



La regulación de los partidos políticos en México

José Woldenberg



La regulación de los partidos políticos en México

José Woldenberg

© Todos los derechos reservados.

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).

Avenida La Revolución, Pasaje 6, casa No. 147,

Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador, C.A.

Teléfonos: (503) 2243-0406, 2243-7816 Fax (503) 2243-8206

Correo electrónico: contacto@fundaungo.org.sv

www.fundaungo.org.sv

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), ni de Acción Ecuménica Sueca DIAKONIA.

ISBN: 978-99923-29-39-9

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de Acción Ecuménica Sueca DIAKONIA.

Junio de 2009.

Impreso en los talleres de Impresos Quijano, S.A. de C.V.

200 ejemplares

San Salvador, El Salvador.

Presentación	1
Inauguración y palabras de bienvenida Ricardo Córdova	3
Conferencia: La regulación de los partidos políticos en México José Woldenberg	7

Índice

En el marco de nuestro programa de gobernabilidad democrática, el día 6 de junio de 2008 se dictó la conferencia: "La regulación jurídica de los partidos políticos: el caso de México", impartida por el Mtro. José Woldenberg. Esta actividad tuvo como propósito el promover un espacio para la reflexión y discusión en torno al fortalecimiento de los partidos políticos y del sistema democrático en el país. Se consideró oportuno presentar la experiencia reciente de México en materia de regulación sobre los partidos políticos.

En esta publicación se presentan primero, las palabras de bienvenida al evento a cargo del Dr. Ricardo Córdova, director ejecutivo de FUNDAUNGO, seguido por el texto de la conferencia pública dictada por el Mtro. José Woldenberg.

Consideramos que esta publicación será un aporte para estimular que en el futuro próximo nuestro país cuente con una legislación en materia de partidos políticos.

Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a DIAKONIA por el apoyo financiero que hizo posible la realización del evento y esta publicación.

San Salvador, Junio de 2009.

Lic. José Guillermo Compte
Presidente.

Presentación

Inauguración y palabras de bienvenida

Dr. Ricardo Córdova Macías
Director Ejecutivo de FUNDAUNGO

Buenos días. En nombre de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo les quiero dar la más cordial bienvenida. Gracias por su asistencia.

FUNDAUNGO, con este seminario sobre: “Los partidos políticos y la realidad nacional”, busca contribuir al fortalecimiento de los partidos políticos y del sistema democrático en nuestro país.

El seminario está concebido como un espacio de reflexión sobre los principales temas que atañen a los partidos políticos. En este sentido, este espacio está orientado principalmente a dirigentes de los partidos políticos, académicos y organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema de los partidos políticos y su relación con el funcionamiento de la democracia.

Entrando en materia, a dieciséis años de la firma de los Acuerdos de Paz, es posible observar importantes avances en el proceso de construcción democrática, aunque la democracia salvadoreña todavía no está consolidada, pues como se plantea en un estudio reciente, “existen importantes déficit en el proceso democrático que apuntan a falencias en el funcionamiento de las instituciones y al comportamiento político de los actores en la posguerra”.

Déficits que hoy se convierten en los principales desafíos que deberá enfrentar el sistema político de posguerra para profundizar y consolidar la democracia en El Salvador. De todos ellos, quisiera enfocarme en uno: “La reforma política: Una reforma prioritaria para la democracia”.

Coincido con quienes piensan que una tarea urgente para revitalizar y profundizar el proceso democrático es avanzar en la reforma política. Y en este sentido, en los últimos años se han venido desarrollando distintas iniciativas orientadas a promover una reforma del sistema político-electoral.

Una agenda básica para la reforma electoral debería incluir, como mínimo, los siguientes 6 aspectos:

- 1) La despartidización del TSE, así como la separación de la función administrativa y jurisdiccional en el organismo electoral.

**Inauguración
y palabras de
bienvenida**

- 2) La construcción del vínculo efectivo entre representante y representado.

De acuerdo con el sistema electoral, la elección de los candidatos a diputados se hace bajo el tipo de lista cerrada y bloqueada, con lo cual el electorado vota por la bandera del partido, pero los escaños se distribuyen en el orden definido por los partidos políticos.

Frente a esta situación, se ha venido discutiendo en torno a la necesidad de abordar cuatro aspectos: (i) La reorganización de las circunscripciones electorales; (ii) Mantener el principio de representación proporcional o cambiar a uno de mayoría; o a un sistema mixto; (iii) La votación por medio de listas cerradas y bloqueadas, cerradas y desbloqueadas o abiertas; y (iv) El que las papeletas de votación puedan incluir el nombre y la fotografía de los candidatos.

Según lo estipulado en el sistema electoral vigente, el partido con el mayor número de votos se lleva todos los puestos en el Concejo Municipal: El alcalde, el síndico y todos los regidores que establece la ley. Además, se vota de acuerdo con el modelo de lista cerrada y bloqueada. Por lo que se vuelve importante incorporar la pluralidad en la conformación de los gobiernos locales.

- 3) La introducción del voto residencial.
- 4) La introducción de las figuras del referéndum y el plebiscito.
- 5) La introducción del voto de los salvadoreños en el exterior.
- 6) La promulgación de una ley de partidos políticos que permita regular algunos aspectos básicos, entre los cuales estaría el financiamiento tanto público como privado que reciben los partidos políticos.

