

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

TOWARDS A POLITICAL PARTIES LAW. THEMATIC AXIS FOR A DISCUSSION

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO*

RESUMEN: Los partidos políticos son instituciones que juegan un papel central en los sistemas democráticos. En ese sentido, los partidos políticos son el mecanismo asociativo político por excelencia. Son el puente de comunicación privilegiada entre los ciudadanos y los órganos representativos del Estado, y en esa función resultan insustituibles.

En este contexto, si lo que hoy se busca es abrir los espacios de participación de los ciudadanos y potenciar sus derechos políticos en México, lo que debe de buscarse es una mayor apertura del sistema de partidos más que salidas falsas, como pueden ser las candidaturas independientes.

ABSTRACT: The political parties are institutions that play a central roll in the democratic systems. In this sense, the political parties are the political associative mechanisms by excellence. They are the links of privileged communication between the citizens and the representative organs of the State, and in that function they result irreplaceable.

In this context, if today we search to open spaces of citizen participation and to maximize its political rights in Mexico, we have to search for a bigger opening in the system of political parties more than in false exits, like the independent candidatures.

PALABRAS CLAVE: Partidos políticos, democracia, consolidación democrática, derechos políticos, ciudadanía, candidaturas independientes.

KEYWORDS: Political Parties, Democracy, Democratic Consolidation, Political Rights, Citizenship, Independent Candidatures.

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

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

I. PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA

Los partidos políticos son instituciones que juegan un papel central en los sistemas democráticos. Resulta imposible concebir una democracia sin partidos políticos ya que éstos son los naturales articuladores de consensos en las complejas sociedades modernas y permiten que éstos estén presentes en las instancias de decisión política. Ello es así porque constituyen instituciones que resultan centrales e ineludibles para el funcionamiento a la vertiente representativa de esta forma de gobierno, pues permiten la expresión de individuos que se agrupan para perseguir colectivamente ciertos fines políticos comunes.¹

En ese sentido, los partidos políticos son el mecanismo asociativo político por excelencia. Son el puente de comunicación privilegiada entre los ciudadanos y los órganos representativos del Estado, y en esa función resultan insustituibles. En ese sentido, como lo advertía Kelsen, “sólo la ilusión o la hipocresía puede pensar que la democracia es posible sin partidos políticos”.² Y ello es así porque de la misma manera en la que la democracia directa resulta impracticable en las complejas sociedades de masa modernas, también fue inevitable hacer a menos el ilusorio y primigenio proyecto (promovido por algunas de las figuras clásicas del pensamiento democrático)³ de una democracia representativa sin organización de las “partes” en disputa y sin la mediación de los institutos resultantes de dicho proceso organizativo.

Ello evidentemente no obsta para que existan otras eventuales figuras complementarias, pero ninguna de ellas logra suplantar el rol que tienen los partidos políticos en las sociedades modernas; por ello las otras entidades

¹ Cfr. BOBBIO, N., *Teoría general de la política*, Madrid, Ed. Trotta, 3a ed., 2009, p. 506.

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

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

asociativas juegan en las democracias un rol subsidiarios y no substitutivo de los propios partidos políticos. Y es que si se eliminara a los partidos políticos del escenario político democrático, inevitablemente su rol sería ocupado por otros entes políticos, como pueden ser los sindicatos u otros entes corporativos, por el hecho de que la lógica incluyente que inspira a la democracia y que coloca a todos los ciudadanos en el rol de participar en el proceso de decisión política, invariablemente tiende hacia una natural agrupación de quienes piensan igual o comparten intereses comunes. Por ello, tarde o temprano los ciudadanos buscarán, bajo alguna forma de organización colectiva, incidir de manera más influyente en el sentido de las decisiones colectivas; y, en todo caso, de no ser así, la preexistencia de entes colectivos en la sociedad los colocaría en una situación de privilegio político frente a los ciudadanos aislados e individualmente considerados. En tal virtud, tal parece que el de la agregación de posiciones coincidentes parece ser, desde ese punto de vista, una consecuencia natural de los procesos democráticos.

