el capítulo séptimo del presente libro—, tiene también repercusiones respecto a la vida y organización interna de los partidos políticos en cuanto a que —desde nuestro punto de vista equivocadamente— los legisladores que promovieron la citada reforma se excedieron al contemplar sanciones exageradas —amonestación pública, multas, reducción de prerrogativas, negativa de registro de listas de candidatos, y, en el ejemplo más claro y peligroso de “intervencionismo estatal”, la propia cancelación de registro de un partido— a los partidos políticos que no se ciñan a las cuotas establecidas por la reforma en sus procesos de selección internos de candidaturas, lo cual constituye una invasión estatal a la esfera interna de los partidos políticos, con independencia de la bondad intrínseca a la citada reforma, y de que una vez abierto el camino para proteger a un segmento o grupo considerado como vulnerable en la sociedad, en este caso las mujeres, queda abierta la posibilidad de que otros segmentos sociales con base en criterios de raza, o edad, también soliciten un “tratamiento especial” a través de cuotas —para acceder a las cámaras del Congreso de la Unión o a los congresos locales— bajo una interpretación superficial y errónea de la filosofía de fondo que sustenta a la llamada “acción afirmativa” en materia constitucional y legislativa, y que en muchos países del mundo, específicamente los Estados Unidos, ha llevado a que los grupos vulnerables protegidos en apariencia por las cuotas de género raza o edad, exijan su desaparición bajo el argumento de que el citado “tratamiento preferencial” les genera eventualmente un trato que ofende su dignidad personal y profesional en tanto que se cuestiona de manera constante su verdadera capacidad académica, profesional o política para acceder a puestos, profesiones o cargos. En otras palabras, los segmentos protegidos por las cuotas establecidas a través de la acción afirmativa, en el mediano plazo, sienten que el acceso por la vía de las cuotas les coloca una etiqueta permanente de duda sobre sus capacidades reales en comparación con las personas que acceden a dichas posiciones sin la ayuda artificial de cuotas.

Finalmente, dentro de este apartado introductorio, debe subrayarse que una de las tendencias recientes en el mundo democrático —ideadas por la ingeniería jurídico-electoral para erradicar algunos de los añejos problemas de corrupción que siempre ha ocasionado el vínculo entre la or-

ganización partidaria y el financiamiento de las actividades políticas de los partidos— ha sido recurrir crecientemente a la figura de las fundaciones de los partidos políticos, que bajo los lineamientos del modelo alemán clásico, por ejemplo, representan una opción organizativa asociada a los partidos, pero con independencia presupuestal para realizar todas aquellas actividades de índole intelectual, como son la formación de cuadros, la elaboración de proyectos y plataformas, el enlace con otras fundaciones e instituciones académicas —v.g., *think tanks*— y la realización de consultas públicas. Así, debido a la naturaleza de las funciones de las fundaciones —bajo el modelo alemán clásico— los partidos políticos quedan en libertad para simplificar sus manejos financieros en tanto que reducen sus actividades a aquellas que lo ubican como un ente logístico y administrativo que opera la faceta electoral de la vida política. Por otro lado, la “cara limpia y pensante” del partido hacia la sociedad, la asumen las fundaciones, facilitando así que ciertos miembros de la sociedad civil como son los intelectuales “independientes”, los universitarios, los campesinos y otros grupos —tradicionalmente suspicaces de los partidos— se acerquen a ellas y aporten ideas útiles al quehacer político.

Cabe resaltar que el fortalecimiento del llamado modelo alemán clásico para la organización y funcionamiento de fundaciones de partidos, se originó con la gran controversia constitucional suscitada con motivo de la declaración de inconstitucionalidad, en 1966,⁷ del financiamiento público *permanente* de los partidos políticos por parte del Tribunal Constitucional alemán, si bien debe señalarse que una nueva sentencia de dicho Tribunal —publicada en la revista semanal *Neue Juristische Wochenschrift*—⁸ enmendó la jurisprudencia citada y contempló después la posibilidad del financiamiento público de las actividades ordinarias de los partidos. Sin embargo, y recordándola en su forma original por su utilidad académica perenne y la posibilidad siempre latente de su aplicación práctica en diversas latitudes, la histórica sentencia de 1966, dio forma a una argumentación conceptual que aún conserva gran interés y plena vigencia teórica en nuestra opinión, en especial a la luz de las críticas surgidas con creciente fuerza en México en 2002, que exigen

⁷ Pinto-Duschinsky, Michael, “The Party Foundations and Political Finance in Germany”, *Comparative Issues in Party and Election Finance*, Dundurn Press, 1991, p. 185.