Es así que, en los últimos meses se ha estado discutiendo sobre la necesidad de que en nuestro país podamos contar con una Ley de Partidos Políticos. Es en este marco en el cual se inserta este seminario, con el propósito de aportar elementos a la reflexión nacional sobre el tema, a través de conocer la reciente experiencia mexicana en materia de regulación de los partidos políticos. Para ello, hemos invitado al Mtro. José Woldenberg, para dictar la conferencia magistral: “La regulación jurídica de los partidos políticos: el caso de México”.

Aprovecho para agradecer al Mtro. Woldenberg por haber aceptado nuestra invitación para compartir sus reflexiones.

El Mtro. Woldenberg es ex presidente consejero del Instituto Federal Electoral de México (IFE) (período 1996-2003); profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, director de la Revista Nexos y columnista del periódico Reforma.

Mtro. Woldenberg, bienvenido.

Conferencia

La regulación de los partidos políticos en México

La regulación de los partidos políticos en México *José Woldenberg*

El cambio político en México

En los últimos 25 años nuestro país vivió un cambio radical en la fórmula de procesamiento de la vida política. Transitamos de una fórmula autoritaria a otra de carácter democrático de manera institucional y gradual, a través de reformas sucesivas.

A lo largo de un poco más de veinte años, el país se vio involucrado en una espiral constructiva en el terreno político. Sus principales fuerzas y las corrientes más profundas si bien desataron conflictos y desencuentros sin fin, fueron capaces de concurrir a un esfuerzo mayúsculo: El de edificar un escenario legal e institucional para que la diversidad política pudiese expresarse para competir y convivir de manera pacífica.

Esta fue una etapa cargada de tensiones que se convirtieron en el acicate para abrir el espacio institucional a la pluralidad, de innovaciones constitucionales y legales recurrentes con el fin de aclimatar el debate y la contienda entre contrarios, de creaciones institucionales para ofrecer garantías a la diversidad, y de fenómenos inéditos que modificaron radicalmente el mundo de la representación política. En pocas palabras, se trató de un tránsito democratizador que se convirtió primero en el horizonte de las principales fuerzas políticas, y luego en una realidad, explotada y vivida por todos.

El reclamo democratizador de 1968 y la respuesta represiva con la que se pretendió aplastarlo, fue seguido de una creciente conflictividad que se vivía en diversos campos como universidades, sindicatos, organizaciones agrarias y populares; y la irrupción de una guerrilla urbana y otra campesina. Mismos que demandaban reformas capaces de ofrecer un cauce institucional a la diversidad de expresiones que hasta entonces no eran reconocidas por el sistema político vertical y prácticamente monocolor del momento.

La reforma de 1977 reconoció esa realidad, y mediante la apertura del sistema hacia las diversas corrientes políticas -que hasta entonces se mantenían artificialmente marginadas-, abrió las puertas al cambio, inyectándole pluralidad a la Cámara de Diputados. Construyó así un cauce para empezar a transformar el autoritarismo en democracia. Durante los primeros años, la diversidad ideológica empezó a tomar cartas de naturalización. La convivencia entre adversarios se extendió y aparecieron y se fortalecieron los brotes de la auténtica

Conferencia

competencia. En fin, no sin agudos conflictos, el horizonte parecía claro, espacio para todos o desgaste interminable.

La fase más intensa de ese proceso transformador se vivió entre 1988 (año en que se celebraron elecciones realmente competidas bajo un marco legal e institucional que no permitió el juego limpio) y la reforma de 1996. En esos años, que se vivieron al borde del precipicio, gobiernos y oposiciones fueron capaces de construir instituciones y procedimientos que garantizaron la imparcialidad, condiciones de competencia medianamente equitativas, conductos para dirimir los diferendos con altos grados de certeza, fórmulas para integrar los cuerpos legislativos, puertas de entrada y salida para nuevas ofertas políticas; y un diseño democrático para el gobierno del Distrito Federal.

Visto de manera panorámica, se trató de una espiral constructiva (por supuesto no exenta de episodios ominosos) que logró sintonizar el mundo de las instituciones políticas con el de la pluralidad. Ello fue posible no solo porque las condiciones de convivencia pacífica y de competencia política sólo podrían darse bajo el formato democrático; sino porque fueron capaces de impulsar y diseñar las reformas necesarias.

Los cambios en el ámbito de la representación política son evidentes; presidentes municipales de partidos distintos conviviendo con gobernadores diversos, fenómenos de alternancia en todos los niveles, congresos plurales, muchos de ellos sin mayorías absolutas, inexistencia de ganadores y perdedores predeterminados, presidencia de la república acotada por una densa pluralidad instalada en el Congreso y los gobiernos estatales, etc. En fin, la diversidad política implantada en la sociedad encontró un espacio institucional para su recreación y coexistencia. A esa etapa algunos le llamamos de transición democrática. Y se trató de una espiral virtuosa que permitió unir el mundo de la política institucional con el del país real.

Y todo ello fue posible porque México construyó un auténtico sistema de partidos, y un sistema electoral capaz de garantizar imparcialidad y equidad en la contienda. Eran los partidos y las elecciones limpias, los elementos que faltaban para hacer realidad la aspiración democrática.