En efecto, pensados desde una perspectiva institucional, los partidos políticos constituyen un filtro agregador de consensos que es indispensable para poder procesar democráticamente las decisiones políticas en las democracias representativas modernas, cruzadas, las más de las veces por una intensa diversidad ideológica, política, que se coagula en un sistema de partidos, generalmente plural.⁴ En estos contextos, la función específica que juegan los partidos consiste en agregar y organizar intereses políticamente legítimos y plurales, que competirán entre ellos para poder integrar a las instituciones representativas. Kelsen señalaba, sin medias tintas, que “la democracia moderna se funda enteramente en los partidos políticos cuya importancia es mayor en la medida en la que también es mayor la aplicación del principio democrático”.⁵

Para decirlo de otra manera, “queda claro que el individuo aislado no tiene, políticamente, ninguna existencia real, y no puede ejercer una influencia real en la formación d la voluntad del Estado”.⁶ Por ello, en los contextos democráticos y plurales -como el mexicano- estas entidades constituyen el puente natural que tiene que cruzar las voluntades ciudadanas que aspiran a convertirse en voluntades colectivas. Y en una democracia, pensando que

⁴ Cfr. CORDOVA, LORENZO y SALAZAR, Pedro, “Reflexiones sobre el régimen de partidos en México: ¿en dónde estamos y a dónde vamos?”, en SERRANO MIGALLÓN, Fernando (coord.), *Proceso electoral 2006*, México, Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, 2007, p. 174.

⁵ KELSEN, H., *op. cit.*, p. 55.

⁶ *Ibidem*, p. 56.

se trata de estos puentes, deben existir puentes diferentes, distintas opciones partidistas, aunque todos desemboquen en el mismo lugar, que son los órganos de representación política.

Del mismo modo, los partidos además de ser canal natural en las democracias contemporáneas para integrar la representación política, también constituyen, al menos teóricamente, la arena natural de discusión de los ciudadanos en relación con los asuntos públicos en el contexto, de una bandera política determinada. No debe olvidarse.

Una democracia sin partidos políticos es el espacio fecundo, tierra de cultivo para el surgimiento de liderazgos personales, carismáticos, y al final del día poco democráticos.⁷ Los partidos son, desde ese punto de vista, entidades a través de las cuales se articula el principio democrático de distribución del poder con el que esta forma de gobierno se contrapuso históricamente a la concentración de la capacidad de decisión política que caracterizaba al absolutismo monárquico.

Los partidos deben ser entendidos en este sentido en clave democrática, desde la perspectiva de los ciudadanos que los integran en el ejercicio de su derecho político de asociación, y ello supone remontar la ampliamente difundida y arraigada idea acuñada por Robert Michels que consideraba que los partidos políticos no podían escapar a la “ley de hierro” de las tendencias oligárquicas que permean a los movimientos sociales.⁸ No debe olvidarse que el contexto político en el que se inspiran las propuestas de Michels es el de la incipiente democracia de inicios del siglo xx, en donde todavía éstas eran todavía formas ocasionales y en muchos sentidos incipientes de gobierno, y si bien esta tendencia a analizar a los partidos desde la lógica de las élites políticas constituye una rica veta que ha orientado buena parte del pensamiento político del siglo pasado,⁹ no debe obviarse el hecho de que la misma desconoce, o en todo caso minimiza, el rol que el derecho de

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

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

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

asociación como derecho político fundamental de los individuos tiene en el proceso de construcción de los mismos partidos.

Si asumimos la lógica de los partidos políticos, desde una perspectiva democrática, inevitablemente tendremos que hacerlo desde la óptica de los derechos de quienes se asocian en torno a una determinada “bandera”, y no tanto en torno a la lógica de quienes eventualmente, y legítimamente eso no se cuestiona ejerzan el liderazgo al interior de los propios partidos. Hay que pasar de esa concepción del partido como un elemento coagulante alrededor de un liderazgo ejercido por una determinada élite política a una lógica democrática y de derechos de los militantes como fundamento asociativo de los mismos partidos, ya que justamente este cambio de paradigma es el fundamento indispensable para poder justificar los controles indispensables de legalidad, y de respeto a la legalidad, al interior de los propios partidos, que a su vez también sea racional y no anule el principio de autonomía, y de autodeterminación que tiene que ser garantizado, pero también adecuadamente ponderado.

