

### III. PARTIDOS POLÍTICOS, LEYES Y EXPERIENCIA COMPARADA

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO\*

El objetivo de esta ponencia es hacer una reflexión a partir de una lógica comparativa, acerca del estado que guardan los partidos políticos en Latinoamérica y aprovechar la misma para introducir algún elemento crítico, específicamente en el caso mexicano, respecto a dónde estamos y hacia dónde se ha orientado la discusión a propósito del futuro de los propios partidos políticos, poniendo especial énfasis en el aspecto político, aunque sin negar la dimensión jurídica de este tema.

El proceso de democratización en general en América Latina, y en el caso específico de México, ha implicado la construcción de un sistema de partidos plural y competitivo. Sin embargo, en los últimos tiempos es innegable la creciente falta de aprecio hacia este sistema, lo que nos hace poner en entredicho, o al menos reservarnos, la afirmación tajante acerca de la eminente consolidación de los sistemas de partidos en América. Este factor, además de ser una manifestación más del llamado malestar con la democracia, que hemos visto aparecer tanto en Europa como en América Latina en fechas recientes, en el caso mexicano es un tema todavía más sensible, ya que este descrédito a los partidos, sumado al contexto que se vive hoy en el país, puede incluso culminar en una regresión autoritaria, en la aceptación de gobiernos de mano dura y con pulsiones autoritarias.

En este mismo sentido, también vale la pena reflexionar sobre el expansivo proceso de constitucionalización<sup>1</sup> de los propios partidos, que es otro hecho incontrovertible y que venturosamente ha ido de la mano, a pesar de las distintas velocidades de cada uno de ellos, de los procesos de transición en nuestros países.

---

\* Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE).

<sup>1</sup> Morodo, Raúl y Murillo de la Cueva, Pablo L., *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Así, podemos decir que hemos pasado replicando de manera casi exacta las etapas que identifican la teoría de los partidos políticos, en casi todos los casos, diversos pasos en la consolidación de los diferentes sistemas de partidos. Hemos transitado de una franca oposición, de una desconfianza respecto de estas instituciones intermedias como se les conoce a los propios partidos, a un reconocimiento a partir del derecho de asociación, a una gradual aceptación —tanto en términos jurídicos como sociales— de los nuevos partidos hasta su legalización y “consolidación” completa, que se ha traducido en el reconocimiento legal del derecho a la asociación política y prerrogativas de los partidos políticos, por un lado, y en la regulación de distintos ámbitos de su vida interna, por el otro.

Al respecto, de estas reflexiones generales considero pertinente hacer hincapié en algunos temas particulares, comenzando por el de la naturaleza jurídica de los partidos políticos desde una perspectiva comparada.

En el caso latinoamericano<sup>2</sup> existen tres grandes tipos de reconocimiento de la naturaleza jurídica de los propios partidos. El primer bloque, siguiendo la lógica española, los considera personas jurídicas de derecho privado; en este grupo encontramos, entre otros, a Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela. En el caso brasileño, la derivación o constitución de los propios partidos políticos no se desprende de un reconocimiento de asociación con fines políticos, sino de un derecho de asociación genérico que nutre o que sustenta, precisamente, la creación de estas personas jurídicas de derecho privado.

Un segundo bloque identifica a los partidos políticos como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica; aquí encontramos los casos de Chile, Colombia, El Salvador y Panamá. Finalmente, tenemos un tercer grupo —donde se localiza nuestro país— que los define, con algunas variaciones, como entes públicos: en Bolivia son considerados como instituciones de derecho público en plena forma, y por tanto no se distingue entre estas y otras entidades públicas, sino sólo por su función; en Argentina se les reconoce como instituciones de derecho público no estatales; en Costa Rica son entes públicos no estatales, y, por último, en México se definen como entidades de interés público.<sup>3</sup>

Sin embargo, aunque existen diferencias sobre cuál es la naturaleza de estos entes, paradójicamente no hay divergencia en dos puntos: todos gozan

---

<sup>2</sup> Zovatto, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 2a. reimp., IDEA International-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

<sup>3</sup> Córdova, Lorenzo *et al.*, *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*, IDEA International-Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

de reconocimiento en los distintos regímenes jurídicos a los que pertenecen, y tienen como objetivo primordial ser los canales primigenios para la integración de la representación política.

Respecto del primer punto, es interesante comparar los tipos de regulación que se han dado a estas entidades en los países de la región, los cuales denotan el énfasis que se ha puesto en los distintos procesos de transición en el fortalecimiento o construcción de un régimen de partidos. En general, todas las Constituciones tienen un reconocimiento de los partidos, ya sea porque hay un reconocimiento fáctico de los partidos, como en la Constitución de Venezuela, de Guatemala y de México, que desde 1977 tiene una referencia explícita a los partidos, o bien como en otros casos donde se hace reconocimiento expreso a éstos en alguno de sus artículos.