Los partidos políticos

Los partidos políticos, en su acepción moderna, son imprescindibles para la democracia. Si la democracia supone que la pluralidad de intereses e ideologías existentes en una sociedad debe contar con un marco institucional para su expresión y recreación, que permita la convivencia y competencia, y que al mismo tiempo facilite que los puestos de gobierno y

legislativos sean ocupados por aquellos candidatos que recaben el mayor apoyo ciudadano a través del voto; entonces los partidos pueden ser considerados instancias de mediación, organización y confrontación insustituibles.

Los partidos son *conductos de mediación* porque ponen en contacto a los ciudadanos dispersos con las instituciones estatales. Son *elementos organizativos* porque logran trascender la atomización de la vida social; son *instancias de confrontación* porque a través de ellos se expresa la contienda entre los diversos diagnósticos y propuestas que existen en la sociedad.

En su célebre texto “Partidos y sistemas de partidos”, Giovanni Sartori (1980) ha señalado tres cualidades de los partidos: a) no son facciones, b) son parte de un todo y c) son conductos de expresión.

- a) “*No son facciones*”, porque “los partidos son instrumentos para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los combatientes, cosa que no hacen las facciones. Los partidos realzan una serie de capacidades del sistema, cosa que no hacen las facciones. En resumen, los partidos son órganos funcionales -sirven para unos fines y desempeñan unas funciones-, cosas que no son facciones”.

Sartori señala que los partidos pueden actuar o convertirse en facciones, pero en ese momento su propio perfil y su contribución a la reproducción y expresión de la pluralidad, se desvirtúa.

- b) “*En términos semánticos, la palabra 'partido' comunica -y se pretende que comunique- la idea de parte*”. La existencia de partidos en una sociedad, supone el reconocimiento de la misma como un espacio pluralista que requiere instrumentos para que expresen precisamente esa pluralidad. Si se concibe la comunidad política como un todo pluralista, entonces lo que hace falta es un todo formado por partes en plural. Un todo en partes, y de hecho resultado de la interacción de sus partes. Esto equivale a decir que no se puede identificar al todo con nada más que una parte. “Cuando una parte -un partido- se confunde con el todo, es imposible hablar de un auténtico sistema de partidos. Mientras los partidos únicos niegan la pluralidad política, los sistemas de partidos expresan y son conductos de la diversidad política. Sin embargo, esto no quiere decir que un partido no pueda gobernar o que pretenda gobernar “para todos”. Ello es precisamente lo que lo distingue de una facción. De hecho los partidos modernos, asumiéndose como partes de un todo, ofrecen, casi todos ellos, gobernar para el bien de todos o de la inmensa mayoría.

- c) *“Los partidos son conductos de expresión”*, es decir, los partidos pertenecen, en primer lugar y por encima de todo, a los medios de representación. Son un instrumento o una agencia que representa al pueblo y expresa sus exigencias. Es decir, expresan, organizan y representan al pueblo, a la sociedad, a los ciudadanos, de tal suerte que se convierten en un eslabón indispensable del proceso democrático representativo. Son así canalizadores de los intereses sociales y puente con las esferas del poder público.

Ahora bien, los partidos políticos son también un producto histórico. Surgen, según Anna Oppo (citada en Bobbio y Matteucci, 1982:1184), “cuando el sistema político ha alcanzado cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo que signifique, por un lado, un proceso de formación de las decisiones políticas en las que participen varias partes del sistema y, por otro lado, que entre esas partes estén comprendidos, teórica y efectivamente, los representantes de aquellos a los que se refieren las decisiones políticas”. En otras palabras, mientras que la identificación de los intereses de una fracción con los de toda la sociedad lleva indefectiblemente a la construcción de los regímenes oligárquicos; los sistemas de partidos suponen el derecho del pueblo a participar en la gestión del poder público, para lo cual los partidos son necesarios. No resulta casual entonces que los partidos aparezcan y sean reconocidos en los países con fórmulas de gobierno representativas. De hecho, como ha escrito Oppo, “el nacimiento y desarrollo de los partidos está vinculado al problema de la participación, es decir, al progresivo aumento de la demanda de participación en el proceso de formación de las decisiones políticas”.

Para hacer una síntesis se podría señalar lo que Maurice Duverger (1951) apuntaba en su clásico libro *“Los partidos políticos”*: “El desarrollo de los partidos parece ligado a la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, con el fin de actuar de acuerdo; cuando más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los elementos a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales”.

La literatura sobre el tema es abundante, por tanto baste con reconocer a los partidos como productos de la fórmula democrática de gobierno, que recogen la pluralidad de corrientes políticas e ideológicas que coexisten en una sociedad, y que buscan ganar la adhesión de la voluntad ciudadana mayoritaria, la cual es la fuente legítima para ocupar los puestos de gobierno y legislativos.

En esta materia, a pesar de que la Constitución aprobada en 1917 refrendó a México como una república democrática, federal y representativa; no incluyó ninguna disposición en materia de partidos políticos. Si bien estableció que los puestos de gobierno y legislativos serían ocupados a través de sufragio popular, los partidos políticos no recibieron mayor atención en el texto aprobado el 5 de febrero.