En el caso específico de México, la solución por la que se optó desde 1977 para garantizar este delicado balance fue, en mi opinión, adecuada. Concebir a los partidos políticos como “entidades de interés público” y por ello figuras mixtas, entes públicos y entes privados al mismo tiempo, nos permiten justificar, por un lado, a partir de su carácter “público”, que a diferencia de las entidades de derecho privado existan parámetros jurídicos, establecidos en la Constitución y en la ley, que obligan el funcionamiento de la organización interna de los propios partidos, y que permite justificar la existencia de controles, en términos de legalidad y de democraticidad, en su funcionamiento por parte de órganos del Estado. Pero al tiempo su carácter “no público” nos permite justificar que en su organización estos puedan precisamente ejercer o plantearse desde una perspectiva de autonomía.

Para analizar el sistema mexicano de partidos políticos debemos, siguiendo la lógica de Dieter Nohlen,¹⁰ tener en claro que el contexto hace la diferencia. Esto explica porque el modelo mexicano es *per se* muy particular. Durante el régimen revolucionario, una de las características de nuestro sistema de partidos fue su inamovilidad o su escasa movilidad.¹¹ Esta caracte-

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

¹¹ Un dato me parece que ilustra el punto. Desde 1954 hasta 1979 el sistema de partidos permaneció invariado, sólo los cuatro partidos existentes desde 1954, el PRI, el PAN, el

terística provocó que el modelo mexicano tuviera el triste privilegio de ser uno de los casos emblemáticos utilizado por Giovanni Sartori para ejemplificar su categoría de partidos hegemónico, aquella en la que hay una única fuerza política que monopoliza el acceso al poder público y de una u otras fuerzas que como comparsas acompañan ese monopolio.¹²

En este contexto, se entiende con mayor claridad porque el proceso de transición a la democracia en México ha pasado esencialmente por la modificación de las normas e instituciones electorales, así como la integración de los órganos o de los sistemas de representación del Congreso fundamentalmente.¹³

La profundidad del cambio político centrado en esa lógica se evidencia a partir de la apertura e inclusión del pluralismo político que se deriva y que alimentó, inspiró la transición desde 1977 en adelante. Y esto ha provocado que pasáramos de un escenario de un partido monocolor, caracterizado como mencionaba, por la presencia de un partido hegemónico, a un contexto en el que una realidad política multicolor se reproduce a lo largo y ancho del territorio nacional.¹⁴

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

Pero el mecanismo de registro condicionado fue denominado tal precisamente porque implicaba, a pesar de la facilidad para obtener el registro, que

PARM y el PTS estuvieron presentes en la arena política.

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

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

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

ese partido había de refrendar el mismo en las elecciones mediante la obtención de un porcentaje mínimo de votación, durante mucho tiempo el 1.5%.

A partir de estos datos podemos decir con claridad que las claves de la transición fueron la apertura y la inclusión. Las décadas que siguieron a la reforma del 77 han mantenido en términos generales, salvo algunos ejemplos a los que ahora haré referencia, la lógica aperturista inaugurada desde entonces.¹⁵

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

Sin embargo, a pesar de las venturosas transformaciones que trajo consigo el cambio político esos institutos, por lo que hace al menos en el sistema de partido, actualmente estos institutos no gozan de una buena fama pública, como lo constatan reiteradamente diversos estudios de cultura política.¹⁶ El demérito a estas instituciones se ha acentuado aceleradamente en la última década al grado de colocarlos, junto con los parlamentos, en los peores niveles de confianza y aprecio ciudadano. A ello ha contribuido, sin duda, un difundido pragmatismo electorero, un vaciamiento ideológico y programático, y la falta de representatividad y democracia interna que los caracteriza.

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

Ese preocupante desencanto ha venido a alimentar una serie de propuestas que plantean la reducción y la depuración del sistema de partidos mediante el encarecimiento de los requisitos para su constitución y para el manteni-

¹⁵ Para una revisión de esta tesis, véase CORDOVA VIANELLO, L., “La reforma electoral y el cambio político en México”, en ZOVATTO, D. y OROZCO J.J. (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina. 1978-2007*, México, UNAM-IDEA, 2008, pp. 653- 703.