⁸ *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 1992, pp. 2545-2556.

reformas electorales que impidan el registro y consolidación de partidos de “familia” que distorsionan y dañan los objetivos esenciales de la legislación en materia de financiamiento de partidos. En el anterior sentido, *el Tribunal alemán estableció, en la citada decisión, que el financiamiento de naturaleza permanente de los partidos era inconstitucional debido a que la función de los partidos bajo el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, señalaba la participación de los entes políticos en la formación de la voluntad popular, y debido a esto, únicamente los gastos ocasionados por esta función específica, que se sabe tienen lugar justo durante el proceso electoral, pueden ser objeto de financiamiento por parte del Estado.* Así pues, lo que en realidad declararon los integrantes del citado tribunal, es que un programa de subsidios públicos —de financiamiento público de las actividades de los partidos— es inconstitucional esencialmente porque convierte al “apoyo financiero continuo de las actividades de los partidos” de un sistema electoral dado en una insostenible obligación permanente del Estado que no se justifica.⁹

Cabe destacar que es factible pensar en la conveniencia de establecer en México futuras limitaciones —de tipo cronológico y funcional— al financiamiento de las actividades de los partidos políticos, en tanto que es factible encontrar ejemplos como el del PSN, en el que con trabajos se justifica el financiamiento de las campañas de candidatos del citado partido de “utilería”, resultando claro, por otro lado, que lo que sí constituye una sangría de recursos del erario público, es la práctica de financiar actividades de *tipo permanente* para este tipo instituciones “fachada”.

En el anterior sentido, bajo el clásico modelo alemán de fundaciones, las cuatro fundaciones afiliadas a los principales partidos alemanes, originalmente establecidas para perpetuar y honrar la memoria y las enseñanzas de líderes socialistas, liberales y conservadores —Friedrich Ebert (SPD), Friedrich Naumann (FDP), Konrad Adenauer (CDU), y Hans Seidel (CSU)— se consolidaron como un canal constitucionalmente aceptable, a través del cual podrían continuar fluyendo los recursos gubernamentales hacia los partidos en apoyo de actividades de investigación, información, y educación cívica. Cabe añadir, que ya más recientemente

⁹ Pinto-Duschinsky, Michael, “The Party Foundations and Political Finance in Germany”, *cit. supra* nota 7, p. 185.

el Partido Verde alemán también estableció su propia Fundación, la Heinrich Boll. La mayoría de los fondos canalizados a las fundaciones alemanas provienen de los presupuestos del Centro Federal para la Educación Política, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio para la Cooperación Económica, y cabe resaltar que en un informe público presentado por la Fundación Friedrich Naumann en 1996, las cinco fundaciones alemanas antes citadas tenían un presupuesto combinado en dicho año de aproximadamente 450 millones de dólares, lo que las coloca al mismo nivel general de los partidos políticos a los que se encuentran vinculados en términos tanto del tamaño de sus equipos de trabajo como de sus presupuestos.¹⁰ La importancia e impacto de las fundaciones alemanas es de tal magnitud, que en la página de internet de la Fundación Naumann, por ejemplo, llama la atención la existencia de documentos básicos, históricos, jurídicos y políticos en cuatro idiomas, así como una cobertura real y mundial de la citada fundación que abarca ya más de 80 países.¹¹