Reforma de 1977

No fue sino hasta 1977, en el marco de la reforma política, que se incorporó al artículo 41 constitucional la noción de que los partidos políticos eran entidades de interés público sujetos a obligaciones y a derechos y prerrogativas. El texto reformado de la Constitución establecía: "... los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

La reforma constitucional reconoció a los partidos políticos un nuevo estatus, "entidades de interés público", por lo cual esas instituciones tendrían una serie de derechos: Acceso a los medios de comunicación, "elementos" tendientes a apuntalar campañas electorales, y participar en las elecciones estatales y municipales. Al mismo tiempo, la norma constitucional los reconocía y convertía en los intermediarios necesarios de la disputa democrática por los puestos de elección popular. Se trataba de una de las partes medulares de la reforma política, que se dio como respuesta estatal ante el reclamo de la apertura de nuevos cauces a la expresión de la pluralidad política.

Las adiciones a las disposiciones constitucionales obligaron a modificar la reglamentación del registro, funcionamiento, derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Se hizo necesaria una nueva ley reglamentaria en la materia. Ese mismo año fue aprobada la Ley

Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). En ella quedaron plasmadas, con mayor precisión, las disposiciones en torno a los partidos y asociaciones políticas.

La LOPPE establecía que “los ciudadanos podrán organizarse libremente en partidos políticos nacionales y agruparse en asociaciones políticas nacionales” (Art. 19). Se consideraba a los partidos “formas típicas de organización política” y cuya acción tendía a: “I. Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos, II. Promover la formación ideológica de sus militantes, III. Coordinar acciones políticas conforme a principios y programas y, IV. Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos” (Art. 20).

Para ser reconocida como partido político, la organización debía contar con una declaración de principios, un programa de acción y estatutos (Art. 22):

La declaración de principios debía contener obligadamente el compromiso de respetar la Constitución y las leyes e instituciones “que de ella emanen”, las bases ideológicas del partido, “la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o los subordine a cualquier organización internacional o a depender de entidades o partidos políticos extranjeros” y a desarrollar actividades “por medios pacíficos” y “por la vía democrática”. (Art. 23).

El programa debía contener las medidas y políticas para alcanzar sus objetivos y atender los problemas nacionales y “los medios que adopte con relación a sus fines de dirección ideológica, formación política y participación electoral de sus militantes” (Art. 24).

Los estatutos estaban obligados a establecer una denominación propia, emblema y colores “exentos de alusiones religiosas o raciales”, los procedimientos para la elección y revocación de dirigentes, las funciones, obligaciones y facultades de sus órganos, y las sanciones aplicables a sus integrantes (Art. 25).

La LOPPE establecía dos rutas distintas para acceder al reconocimiento legal del partido: a) el registro definitivo y b) el registro condicionado (Art. 26).

a) Para alcanzar el registro definitivo, se necesitaba:

- Contar con 3 mil afiliados, o cuando menos la mitad de las entidades federativas, o 300 afiliados o cuando menos la mitad de los distritos electorales;

- 65 mil afiliados por lo menos en todo el país;
- Probar la afiliación del punto 1 en asambleas públicas, que certificarían jueces municipales, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado de la Comisión Federal Electoral;
- Celebrar una asamblea nacional constitutiva para aprobar los documentos básicos del partido (declaración de principios, plan de acción y estatutos). Esa asamblea debía estar certificada por alguno de los funcionarios enumerados en el punto 3 (Art. 27).

Cabe señalar que ninguno de los partidos que accedió al reconocimiento legal, optó por esa fórmula. Por el contrario, fue el registro condicionado el más utilizado. De hecho fue el registro condicionado a los resultados de las elecciones, la puerta que utilizaron en un primer momento, todos los nuevos partidos para lograr su reconocimiento. Por esa vía, la Comisión Federal Electoral (CFE) -misma que estaba encargada de resolver en definitiva sobre la solicitud de registro definitivo- estaba obligada a publicar una convocatoria para obtener el mencionado registro condicionado (Art. 31).

b) Para alcanzar el registro condicionado,

- Los partidos tenían que presentar su declaración de principios, programa de acción y estatutos, acreditar “que representa[ban] una corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional”, y haber realizado actividades políticas permanentes durante los cuatro años anteriores a la solicitud (Art. 32).
- Los partidos políticos con registro condicionado sólo podían participar en elecciones federales (Art. 40), y una vez obtenido el registro definitivo lo podían hacer en las elecciones locales.
- La CFE era la encargada de estudiar la documentación y de otorgar el registro condicionado a que el partido obtuviera por lo menos el 1.5 por ciento de los votos “en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó el condicionado”. Una vez cumplido este último requisito, el partido contaba con su registro definitivo (Art. 33 y 34).

A partir de su reconocimiento legal, los partidos tenían los siguientes derechos: a) postular candidatos en las elecciones federales; b) participar en las elecciones estatales y municipales; c) formar parte de los organismos electorales (tanto en la Comisión Federal Electoral como en las comisiones locales y los comités distritales electorales, los partidos podían nombrar a un comisionado con voz y voto); y d) nombrar representantes ante las mesas de casillas (Art. 36 y 37).