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

miento del registro de los ya existentes. La última de estas propuestas la vemos presente en algunas de las iniciativas de reforma política que plantearon durante 2010 y que fueron analizadas durante ese año y el que le siguió en el Senado de la República, que plantearon elevar el umbral para el sostenimiento del registro del 2% actualmente existente al 4 ó al 3 por ciento, dependiendo de la propuesta.¹⁷ Sin embargo, esta tendencia no es nueva, y ya se ha materializado en varias reformas legislativas que han generado o han expresado la intención, no sé si cierta o querida, pero en definitiva poco favorable de instrumentar mecanismos por parte de los partidos políticos existentes para blindar su permanencia y para impedir que nuevas alternativas o complicar el que nuevas alternativas ingresen al área en lo electoral.¹⁸

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

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

En síntesis, más que buscar falsas salidas, mismas que a la larga pueden acarrear más problemas que beneficios, valdría la pena el explorar la posibi-

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

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

lidad de repensar en mecanismos que abran las puertas a nuevas alternativas que oxigenen el sistema de partido. Pero abrir puertas de entrada, significa también abrir las puertas de salida para que falsas alternativas, partidos no representativos, no democráticos, no respetuosos de la legalidad abandonen la arena del sistema de partidos.

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

Antes de analizar la pertinencia y los contenidos de una ley de partidos políticos vale la pena hacer un recuento sobre cuál es el marco jurídico actual. Los partidos políticos en México, además de su inclusión en la Constitución en el artículo 41 tienen un régimen jurídico de regulación bastante amplio en el libro segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tiene 86 artículos que están dedicados a regular diversos aspectos de los partidos políticos. Sus contenidos son diversos y variados y, contrario a lo que suele suponerse, dichos partidos son figuras que en el derecho público mexicano son ampliamente regulados. Más allá de los contenidos específicos, basta enlistar los temas que son recogidos actualmente por el COFIPE para advertir las dimensiones de la normatividad vigente en esta materia. Los temas actualmente regulados son:

- a) El registro de los partidos políticos ante el IFE;
- b) La prohibición para que organizaciones gremiales participen de alguna manera en la creación de partidos;
- c) La exclusividad de la denominación “partidos políticos nacionales” para los institutos que tengan su registro ante el IFE y, por ello tengan el derecho de participar en todos los comicios federales y locales que tienen lugar en el país;
- d) La obligación para los partidos para contar con documentos básicos, a saber: Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos, para cada uno de los cuales la ley define contenidos mínimos;
- e) El marco general de las condiciones de elegibilidad de sus candidatos que los partidos pueden legítimamente fijarse;
- f) Los procedimientos y condiciones para su constitución y registro ante el IFE;

- g) La definición legal, así como las funciones y el procedimiento de registro de las Agrupaciones Políticas Nacionales;
- h) El catálogo de derechos y obligaciones genéricas de los partidos políticos;
- i) Las obligaciones mínimas que tienen los partidos en materia de transparencia;
- j) La definición de cuáles son los asuntos internos de los partidos políticos que constituyen una frontera para la actuación en funciones de control de la vida interna de los partidos por parte de las autoridades electorales (IFE y Tribunal Electoral);
- k) El catálogo de prerrogativas de los partidos políticos (acceso permanente a los tiempos del Estado en radio y la televisión, financiamiento público, régimen fiscal especial y franquicias postales y telegráficas);
- l) Las modalidades y los alcances del régimen de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, así como las autoridades competentes y sus atribuciones en la materia;
- m) Frentes, coaliciones y fusiones;
- n) Las causales de pérdida de registro de los partidos políticos, y
- ñ) El régimen de liquidación de los bienes de los partidos políticos que pierdan su registro como tales.

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

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

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

Por ello, aunque desde un punto de vista estricto de técnica legislativa resultaría innecesario contar con una ley de partidos políticos, vale la pena aprovechar el buen ánimo que se ha generado en torno a esta posibilidad como una importante oportunidad para impulsar reformas que permitan avanzar significativamente en la renovación del sistema de partidos en México y para subsanar algunas omisiones que persisten en la actualidad. En ese sentido, debemos poner énfasis en no limitar los contenidos de una posible ley de partidos a la mera transferencia de los 86 artículos que hoy están en el COFIPE.