Ahora bien, resaltamos el surgimiento y las características generales de las fundaciones alemanas por considerar que el tema es de interés para las fundaciones mexicanas —de reciente creación (PRI, Fundación Cambio XXI, después Fundación Colosio; PAN, Fundación Miguel Estrada Iturbide A. C.,)— vinculadas a los grandes partidos políticos nacionales, y por ser Alemania precisamente el país en que estas entidades han florecido y demostrado su utilidad de manera más clara, en contraposición con el sistema norteamericano en el cual que existe en realidad un vacío institucional nacional respecto a las funciones realizadas por las citadas fundaciones alemanas, y que, en parte, explica la declinación de los partidos políticos norteamericanos, y el fortalecimiento de la figura del candidato político individual como el actor central del escenario político en Estados Unidos. Por otra parte, no podemos dejar de señalar que otro de los motivos que explican la relativa debilidad y presencia real de instituciones equivalentes a las fundaciones, tratándose de los partidos políticos norteamericanos, es que la función de las fundaciones alemanas —investigaciones serias, preparación de cuadros e investigación— se llevan a cabo en Estados Unidos, por parte de entidades particulares con una orientación ideológica claramente identificable

¹⁰ *Idem, supra*, nota 3.

¹¹ <http://www3.fnst.de/spa/>.

adoptando la forma organizativa de fundaciones como la Heritage Foundation¹² (entidad fundada en 1973, vinculada —aunque no orgánica ni formalmente como las fundaciones alemanas a sus respectivos partidos— al Partido Republicano norteamericano que se autodenomina como un instituto educativo y de investigación, cuya misión es formular y promover políticas públicas conservadoras), o bien de los *think tanks*.

En conclusión, las fundaciones afiliadas a los partidos políticos representan una *opción organizativa* para los propios partidos que puede ser inmensamente útil para racionalizar las funciones y la división del trabajo político, y como consecuencia indirecta, *disminuir la cantidad de problemas ocasionados por malos manejos de financiamientos en manos de elites partidarias*.

II. UNA TIPOLOGÍA DE LA ORGANIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS CENTRALIZADOS

La mayoría de los politólogos que han analizado el tema de la organización de los partidos políticos, lo han hecho desde la perspectiva de la ubicación del “poder” político real dentro de un partido político dado, bajo la premisa, correctamente fundamentada en nuestra opinión, de que finalmente en toda organización humana la determinación de la estructura orgánica y funcional de un ente tiende a responder a los intereses de las personas o grupos —nomenclaturas o elites— que precisamente detentan y ejercen el poder real con respecto a la vida de la entidad de que se trate. En este sentido, debe analizarse qué clase de facultades, atribuciones, funciones, control contable y actividades generales, son competencia de los distintos niveles de las jerarquías de un partido, y qué funcionario en particular las ejercita. Respecto a la anterior perspectiva, procede resaltar que la teoría política y constitucional de raigambre democrática, armoniza más con una estructura organizativa descentralizada territorialmente, que con una organización partidaria que esté altamente centralizada; qué mejor ejemplo de esto que los fenómenos de “rebelión” partidista que brotaron por doquier ya desde 1998 en México, con motivo de la selección de candidatos políticos del PRI a gobernador, en Estados como Zacatecas, por ejemplo, en que Ricardo Monreal Ávila, se inconformó abiertamente contra la decisión partidaria “central” que

12 <http://www.heritage.org>.

seleccionó finalmente a José Olvera —un político con menor arraigo y experiencia— anunciando el 5 de febrero del propio año de 1998, su salida del PRI junto con 5,000 simpatizantes y su integración al PRD para emerger eventualmente como el ganador de la citada posición electoral.

Ahora bien, tratándose del tema-eje de nuestra obra, *el financiamiento de los partidos y las actividades políticas*, éste se vincula de manera vital con la estructura organizativa —ya sea de tipo centralizada o descentralizada— de un partido. En este sentido, y acudiendo al derecho comparado, la experiencia en países tan disímolos como Italia, Alemania y Canadá, generalmente ha demostrado que *los controles y los subsidios financieros* fortalecen a las organizaciones centrales de los partidos políticos *vis a vis* los partidos locales, y refuerzan la posición de los grupos dominantes dentro del liderazgo respecto de las facciones minoritarias y los líderes de éstas.