Eran *obligaciones* de los partidos: a) mantener el número de afiliados, y su distribución necesarios para el registro definitivo; b) ostentar la denominación, emblema y color con el que fueron registrados; c) cumplir con sus estatutos; d) contar con un domicilio social; e) editar una publicación periódica de divulgación mensual “y otra de carácter teórico, trimestral”; f) sostener un centro de formación política; g) registrar listas de candidatos por el método plurinominal, y h) comunicar a la CFE cualquier cambio en sus documentos básicos (Art. 42).

Los partidos, para desarrollar sus actividades, gozarían, a su vez, de distintas *prerrogativas*: 1) tiempos permanentes en la radio y en la televisión, para lo cual se creó una comisión especial, la de radiodifusión, dependiente de la Comisión Federal Electoral; 2) apoyos para sus tareas editoriales (papel, redactores, facilidades para la impresión y distribución de sus publicaciones); 3) materiales gráficos (carteles, folletos) y espacios para el desarrollo de sus campañas electorales; 4) exención de impuestos y derechos (entre los que se pueden citar: a) del timbre, en los contratos de arrendamiento, compraventa, donación y expedición de copias; b) los relacionados con las rifas y sorteos y con las ferias, festivales y otros eventos; c) sobre la renta, en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación; d) por la venta de los impresos que editen; e) los derechos por certificaciones y por expedición de copias, y f) franquicias postales y telegráficas) (Art. 48 y 49).

Asimismo, los partidos tenían el derecho de *integrar frentes y coaliciones*. Los primeros eran concebidos como instancias de unidad para perseguir fines “no electorales”, mientras que las coaliciones eran fórmulas de alianza estrictamente electoral. El convenio que diera origen al primero debía establecer: a) su duración, b) las causas que lo motivaron, y c) la forma en que convenga ejercer en común sus prerrogativas”. El convenio debía comunicarse a la CFE para su publicación en el Diario Oficial (Art. 56-64). Por su parte, en las coaliciones se estipulaba que dos o más partidos se podían coligar para presentar candidatos a la presidencia, senadores o diputados, pero únicamente “bajo un solo registro y emblema”. Empero, para efectos del registro de los partidos, los coligados tenían dos caminos: Establecer que los votos para refrendar u obtener el registro serían para uno de ellos, con lo cual los demás automáticamente perdían su registro, o que los votos se computaran por coalición y ésta se convirtiera en un nuevo partido (Art. 66). Dichas condiciones, hacían prácticamente imposible la formación de coaliciones, no solo porque ningún partido estaba dispuesto a deponer su registro en beneficio de otro, sino por la naturaleza coyuntural de las coaliciones.

Los partidos políticos podían *perder su registro* por diversas causas, la más importante de las cuales era “no obtener en dos elecciones consecutivas el 1.5 por ciento de la votación nacional” (Art. 68).

La reforma de 1996

El régimen de partidos se ajustó en las diversas reformas electorales (1986, 1989-90, 93 y 94), pero actualmente rigen las normas aprobadas en 1996. La reforma electoral de 1996 abarcó tanto disposiciones constitucionales como legales.

En materia de sistema de partidos políticos, la mayoría de las disposiciones que fueron modificadas correspondieron al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Sin embargo, en la Constitución se señaló que la afiliación a los partidos debía ser “libre e individual” terminándose, de esta forma, con muchos años de prácticas de afiliación colectiva. Si bien en una primera instancia esta reforma puede parecer menor, tiene un importante significado, ya que permite el ejercicio del derecho político-electoral de los ciudadanos a asociarse para tratar asuntos políticos del país.

Del mismo modo, algunos temas, como el relativo al financiamiento de los partidos fueron consagrados a nivel constitucional y reglamentados en el código. Cabe señalar que las reformas relativas a este tema fueron sumamente amplias, y constituyen un rediseño de las instituciones relativas al sistema de partidos políticos en México.

Con la reforma de 1996 se retomaron algunas figuras y modalidades que ya habían aparecido en la legislación electoral en otras etapas de la historia política.

En primera instancia, se suprimió la figura del “registro condicionado”, quedando en la legislación, exclusivamente, el “registro definitivo” (denominado, como ya había sucedido en el pasado, “registro” a secas). Pero se disminuyó el requisito de implantación nacional que deben acreditar las agrupaciones que aspiren a obtener su registro como partidos políticos. Mientras que antes de la reforma se solicitaban, cuando menos 3,000 afiliados en por lo menos la mitad de las entidades federativas o 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales. Con las modificaciones del 96 se solicitan 3,000 solamente en 10 entidades o 300 en 100 distritos uninominales. En relación con el número de afiliados, antes de la reforma de 1996, el mínimo que debían acreditar las agrupaciones interesadas en obtener el registro definitivo era de 65,000 ciudadanos. Actualmente basta con 0.13% del padrón electoral utilizado en la elección inmediata anterior.

Para obtener el *registro*, las organizaciones interesadas deben presentar ante la autoridad, para su aprobación, los siguientes documentos básicos:

- Estatutos, declaración de principios y programa de acción.
- Deben celebrar asambleas, por lo menos, en 10 entidades federativas o en 100

distritos para acreditar que los ciudadanos afiliados a la organización aprobaron y suscribieron los documentos básicos y que, en su conjunto, superan el número mínimo de afiliados que exige la ley. Estas asambleas deben realizarse en presencia de un funcionario que testifique el cumplimiento de los requisitos de ley. Dicho funcionario puede ser un juez municipal, un juez de primera instancia o de distrito, un notario público o un funcionario acreditado para tal efecto por el Instituto Federal Electoral.