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

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

1. El primer punto que debe definirse en torno a la creación de una nueva ley que regule esta materia es si debe tratarse de una “Ley Nacional de Partidos Políticos” o de una “Ley de Partidos Políticos Naciona-

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

les”. En el primer caso, además de regular a los partidos de carácter nacionales, podrían establecerse requisitos mínimos que deberían ser tomados en cuenta por las leyes locales (como la existencia obligatoria o potestativa de partidos políticos locales, el porcentaje de afiliados, las condiciones mínimas de derechos y obligaciones, la regulación de su financiamiento, la conversión de partidos políticos nacionales que pierden su registro en partidos políticos locales, etcétera).

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

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

2. Si se creara una Ley de Partidos Políticos, hay que considerar que existen una serie de disposiciones actualmente contenidas en el Libro Segundo del COFIPE que no pueden transferirse a esa Ley, como es el caso de: a) Las modalidades de acceso a la radio y a la televisión a través de tiempos del Estado que siendo una materia que, si bien es

una prerrogativa de los partidos políticos, también constituye una atribución del IFE y, por lo tanto conviene que la misma esté en el mismo ordenamiento normativo que regula al Instituto; b) La integración del órgano técnico de fiscalización y el procedimiento de fiscalización de los recursos partidistas; en efecto, toda la regulación de la fiscalización electoral, así como la integración y facultades de la recientemente creada Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE actualmente están dentro del Libro Segundo del COFIPE y, por congruencia, debería permanecer en el ordenamiento dado que se trata de un órgano especializado del IFE y de atribuciones que la ley le confiere, y c) El procedimiento de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro ya que se trata de regulaciones que tienen que ver más con la fiscalización de los recursos de los partidos a cargo de la Unidad de Fiscalización a través de un liquidador que de la vida ordinaria de los partidos.

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

A) *Constitución de partidos políticos nacionales*

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

No se trata de un asunto menor; a la par de haber eliminado la exclusividad que tenían para crear partidos las APN que fue establecida en 2003 que desvirtuaba el rol de dichas instituciones y que restringía el acceso de la ciudadanía a la constitución de partidos políticos, lo cual es sin duda una buena noticia, el espaciamiento para que las organizaciones de ciudadanos puedan crear un partido establecido en 2008 resulta preocupante. En efecto, es a través de la posibilidad de crear a un partido que se concreta el derecho

de asociación política, oportunidad que debería presentarse de cara a cada proceso de renovación de los poderes electivos del Estado, es decir ante cada elección federal como originalmente ocurría desde que en 1977 arrancó el proceso de cambio político en clave democratizadora en México.

I. Por otra parte, vale la pena revisar los requisitos para la constitución de partidos políticos nacionales. Actualmente conviven en la ley requisitos formales (el contar con documentos básicos: declaración de principios, programa de acción y estatutos), con requisitos numéricos (contar con un número total de afiliados equivalente al 0.26% del padrón electoral) y de distribución territorial (contar con la presencia y participación de las asambleas regionales de constitución del partido de 3,000 afiliados en 20 entidades o bien de 300 afiliados en 200 distritos electorales, al menos). El problema que hoy se tiene es que los requisitos de distribución territorial que podrían entenderse como una manera de garantizar la presencia difundida en el territorio nacional de la organización partidista, terminan por premiar la organización corporativa (a pesar de la prohibición expresa que la misma tiene en el artículo 41 de la Constitución y en el capítulo de prevenciones generales del Libro Segundo del COFIPE) y desvirtuar el derecho de asociación que, se insiste, nutre la figura y la idea de los partidos políticos.

Al fin y al cabo, la demanda de una presencia extendida a lo largo y ancho del país es un requisito innecesario pensando que ya se está estableciendo una condición de un número determinado de afiliados, pues es absolutamente legítimo que un partido político nacional tenga una fuerte presencia local o regional que debería ser suficiente para acceder a concederle su registro.

II. Además, valdría la pena pensar en la existencia de umbrales diferenciados de votación en relación con la permanencia de partidos políticos, el tipo de financiamiento a que se tiene derecho y el acceso a la representación proporcional. Hoy, las tres circunstancias están ancladas a que un partido obtenga al menos el 2% de la votación. Ello implica una rigidez que bien podría repensarse en aras de generar un mayor dinamismo en el sistema de partidos y una maximización del derecho de asociación política.