La anterior tendencia general ha sido revertida sólo en aquellos países donde los órganos partidarios locales y regionales han tenido acceso directo e independiente a las fuentes de financiamiento público, como en el caso de Suecia, o bien, en aquellas latitudes en las que los candidatos a nivel nacional o local reciben apoyo directo independientemente de los canales centrales de los propios partidos. En este sentido, en México, debe señalarse el caso de quejas de varios candidatos a diputados federales del PRI, durante la elección nacional del 6 de julio de 1997, que indicaron que Rosario Guerra, en aquel entonces la encargada de las finanzas del PRI bajo la presidencia de Roque Villanueva, les descontó cantidades de su monto de financiamiento público distrital, destinados supuestamente al esfuerzo de campaña general del PRI, conducida ésta, desde el centro del país y desde el partido.

Por otro lado, y tocando un tema de moda en México, cabe referir que la organización del *sistema federal —nominal constitucional y real— también juega un papel importante en la reducción de la dependencia de las regiones y de los estados respecto al “centro” del país, al establecerse una fuente alternativa de financiamiento en las tesorerías estatales.*

Por otra parte, la autonomía regional o local de los partidos también puede ser promovida a través de normas jurídicas en materia del régimen del financiamiento de los partidos, como las promulgadas en algunas provincias canadienses, que prohíben o restringen las transferencias entre

partidos, cuando éstas se dan del nivel federal al estatal, o entre las propias provincias.¹³

En los Estados Unidos de América, el énfasis de todo el sistema de campañas y propaganda política, se ha colocado en los candidatos individuales por encima de la opción institucional que representan los partidos; opción, esta última, que estuvo vigente durante las primeras décadas del siglo XX. Este fortalecimiento del candidato, en tanto individuo, ha ayudado a erosionar la cohesión partidaria interna en naciones como Estados Unidos, mientras que el crecimiento de esquemas locales de control y de subsidio en el Canadá, por ejemplo, ha debilitado los de por sí frágiles lazos entre los partidos federales y sus brazos locales, de cara a los regionalismos y movimientos separatistas como el de Québec.

Por otro lado, y ya bajo la temática del federalismo y la fortaleza local de los partidos, cabe señalar un caso aún reciente —acontecido durante el ciclo electoral de 1998— con el desarrollo de una especie de autonomía partidaria local de facto de los brazos estatales del PRI, en entidades como Puebla y Tabasco, en que la personalidad y el añejo oficio político de gobernadores particularmente fuertes como Manuel Bartlett Díaz y Roberto Madrazo Pintado, han logrado resultados electorales que desafiaron las tendencias del debilitamiento electoral del PRI en otras entidades, en el año referido, con base en estrategias —de todo tipo, cuestionables o no— ideadas e implementadas directamente desde la capital estatal, y no ya desde el “centro” del país.

Ahora bien, a continuación, haremos referencia a una tipología simplificada de la organización de los partidos políticos a partir de su grado de centralización, para lo cual usaremos una clasificación tripartita que ordena a los partidos en partidos políticos de cuadros, de masas y de vanguardia.

1. *Los partidos políticos de “cuadros”*

Los llamados *partidos políticos de “cuadros”* son organizaciones controladas por un grupo relativamente pequeño de líderes, usualmente al frente del grupo legislativo o bancada parlamentaria de un partido, o en

¹³ Siedle, Leslie F, *Preface* a “Provincial Party and Election Finance in Canada”, Toronto, Canada, Dundurn Press, 1991, vol. 3, pp. XIV a XXIII.

la dirigencia de los comités ejecutivos nacionales, quienes disponen de plena libertad para formular políticas con muy poca participación, interferencia o control por parte de los llamados miembros de la base de la pirámide de la membresía, y a la vez, con apoyos sólo ocasionales de los mismos.¹⁴ En este tipo de partidos, la libertad de acción citada se da *vis a vis*, las bases, cuyo apoyo financiero es insignificante, pero queda vinculada a las otras fuentes de financiamiento, ya sea que se trate de grupos pequeños de capitalistas, o de montos importantes de financiamiento público.