- Deberán realizar una Asamblea Nacional Constitutiva ante un funcionario acreditado por el instituto, quien deberá acreditar que se encuentran presentes, en la asamblea nacional, los delegados de las asambleas locales o distritales. También deberá dar fe de que se acreditó la celebración de dichas asambleas, la aprobación de los documentos básicos de la organización, y la integración de las listas de los afiliados del partido. Posteriormente el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará si la organización cumplió o no con los requisitos que la ley establece.

En lo relativo a los *derechos* de los partidos políticos, el código señala los siguientes: a) participar en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, b) gozar de las garantías que les otorga el código para "realizar libremente sus actividades", c) "disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público...", d) postular candidatos en las elecciones federales, en los términos de la ley, e) formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, f) participar en las elecciones estatales y municipales, g) nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral, h) ser propietarios poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines, i) establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros "siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno"; j) suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales, y k) los demás que les otorga la Ley.

Dentro de sus *obligaciones* se encuentran: a) "conducir actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático...", b) "abstenerse de recurrir a la violencia...", c) mantener el número de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro, d) ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, e) cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos, f) mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios, g) contar con un domicilio social para sus órganos directivos, h) editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral,

i) sostener por lo menos un centro de formación política, j) publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen "así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate (para estos casos el tiempo que le dediquen a las plataformas no podrá ser menor de 50% del que les corresponda)", k) permitir la práctica de auditorias y verificaciones... "respecto a sus ingresos y egresos", l) comunicar al IFE cualquier modificación a sus documentos básicos, m) comunicar al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos, n) actuar y conducirse "sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta"; o) utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para "el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña", así como para las otras actividades contempladas en la ley, p) abstenerse de cualquier expresión que implique "diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas", q) abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda, r) abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos, y s) las demás que establezca la ley.

Otro aspecto relevante que también fue modificado con la reforma de 1996 es el referido al porcentaje mínimo de votación que deben obtener los partidos políticos para *conservar su registro*. En la legislación anterior se establecía que los partidos con registro definitivo que no obtuvieran en dos elecciones federales ordinarias consecutivas el 1.5% de la votación, perdían todos los derechos y prerrogativas que les otorgaba la ley. Actualmente basta con que en una sola elección no alcancen el 2% para que pierdan su registro como partidos políticos nacionales. Es más, con la anterior legislación era posible que los partidos que obtuvieran cuando menos el 1% de la votación conservaran sus derechos y prerrogativas. Cabe mencionar que la nueva ley, además, establece que el partido político que pierda su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario. En el mismo sentido se contempla que el porcentaje necesario para tener representación en el Congreso de la Unión es el mismo 2% de la votación nacional.

En cuanto a las *coaliciones y formación de frentes*. Si bien las reglas relativas a los frentes que pueden formar los partidos y a las fusiones entre los mismos no fueron modificadas con la reforma, el tema de las coaliciones sí sufrió cambios relevantes. Ante la dificultad de crear coaliciones, la reforma de 1996 flexibiliza los requisitos y las condiciones para que

los partidos se coaliguen con fines electorales.¹ Así, la ley contempla que los partidos podrán coaligarse para todas las elecciones federales, esto es para la elección de presidente de la República, para diputados por ambos principios y para senadores también por ambos principios. Asimismo, establece puntualmente las reglas aplicables para cada caso en particular, y señala con precisión el procedimiento que deben seguir los partidos para coaligarse y los términos que debe abarcar el convenio de coalición correspondiente.

Para la elección de presidente de la República, la coalición debe abarcar todas las fórmulas de diputados y senadores, tanto de representación proporcional como de mayoría relativa. La coalición actuará con el emblema que haya adoptado o, en su defecto, con los emblemas de los partidos coaligados, así como bajo la declaración de principios, estatutos y programa de acción que se hayan aprobado. Los partidos interesados deberán acreditar que sus respectivas Asambleas Nacionales aceptaron contender bajo el esquema de coalición y al amparo del emblema y documentos básicos de que se trate. En el caso de las coaliciones para senadores y diputados por el principio de representación proporcional, abarca también la totalidad de las fórmulas de mayoría relativa. Es decir, si algunos partidos deciden coaligarse en la lista de candidatos para senadores por el principio de representación proporcional, también deberán hacerlo en la lista de diputados por ese principio, así como en la totalidad de las fórmulas de candidatos para diputados y senadores por el principio de mayoría relativa. Lo mismo sucede cuando se trata de candidatos a diputados por representación proporcional. Sin embargo, cuando se trata de candidatos a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, la legislación permite las coaliciones parciales. Este es uno de los aspectos que se flexibilizó con la reforma, ya que anteriormente esta situación estaba prohibida. Así, pues, es posible que dos o más partidos se coaliguen para registrar entre 33 y 100 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y entre 6 y 20 fórmulas de senadores por este principio. Por supuesto, fuera de ese rango, la coalición dejará de ser parcial y tendrá que abarcar todas las demás fórmulas y las listas de candidatos a ambos cargos de elección.