III. También debería replantearse la posibilidad de que la figura del registro condicionado que en varios momentos de la historia política mo-

derna del país permitió el acceso a la arena institucional y al ámbito de la representación política a franjas importantes de ciudadanos. El registro condicionado estuvo vigente en México de 1977 hasta 1986 y de 1990 hasta 1996. Bien podría ser utilizada la reintroducción de esta figura como una manera de permitir acceso a nuevas formaciones políticas y con ello oxigenar el sistema de partidos y maximizar la que se ha venido instalando como una demanda consistente en los tiempos recientes de permitir una mayor participación de la ciudadanía o, si se quiere, maximizar los derechos de participación política de los mexicanos.

IV. De igual manera, como se anticipaba, debe abrirse la posibilidad a que partidos políticos nacionales que pierden su registro, particularmente en el caso de no obtener el piso mínimo de votación para mantenerlo (2%) devengan automáticamente, si cubren con los requisitos numéricos requeridos por las leyes locales, partidos políticos locales (pero ello sólo será posible si se crea, como ha sido antes advertido, una “Ley Nacional de Partidos Políticos”).

B) *Democracia interna*

Actualmente, y como consecuencia de la reforma al COFIPE de 2008 se incorporaron a la legislación electoral una serie de criterios generales de democracia interna básicos al establecer ciertos contenidos mínimos que deben contener los Estatutos de los partidos políticos, así como a través de una serie de otras declaratorias generales. Se trató de un avance importante que en buena medida llevó a la ley los elementos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había establecido por la vía jurisprudencial.²⁰

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

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

- I. Especificar los criterios de integración de la Asamblea Nacional o del órgano equivalente para poder ser considerada representativa de la militancia;
- II. El establecimiento desde la ley de los derechos mínimos de los militantes y obligación de su garantía en las normas internas de los partidos;
- III. El establecimiento desde la ley de los criterios de no discriminación que benefician a los militantes;
- IV. Los criterios mínimos que deben caracterizar a los órganos de justicia intrapartidaria para garantizarles una efectiva autonomía (tales como estabilidad en el encargo de sus integrantes, remuneraciones de los mismos, y criterios de integración así como de remoción);
- V. La determinación de los criterios mínimos de actuación de los órganos de justicia intrapartidaria (atribuciones, tiempos máximos de resolución, garantías de debido proceso legal, etcétera);
- VI. La obligación de establecer en los estatutos los mecanismos de “control de poder” (tales como la posibilidad de revocar a dirigentes -así como el procedimiento para hacerlo-, los periodos máximos de duración de dirigencias, entre otros).
- VII. El establecimiento de cuáles son las condiciones mínimas que deben tener los procedimientos democráticos de elección de candidatos y dirigentes. De igual manera deberían fijarse con mucho mayor precisión de lo que ahora se hace con el ambiguo y problemático concepto de “precampañas”, los tiempos en los que los partidos políticos deben definir a sus candidatos (fijando eventualmente fechas iguales para todos los partidos con el fin de evitar el fenómeno del “transfugismo”). En efecto, la determinación ensayada en algunas normas locales y recurrentemente planteada de que una persona que contienda por una candidatura partidista no puede postularse por otro partido político difícilmente resistiría un test de constitucionalidad (por los alcances que se le han dado jurisdiccionalmente al derecho de ser votado).

C) *Transparencia*

Por lo que hace a este tema, debería adecuarse las normas que regulan la transparencia a la que están obligados los partidos políticos en el Código comicial federal para atender las siguientes preocupaciones que pueden constituir una agenda temática para futuras reformas que estén encaminadas a

fortalecer esta condición de la democracia constitucional al interior de esos institutos políticos:

- I. Debe suprimirse del texto de la ley el concepto de “información no pública” que actualmente recoge el COFIPE en su artículo 44. Dicho precepto establece que “no será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular”.

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

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

- II. Debe establecerse desde la ley la obligación de contar con un padrón de militantes y de su actualización permanente. No debe olvidarse que la existencia de un número mínimo de afiliados permanente es una condicionante para que los partidos políticos nacionales mantengan su registro legal, por lo que el contar con un padrón de militantes actualizado y verificable constituye un requisito que no puede ni debe obviarse, más aún cuando del mantenimiento de dicho registro se desprende una serie de prerrogativas constitucionales como son la posibilidad de postular a candidato a cargos de elección popular, el recibir importantes cantidades de financiamiento público, el acceder a los tiempos del Estado en radio y televisión, así como contar con un régimen fiscal especial y franquicias postales y telegráficas.