2. *Los partidos políticos de masas*

Por otro lado, los *partidos de masas* se caracterizan por contar con una membresía formal mucho más amplia, activa y comprometida, que, de hecho, y debido al aprendizaje que implica la participación personal y directa, está mejor dispuesta para colaborar en la implementación de la toma de decisiones de la dirigencia electa de un partido político dado.¹⁵ La membresía de los partidos de masas usual y tradicionalmente ha sido la fuente primaria de financiamiento más importante de dichos partidos a través del pago de cuotas, práctica que antaño constituía un verdadero timbre de orgullo y un “deber de clase” casi religioso, que a veces tenía prioridad incluso por encima de gastos primarios esenciales para el sustento de la propia familia de un miembro ferviente.

3. *Los partidos políticos de vanguardia*

Los dos anteriores tipos generales de organización partidaria, se complementan con una tercera forma de estructura organizativa con características de poder centralizado que se configura con el llamado “*partido de vanguardia*”. En este tipo de partido político, las decisiones sobre las políticas y las líneas conductuales del mismo son elaboradas y tomadas por parte de una nomenclatura en la sede nacional del partido, pero se espera, sin embargo, que los miembros de base se encuentren total y continuamente comprometidos con la implementación de dichas

¹⁴ Cfr. Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura de Económica, 1980, p. 93.

¹⁵ *Idem*.

políticas partidarias.¹⁶ En este tipo de organización, la citada nomenclatura actúa casi como un grupo de “iluminados” infalibles que necesaria e indisputadamente saben lo que más le conviene a las bases. Esta parecería ser la dinámica —con excepciones como las que se dieron durante la XVII Asamblea Nacional del PRI, celebrada en septiembre de 1996— que el PRI había dado de manera tradicional a sus tomas de decisiones mediante la pronunciación de los “sectores” del mismo en favor de una política determinada, o bien en apoyo de la selección de un líder partidario o de un candidato político de “unidad”.

III. UNA TIPOLOGÍA DE LA ORGANIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS DESCENTRALIZADOS

La forma de organización de partidos políticos descentralizados más comúnmente citada, es la llamada “estratarquía”, que se configura en la praxis político-electoral cuando nace un partido político descentralizado compuesto por una multitud de unidades oligárquicas menores, en las que la política partidaria se elabora y aplica de manera diferente e independiente en cada unidad nuclear menor, teniendo ésta sólo un ámbito espacial limitado de aplicación y de validez. Resulta interesante especular que éste podría ser muy probablemente el futuro inmediato organizativo del PRI, como modelo organizativo para el siglo XXI, si observamos que la antigua estructura monolítica y centralizada se ha erosionado crecientemente, y en su lugar se aprecia, como ya adelantamos arriba, la tendencia al desarrollo de unidades o entes partidarios locales a nivel estatal, en aquellas entidades que, como Puebla, Tabasco y Yucatán, denotan clases políticas y gobernadores o ex gobernadores priístas de fuerte raigambre tradicional, y que en repetidas ocasiones, en especial desde 1996, han adoptado líneas y estrategias político-electorales a contrapelo de las “indicaciones” del PRI nacional; por ejemplo, la llamada *Ley Bartlett*, en Puebla, que redistribuyó el control y el flujo original de recursos asignados bajo el paquete económico aprobado conjuntamente por el PRI y el PAN en diciembre de 1997, y que constituyó un “golpe de timón” político audaz que se erigió como un reto a las

¹⁶ Apter, David, *Politics of Modernization*, Chicago, University of Chicago Press, 1965, pp. 210 y ss.

líneas marcadas desde la cúspide del Ejecutivo federal, en aquel entonces, todavía en manos del propio PRI.