En todos los casos en que se registren coaliciones, la ley contempla que se deberá acreditar, ante la autoridad electoral, que los órganos competentes de los partidos aprobaron todos los aspectos relacionados con la coalición. Es decir, los candidatos que se postulan, el programa de gobierno al que se sujetarán -cuando se trate de coalición para presidente de la República- en caso de resultar ganadores, la bancada partidista a la que pertenecerán los

1. No podemos omitir que éste fue uno de los temas más controvertidos de cara a la reforma y que, de hecho, fue una de las causas por las que la ley no pudo ser aprobada por consenso entre todos los partidos políticos.

candidatos de la coalición que resulten electos, el emblema y colores por los que se compite, los documentos básicos, etcétera.

Es importante señalar que para que los partidos políticos *conserven su registro*, la coalición deberá obtener, cuando menos, la suma de los porcentajes de 2% de la votación que requiere cada partido político. En el convenio de coalición deberá establecerse cuál es el orden para la conservación del registro de los partidos, en caso de que el porcentaje de la votación obtenida por la coalición no sea equivalente al 2% por cada uno de los partidos coaligados.

Por otro lado, sobre el “*surgimiento*” de las ahora denominadas “Agrupaciones Políticas”, como se vio anteriormente, el antecedente de estas agrupaciones son las Asociaciones Políticas Nacionales que contemplaba la legislación electoral en 1977 (LOPPE) y que operaban como un “complemento” del sistema de partidos políticos. En esta misma tesitura, a partir de 1996 diversas organizaciones de ciudadanos con pluralidad de intereses y de diferentes ideologías podrán obtener su registro como Agrupaciones Políticas. La definición legal de esta clase de organizaciones es la siguiente: “... son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública más informada.”

Sin duda, se trata de una definición sumamente general. Sin embargo, al estar contemplada en la Constitución y en la ley, dentro del catálogo de normas de origen electoral, su naturaleza jurídica se inserta en el marco de la actividad política. Tanto las prerrogativas como los actos jurídicos quedan sujetos a la potestad de la autoridad electoral federal, cuya función esencial es la de organizar los procesos electorales.

En este contexto, la ley señala que las agrupaciones políticas sólo podrán participar en las elecciones federales mediante acuerdos de participación con los partidos políticos.² Las candidaturas que surjan de esos acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste. Por supuesto, dicho acuerdo de participación deberá presentarse ante el Consejo General del IFE.

2. Una limitación muy discutible es que las agrupaciones políticas no podrán participar electoralmente en conjunto con las coaliciones de partidos. Sin duda, esta situación restringe el ámbito de acción de las agrupaciones contradiciendo el objeto por el cual fueron creadas. Cabe señalar que la propia legislación prohíbe que las agrupaciones utilicen la denominación de “partido” o “partidos políticos”, lo cual se entiende perfectamente, ya que se trata de organizaciones de diferente alcance y magnitud.

Dentro de los *derechos de estas agrupaciones* también se contempla que reciban financiamiento público "para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política". Ese financiamiento proviene de un fondo consistente en "una cantidad equivalente al 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes". La distribución de ese fondo sería determinado en un reglamento expedido por el Consejo General del Instituto (ninguna agrupación podrá recibir más del 20% de dicho fondo), y la agrupación deberá presentar un informe sobre el manejo de sus recursos.

En cuanto a *los requisitos* que la ley establece para constituir una agrupación política, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que las organizaciones interesadas deberán acreditar un mínimo de 7,000 asociados en el país y un órgano directivo de carácter nacional. Además deberán tener delegaciones en, cuando menos, 10 entidades federativas. Por supuesto, también deben contar con documentos básicos así como con una denominación propia. Asimismo, se establece que las agrupaciones perderán su registro cuando: a) se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros, b) se hayan dado las causas de disolución contempladas en sus documentos básicos, c) omitan rendir el informe anual de origen y aplicación de sus recursos, d) incumplan "de manera grave con las disposiciones contenidas en este código", e) dejen de cumplir los requisitos necesarios para obtener el registro, y se den las demás causas contempladas en el código.

El financiamiento

En cuanto a las reglas relativas al financiamiento de los partidos (financiamiento público y privado, mecanismos de fiscalización de las finanzas de los partidos, topes de gastos de campaña, etc.) y las relativas a las prerrogativas en radio y televisión, la reforma de 1996 fue sumamente amplia. El análisis de estos temas ameritaría un apartado específico que permita identificar cuáles fueron los alcances en materia de equidad. No obstante, basta con decir que el tema del financiamiento fue elevado a rango constitucional, estableciéndose en el artículo 41 las nuevas fórmulas de financiamiento público a los partidos: "a) financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, que se fijará anualmente; b) financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, y c) un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos en actividades específicas."

Tres eran los grandes objetivos que debía enfrentar la reforma electoral en materia de financiamiento:

- 1) Proteger a los partidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían hacerlos depender financieramente de centros o grupos de poder económico, social e institucional;
- 2) Garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia, de modo tal que el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación de esas organizaciones se convierta en un elemento que fomente una mejor competencia política;
- 3) Lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes y conocidas, en tanto ellos son entidades de interés público.