De igual manera, debería establecerse en la ley la obligación para los partidos políticos de contar con una versión pública del padrón, que omita datos confidenciales de sus afiliados y que permita ser consultada por la ciudadanía en general.

- III. Integrar todas las obligaciones de transparencia de los partidos en un único documento normativo. Lo anterior resulta conveniente para facilitar a los partidos políticos el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, así como al público el conocimiento de las mismas y, en consecuencia, de la información de los partidos que es accesible en ejercicio del derecho a la información. Y es que hoy existe una dispersión normativa que ve desperdigadas las obligaciones de los partidos en en el COFIPE, en Reglamento específico del IFE en la materia así como en otros lineamientos y en los Reglamentos de Fiscalización.
- IV. Un punto adicional tiene que ver con la necesidad de regular las obligaciones de archivos de los partidos políticos y, en ese sentido, definir la temporalidad, la clasificación de la información (información confidencial y reservada) y archivo histórico de cada partido político.
- V. Finalmente vale la pena pensar en la conveniencia de la creación de una estructura de transparencia, tal como un comité de Información, al interior de los partidos políticos ante el cual puedan presentarse directamente las solicitudes de información por parte del público. De esa manera, el IFE en primera instancia y el Tribunal Electoral como última instancia, quedarían como los órganos garantes de los derechos ciudadanos frente a los partidos políticos. En ese sentido, no debe obviarse la discusión y la definición sobre la pertinencia de si los partidos políticos serán sujetos obligados directos o sujetos obligados a través del IFE -como ocurre actualmente-, tal y como se mencionó antes. En ese sentido resulta indispensable repensar la relación que queremos generar entre los partidos políticos y los ciudadanos en materia de transparencia, bajo la óptica de generar una mayor legitimidad a los partidos que puede derivar del vínculo directo entre ellos.

D) *Otros temas*

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

- I. Que se reivindique la centralidad de la plataforma electoral en las contiendas electorales como el elemento programático que debe nutrir la competencia política. Para ello debería reintroducirse el porcentaje de tiempos que deberían destinarse en la propaganda de los partidos en radio y televisión para la difusión de la plataformas electorales (disposición que fue suprimida en la reforma del COFIPE de 2008), así como establecer la obligación expresa de los partidos políticos de confrontar plataformas electorales durante campañas.
- II. Definir legalmente los “actos anticipados de precampaña”, figura prohibida expresamente por la legislación –incluso con la posibilidad de que al infractor que los cometa pueda llegar a negársele el registro legal como candidato- pero que ha sido objeto de una interpretación poco precisa y hasta contradictoria por parte de las autoridades electorales. Sería preciso una definición clara e indubitable. De igual manera sería pertinente establecer los plazos en los que se aplicaría la restricción al “proselitismo personal”, es decir, definir el periodo temporal en el que puede incurrirse en actos anticipados de campaña, una definición que resulta sumamente pertinente para no anular la posibilidad natural y necesaria de que los actores políticos se pronuncien sobre la vida pública y sus problemas de manera libre e irrestricta.
- III. Eliminar la prohibición hoy contenida en la Constitución y en el Código de que los partidos y sus candidatos realicen “expresiones que denigre a las instituciones y partidos” en virtud de la ambigüedad del término. Cosa distinta opera con el caso de la “calumnia a las personas” que es un concepto mucho más claro y determinable.
- IV. Definir la posibilidad legal de la existencia de coaliciones electorales, legislativas y de gobierno, entendiendo a estas dos últimas como consecuencia de las primeras.
- V. Que los partidos políticos tengan la obligación de contar con un centro de formación política en donde puedan formar cuadros y fomentar la discusión ideológica y programática entre sus militantes.

III. PARA TERMINAR

Si la Ley de Partidos nos permite reforzar y reparar el sistema de partidos, podríamos aprovechar ese buen ánimo para efectivamente oxigenar, forta-

lecer e intentar reivindicar ante la opinión pública los partidos políticos. Al tiempo que se mantenga el equilibrio entre la autodeterminación que permite dar una identidad política, ideológica a un propio partido político, y el respeto, por otra parte, a los principios, a los cánones de democracia y de legalidad que deben de inspirar a todo partido en un sistema democrático.

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

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

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