Así pues, y regresando ya al plano teórico, según Samuel Eldesberg, la citada estratagema es una unidad partidaria autocontenida, autónoma, con influencia y control propios, permanente a través del tiempo, y estable, y bajo este tipo general de entidad existen —a su vez— tres subtipos fácilmente distinguibles que son:

1. *El comité*

En el comité, el ente partidario está constituido por un grupo pequeño de oligarcas o caciques permanente activos que ejercen y comparten el poder únicamente entre ellos, y que casi no hacen esfuerzo alguno por buscar o promover la colaboración de otros individuos incluso durante las campañas mismas, en tanto la eficacia y fuerza de su monopolio político lo hace innecesario.¹⁷

2. *El club o círculo*

El club es una unidad en la cual los líderes y los miembros trabajan conjuntamente, tanto para diseñar como para implementar la política partidaria.¹⁸

IV. LA UBICACIÓN DEL PODER POLÍTICO REAL Y EL PAPEL DE LOS MIEMBROS DE UN PARTIDO POLÍTICO

Ahora bien, existen tres rubros temáticos que a continuación analizaremos para poder determinar con mayor precisión qué tipo de organización caracteriza a un partido político determinado. En primer término, hay que establecer si el poder político real se encuentra concentrado o bien disperso *dentro* del propio partido (esto es, dentro de los órganos y unidades formales del partido), o incluso si dicho poder real se localiza más bien fuera de éste (en el ámbito del Ejecutivo Federal, en el Legislativo, etc.). En segundo lugar, hay que precisar si los miembros de un partido —bases—, desempeñan papeles realmente importantes en la

¹⁷ *Cfr.* Duverger, Maurice, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 65.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 25-27.

elaboración de la política partidaria, o son sólo meras comparsas legitimadoras. Por último, procede determinar con precisión si los llamados “militantes” de los partidos, intervienen o no en la aplicación de las decisiones vitales de un partido político.

1. *Los documentos básicos partidistas: los estatutos de los partidos políticos*

Casi de entrada, queda claro que es muy poco lo que se puede establecer y concluir respecto a la organización de los partidos políticos analizando sólo el texto —el nivel semántico de cualquier texto jurídico resulta, casi siempre, un parámetro altamente insuficiente para interpretar la realidad— del articulado de los estatutos de los partidos políticos, en especial tratándose de aquellos partidos con organizaciones de “utilería” o de “fachada” —como el PSN en México—, pero con nula fuerza política real. Por ejemplo, la gran mayoría de los partidos políticos existentes en el mundo, aparentemente encuadrarían bajo la categoría del partido político de masas, si los estatutos formales de un partido fueran nuestra única pauta; así, aunque los nombres o denominaciones de los funcionarios o de la burocracia partidaria varían, casi todo partido político tiene: una unidad en la base —célula, sección, delegación, etc.—; uno o dos niveles de organización intermedia —condado y estado, sección y federación, departamento, provincia, etc.— y en la cúspide, un comité nacional y un más aún pequeño comité ejecutivo, que conducirá los asuntos cuando el Comité Nacional no se encuentre en sesión.

Por otro lado, en los partidos políticos, pueden o no existir comités adicionales con responsabilidades asignadas para funciones o áreas de política específicas, como puede ser el caso de órganos internos encargados de *promover y supervisar la aplicación de cuotas de género, raza o edad*; este será el caso, precisamente, a nivel nacional en México, con la aprobación por parte de la Cámara de Diputados, el 30 de abril de 2002, de una serie de reformas al COFIPE que establecen un sistema de cuotas de género ya referido antes en detalle en este mismo capítulo quinto, con el fin de asegurar que ninguno de los dos géneros podrá tener más del 70% de las candidaturas totales en los próximos cinco procesos electorales, estableciéndose que en caso de no aceptarse dicha disposición, los partidos serán sancionados por el IFE a través de medidas que van desde el apercibimiento, hasta las multas, dándose hasta la propia

pérdida del registro a los partidos políticos que incumplan dichas disposiciones. La citada reforma a la legislación electoral secundaria mexicana se aplicará a las candidaturas plurinominales y de mayoría relativa, tanto en la Cámara Baja como el Senado de la República Mexicana. En términos prácticos, el resultado inmediato de las anteriores disposiciones será que las mujeres tendrán garantizado un 30% de las curules o escaños totales en cada una de las dos cámaras del Congreso de la Unión, como mínimo.¹⁹

Por otra parte, pueden existir preceptos que contemplen la existencia de miembros *ex officio* (cuadros distinguidos en el caso del PRI) de los comités superiores o para designaciones, pero los miembros elegidos casi siempre superan en número a los no elegidos, cuando menos formalmente.