En el plano normativo ordinario, todos los países latinoamericanos con regímenes democráticos tienen algún tipo de regulación legal sobre los partidos políticos. En esta zona geográfica, nueve de los dieciocho países a los que hago referencia tienen normas que regulan la actividad de estas entidades, ya sea través de leyes de partidos políticos, o bien a partir de una referencia legal en otro tipo de leyes que no son exclusivas de partidos políticos, como los códigos electorales, que algunas veces se complementan con otras normas específicas para el financiamiento y los medios de impugnación.

En este punto me gustaría hacer una referencia a la idea que ha circulado en México desde hace algunos años sobre una ley de partidos políticos; es decir, una ley específica dedicada a la regulación jurídica de estos institutos políticos. Al respecto, considero que antes de pensar en una nueva ley como un mecanismo para la crisis de legitimidad y las lagunas jurídicas que tiene la regulación vigente de partidos políticos, debemos tomar en cuenta cuál es el marco normativo vigente. En México, el libro segundo del Cofipe funge para todos los efectos como una ley de partidos, y no son pocas las disposiciones en la materia, pues estamos hablando de más de ochenta artículos dedicados a la regulación de los distintos ámbitos de los partidos políticos, desde la constitución y la pérdida del registro hasta las prerrogativas y obligaciones de éstos. Por esta razón, pienso que el hecho de tener un código electoral obviaría la necesidad de una ley de partidos. La lógica de un código es que se trata de una articulación de regulaciones vinculadas temáticamente, aunque posee sujetos y ámbitos específicos de regulación que se articulan en un único cuerpo normativo. Desde ese punto de vista, considero que tener un Cofipe, un código, y aparte una ley de partidos podría parecer por lo menos un poco ortodoxo.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Córdova, Lorenzo, "Hacia una ley de partidos políticos. Ejes temáticos para la discusión", en Córdova, Lorenzo *et al.*, *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas*

Respecto al mito que se ha creado en torno a una eventual ley de partidos, pienso que ésta sí puede tener una utilidad tanto para mejorar la opinión pública de los partidos como su regulación, siempre y cuando implique modificaciones y adiciones sustantivas en temas importantes que han quedado rezagados. Limitar la creación de una ley de partidos únicamente a sacar del Cofipe los artículos relativos a la regulación de partidos políticos y trasladarlos a una “nueva” ley, me parecería, cuando menos, una estafa.

Por ello, creo que la discusión acerca de una nueva ley de partidos políticos sólo vale la pena si se aprovecha para satisfacer las ausencias, necesidades o requerimientos que todavía se encuentran pendientes en varios temas; por ejemplo, las cuestiones de transparencia, como en el caso de los padrones de militantes, o bien en lo relativo a la constitución de partidos políticos, en donde la legislación ha sido cada vez más restrictiva en términos de la creación de partidos políticos, pues se han venido elevando barreras y dificultando los procesos de creación, por lo que se requiere una modificación urgente. Ilustrando el dato, la elección de 2012 va a ser la primera elección en los últimos treinta años, desde el setenta y siete —es decir, desde la etapa de transición a la democracia—, en la que no se ha abierto la posibilidad para que nuevos partidos políticos se constituyan.

Así, aunque la reforma de 2007 flexibiliza algunos de los requisitos que se habían planteado, complica la creación de los partidos políticos, ya que establece que es una posibilidad que solamente puede ocurrir cada seis años, de cara a las elecciones intermedias y no de cara a las elecciones presidenciales, lo que nos convierte, para volver a la lógica comparada, en el único caso en América Latina en que no hay posibilidad legal de constituir nuevas alternativas políticas en relación con un proceso electoral.

En perspectiva comparada, este tema —el de la regulación sobre la constitución de los partidos políticos— es, en general, muy libre y muy franco. Eso propicia que en países como Brasil,<sup>5</sup> la cantidad de partidos políticos, sobre todo con carácter local y regional, se cuente por decenas y no con los dedos de una mano, tal y como acontece en México.

Por otra parte, otro dato que vale la pena subrayar en materia de regulación, y en el que podemos decir que México se encuentra entre los países más avanzados de la región, es el del control de los partidos políticos por parte de órganos del Estado; sin embargo, actualmente, en todos los países

---

y *prospectiva para México*, IDEA Internacional-Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

<sup>5</sup> Jardim, Torquato, *Regulación jurídica de los partidos políticos en Brasil*, Georgetown University-PDBA, 2011.

democráticos de América Latina, los órganos electorales tienen algún tipo de competencia para poder conocer de asuntos de los partidos políticos.