En la búsqueda de tales objetivos, varios elementos resultaron indispensables para el andamiaje legal:

- El compromiso del Estado para proveer de recursos suficientes y razonables a los partidos políticos, por vías transparentes y públicas, y por fórmulas claramente predeterminadas.
- Que dicha asignación propicie un reparto más equitativo del dinero público, para que el mismo fuera un factor de competitividad.
- El establecimiento de topes a los gastos de campaña de los partidos (ésta fue entendida como una medida absolutamente pertinente, por su claridad y su eficacia práctica, para poner un límite a la disparidad en el uso de los recursos durante las campañas).
- Una reglamentación de las contribuciones no públicas a los partidos, entre las que se pueden mencionar: restricciones de transferencias para estatales, gubernamentales, extranjeras o religiosas; regulación de las aportaciones privadas, de militantes, simpatizantes u organismos extranjeros; y la eliminación de contribuciones anónimas. Todo ello como condición para evitar la dependencia de los partidos con poderes particulares.
- El establecimiento de la obligación de los partidos de presentar informes contables anuales y de gastos de campaña. Elemento indispensable para hacer viable la supervisión y la fiscalización a los partidos, con objeto no sólo de corroborar la magnitud y la transparencia de los recursos de los partidos, sino también de calibrar con precisión el estado de las diferencias en la competencia electoral.

En correspondencia con esas pautas generales, el artículo 41 de la Constitución fue ampliado y extensamente modificado para dar cabida al objetivo de la equidad de competencia. El párrafo II de ese artículo actualmente dice: “La Ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la

ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados.

En resumen, los siguientes son los criterios fundamentales del financiamiento a los partidos que fueron posibles gracias a la reforma:

- 1) Ningún partido podrá recibir aportaciones anuales en dinero por una cantidad superior a 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.
- 2) Las aportaciones de dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente a 0.05% del monto del total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.
- 3) Se prohíben las aportaciones de personas no identificadas o anónimas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.
- 4) Los informes deben ser entregados a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, haciéndose extensiva esta obligación a las agrupaciones políticas.
- 5) Se reduce de 90 a 60 días el plazo requerido para la presentación, tanto del informe anual como del informe de gastos de campaña, y se dispone que el plazo de entrega para este último contará a partir del día que concluyan las campañas electorales.

La Constitución contempla las operaciones que debe seguir el Consejo General del IFE para calcular los rubros de financiamiento, estableciéndose que el reparto del mismo se hará según la siguiente fórmula: 30% de forma igualitaria entre todos los partidos y el 70% restante se distribuirá "de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior".

Medios de comunicación

En lo relativo a las prerrogativas en radio y televisión, la Constitución contempla que los partidos "...tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma (ley)".

El COFIPE entiende que las prerrogativas de los partidos en radio y televisión son establecidas para difundir principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

En la primera parte, la ley regula los tiempos estatales que son transferidos a los partidos políticos, en los siguientes términos:

- 1) Es el IFE, a través de las Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, la instancia que se encargará de difundir los programas en radio y televisión, y de tramitar ante los concesionarios los tiempos correspondientes.
- 2) Respecto del tiempo total que le corresponde al Estado, cada partido disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de los medios de comunicación. También podrán tener presencia en un programa especial para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes. Además, los partidos podrán solicitar ser transmitidos en programas de cobertura regional.

Asimismo, la ley impone algunas taxativas y procedimientos importantes para la contratación de espacios en los medios electrónicos:

- 1) La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE es responsable de determinar las fechas, canales, estaciones y horarios de las transmisiones.
- 2) Los programas de los partidos tendrán preferencia en el tiempo estatal, y los concesionarios los deberán transmitir en los horarios de mayor audiencia.
- 3) En ningún caso se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de un partido político, por parte de terceros.
- 4) Los partidos políticos son las únicas figuras posibilitadas para contratar tiempos en radio y televisión con fines electorales.

Una de las innovaciones de la Ley es el establecimiento de spots, en radio y televisión, a los que ésta ha llamado “promocionales”. Estos son como una bolsa de tiempo en radio y televisión, que el IFE compra a los concesionarios en periodo electoral. Este pone a disposición de los partidos hasta 10 mil promocionales políticos en la radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos cada uno.

Para propiciar la equidad, los promocionales se otorgan siguiendo un criterio del 70% proporcional al número de votos obtenidos en la última elección y 30% igualitario entre los partidos representados en el Congreso de la Unión. Además, el artículo 48, párrafo 10, señala que la Comisión de Radiodifusión del IFE (formada por representantes de los partidos políticos) y el director de Prerrogativas y Partidos Políticos, sugerirán a la Cámara Nacional de la Industria y la Televisión “lineamientos generales aplicables a los noticiarios de radio y televisión”.

Dichos lineamientos se refieren a la información que los noticiarios vierten acerca de las campañas y los candidatos durante el periodo electoral. Se trata sobre todo de la percepción que los propios partidos tienen de los medios, cómo se sienten tratados por los noticiarios, y se sugieren algunas líneas que se consideran útiles para encauzar información sobre la contienda electoral.

Bibliografía

- Sartori, Giovanni (1980). Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza Editorial.
- Oppo, Ana (1982). En: Norberto Bobbio e Incola Matteucci. Diccionario de Política. México: Siglo XXI.
- Duverger, Maurice (1951). Los partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.