Asimismo, a menudo, también se contemplan preceptos estatutarios internos para asegurar la representación equitativa de aquellas facciones casi universalmente desprovistas de poder político real y de manera ocasional desequilibrantes como son los sectores juvenil y femenino. Asimismo, pueden o no encontrarse pautas en los estatutos o reglamentos respecto a las facultades y al poder ejercido por el Comité Ejecutivo sobre la elección de los funcionarios del partido a todos los niveles y sobre la selección de candidatos nominados a los distintos puestos de elección popular. En el anterior sentido, habrá que ver cómo se reflejan las reformas al COFIPE —aprobadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 30 de abril de 2002, que obligan a los partidos políticos nacionales en México a ceñirse a cuotas de género en la selección de candidatos políticos— en la elaboración y la eventual adopción interna de reglamentos para la elección de dirigentes y postulación de candidatos de partidos, como el del PRI, que, según un Proyecto de Reglamento,²⁰ que sería sometido a votación en el Consejo Político Nacional de dicho partido —el 25 de mayo de 2002— contempla otorgar facultades discrecionales al presidente nacional de dicho partido, así como el próximo dirigente de la Comisión Nacional de Procesos Internos, en caso de darse “causas de fuerza mayor o fortuito” con vistas a las elecciones legislativas intermedias en 2003.

¹⁹ <http://www.cddhcu.gob.mx>.

²⁰ “Quiere PRI discreción en postulaciones”, nota de Claudia Guerrero, en *Reforma.com*, 1o. de mayo de 2002.

Finalmente, un partido puede requerir que los miembros del mismo aporten cuotas, pero no habrá forma de deducir del texto mismo de los propios estatutos qué tanto depende, el propio partido, de esa forma específica de financiamiento.²¹

2. *La praxis real de los partidos políticos*

En vista de las anteriores consideraciones, queda claro que las diferencias importantes entre las organizaciones y estructuras de los partidos políticos en realidad no se encuentran en los documentos básicos o estatutos de un partido político, que a veces —de cara a su violación consuetudinaria— valen poco más que el papel en que están impresos. De esta forma, para nosotros, y así lo sostendremos en esta obra, sólo es posible identificar o saber qué clase de organización tiene un partido político, atendiendo a su *práctica, lo que implica, entre otras labores de análisis, investigación y comparación, la de rastrear el origen, los conductos y el destino del financiamiento que le procura vida a su estructura orgánica*. Por ello, a continuación debemos considerar el tema de las múltiples condiciones y razones que explican el porqué un partido político en particular tiene el tipo de organización que tiene.

V. LA NATURALEZA DE UN GOBIERNO Y LA DISPERSIÓN O CONCENTRACIÓN DE PODER REAL EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Debemos advertir que, en este apartado, no se ofrecerán más que unas cuantas sugerencias sobre los condiciones, circunstancias y fenómenos sociales que dan razón del porqué un partido tiene la organización que tiene, ya que debe quedar claro que el particular tipo de organización que un partido político pueda adoptar depende también —y mucho— de otros elementos esenciales, como sus miembros, líderes y sus políticas sobre temas relevantes, y también, de manera muy relevante de la relación que existe entre un partido y un gobierno, así como *el financiamiento del primero*.

En el anterior sentido, resultará muy interesante observar detenidamente, en el periodo 2000-2006, cómo se transforma el andamiaje or-

21 Cfr. Duverger, Maurice, *op. cit.*, *supra* nota 14, pp. 25-65.

ganizativo del PRI en tanto asume su función inédita de principal oposición al gobierno de Vicente Fox, condición que necesariamente implica un perfil organizativo distinto al que funcionó durante la larga época de hegemonía de dicho partido.

No obstante lo anteriormente citado, lo que sí podemos analizar y establecer con claridad, es que la tendencia de que el poder político real se concentre, o bien se disperse dentro de una organización partidaria, parece estar muy cercanamente relacionada con la naturaleza del sistema de gobierno bajo el cual funciona un partido político. Esta, en apariencia, lacónica afirmación encierra interpretaciones aplicables al sistema político mexicano que en la convulsionada actualidad atraviesa por una etapa transicional, por una etapa de cambio, en que una alternancia electoral en el poder en diversas entidades y demarcaciones del país, así como una ciudadanía plena del IFE —no exenta ésta de pugnas internas de difícil resolución y futuro (en este sentido, cabe referir el caso controvertido respecto a la investigación del origen de un segmento de los fondos utilizados en la campaña presidencial de Vicente Fox, y en el cual Jaime Cárdenas Gracia ondeó solitariamente al interior del IFE la bandera de la causa que busca la investigación total de los mismos,²² si bien el 7 de mayo de 2002, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió instruir al propio Consejo General del IFE para reabrir la investigación de los supuestos recursos extranjeros que recibió Vicente Fox Quesada para su campaña presidencial en 2000)—²³ son cambios, todos ellos, que menguan el centralismo político como filosofía organizativa imperante, y que ya desde 1998 había chocado de frente con prácticas centralizadoras del poder desfasadas, pero que aún son sostenidas “a capa y espada” por sectores partidarios importantes, tanto del PRI como —en menor grado— del PAN y del propio PRD. Así, las pugnas internas y los cismas en el PRI y los restantes partidos nacionales tienen su explicación en un claro *desfase entre la sociedad civil y su dinámica democratizadora y descentralizadora y, por otro lado, la vida interna de los partidos políticos aún inmersa en la dinámica de las décadas pasadas en las que el modelo centralizador*

²² “Apelarán carpetazo a gastos de Fox”, periódico *Reforma*, 16 de agosto de 2001.

²³ “Ordenan investigar campaña de Fox”, nota de Jorge Herrera, periódico *El Universal*, 7 de mayo de 2002; “Desahogarán expedientes sobre presunto dinero ilícito en la campaña de Fox”, nota de Karina García, periódico *Crónica*, 7 de mayo de 2002.

del sistema político y del gobierno se reproducía armónicamente en la organización interna del PRI en tanto partido.

Los gobiernos federales descentralizados y los unitarios centralizados

Los gobiernos federales descentralizados, de manera usual promueven y conciben partidos políticos descentralizados, y los gobiernos unitarios o centralizados, a la inversa, normalmente promueven y generan partidos políticos con un poder concentrado. En este sentido, un caso prototípico fue, desde 1929 hasta 2000, el del PRI en México. Ahora bien, esta concordancia es cierta cuando la victoria electoral de un partido político dado, es abrumadora, esto es, cuando el partido que asume el poder político controla plenamente en la realidad de la sociedad la elaboración de las políticas públicas y la distribución de los puestos gubernamentales claves, como había venido sucediendo en México, desde 1929, hasta hace muy poco tiempo, en que dicha tradición se rompió por primera vez con el nombramiento, por parte de Ernesto Zedillo, en 1994, de un Procurador General de la República —Antonio Lozano— del PAN, de una secretaria de Protección al Medio Ambiente —Julia Carabias— con vínculos de izquierda, en 1998, con el nombramiento como subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, del ex perredista Jorge Alcocer, y en 2000 con el nombramiento por parte de Vicente Fox de un secretario de Hacienda de origen priísta, como es el caso de Francisco Gil Díaz.

En otros casos comparados, por ejemplo, el poder político se concentra en la cúspide en los partidos políticos de sistemas políticos de partido único y de gobiernos unitarios en África; bajo la mayoría de los partidos del históricamente centralizado sistema político francés, y bajo los partidos políticos de Inglaterra, en que la victoria electoral de un partido político equivale —de manera más aproximada que en ningún otro sistema de partido no único— a un “gobierno de partido”. Por otro lado, cabe resaltar que el poder político real se ha visto repartido en manos de los oligarcas locales en los partidos políticos de Canadá y en los Estados Unidos.²⁴

²⁴ Cfr. Duverger, Maurice, *op. cit.*, *supra* nota 14, p. 82.