Por lo general, la regulación se centra en el reconocimiento o la cancelación de los registros de los propios partidos políticos, pero también hay otros temas, como el del financiamiento y la fiscalización (generalmente regulados a partir de competencias de entidades públicas de órganos del Estado), en donde México tiene un rol importante en términos comparativos. En nuestro caso, la regulación de estos dos temas se dio primero a través de una construcción jurisprudencial, y a partir de 2007 con un franco reconocimiento en la ley y en la Constitución, de condiciones tanto para el IFE como para el tribunal electoral y los respectivos órganos a nivel local, que les dan competencia para conocer de los asuntos de la vida interna de los partidos políticos, ya sea el apego a su legalidad interna, o bien en el cumplimiento de ciertos parámetros de democracia en su funcionamiento.

En este punto, vale hacer una anotación breve sobre un tema importante. La posibilidad de incidir en la vida interna de los partidos es un tema controvertido, ya que colisiona el derecho de libre autodeterminación o de autonomía en la gestión interna de los propios partidos políticos con el tema de los eventuales controles por parte de los entes públicos. Un excesivo control por parte de los entes públicos en la vida interna de los propios partidos políticos puede acabar desnaturalizándolos. No obstante, también una autonomía autoorganizativa plena sin ningún tipo de controles puede acabar traduciéndose en vulneraciones, incluso, a derechos políticos fundamentales. Podemos ver reflejada esta preocupación en el hecho de que trece de los dieciocho países a los que hemos hecho referencia incorporan algún tipo de regulación de democracia interna, particularmente en lo relacionado a la selección interna de candidatos, que es precisamente donde hay una mayor vinculación con el ejercicio de derechos políticos.

Así, por lo que hace a las autoridades y dirigencias de los propios partidos, diecisiete países, con excepción de Brasil, reconocen la posibilidad de algún tipo de control de los órganos electorales públicos respecto de los propios partidos políticos. El abanico de los ámbitos en los que puede existir este tipo de control es muy amplio, pues van desde la selección de candidatos a la elección de dirigencias, los mecanismos de participación de los militantes en la toma de decisiones de los partidos, hasta las responsabilidades o la existencia o no de órganos de rendición de cuentas.

El caso mexicano es el único en donde la ley establece la obligación de tener órganos de justicia interpartidista, los cuales tienen que estar agotados para poder aplicar un control externo.

Otro tema que es interesante revisar en el plano comparado es el de género. En el ámbito latinoamericano, las políticas de inclusión se concentran en tres alternativas. La primera se ha abocado a la creación de cuotas de candidaturas; la segunda tiene que ver con la creación de cuotas en cargos de autoridad y de cargos públicos, y la tercera es la relativa a las cuotas en las asambleas internas de los propios partidos.

En el último caso tenemos el ejemplo de Bolivia, Costa Rica y Honduras, que establecen cuotas mínimas para las asambleas de decisión de sus propios partidos políticos. En el caso de cuotas de candidaturas, once de los dieciocho países latinoamericanos las contemplan en rangos que van desde el 30% en cuota generalizada hasta 45% en Ecuador; México y Costa Rica le siguen con un 40%, y países como en Bolivia donde existen cuotas para cargos públicos.

A propósito del financiamiento y la fiscalización,<sup>6</sup> observamos que todos los países, excepto Venezuela, tienen algún tipo de financiamiento público directo o indirecto, porque hay recursos que se asignan directamente aunque sea a través de mecanismos indirectos, como condiciones fiscales específicas o acceso gratuito a medios de comunicación. En general, la apuesta por el financiamiento público ha sido prácticamente continental y va acompañada de la existencia de prohibiciones del financiamiento privado y/o extranjero, donde trece de los dieciocho países prohíben aportaciones de extranjeros a los partidos políticos. Del mismo modo, seis de los dieciocho países prohíben que organizaciones políticas y sociales hagan aportaciones de financiamiento a los partidos; seis de los dieciocho, que personas morales con carácter comercial hagan aportaciones; nueve de los dieciocho, que contratistas del Estado puedan hacer aportaciones, y nueve de los dieciocho, que haya aportaciones anónimas. En cuanto a este tema, podemos decir que somos probablemente los líderes del prohibicionismo en términos de aportaciones, porque en todos estos rubros el caso mexicano está presente. Venturosamente en mi opinión.

Esto va emparejado con la existencia de mecanismos de fiscalización: quince de los dieciocho países fiscalizan ingresos y gastos; solamente en los casos de El Salvador y Uruguay no fiscalizan ni una ni otra cosa. Cabe señalar que en Uruguay existe la obligación de los partidos de presentar un informe jurado de sus ingresos y gastos, pero no hay ningún mecanismo de compulso de verificación.

---

<sup>6</sup> Orozco, Jesús y Zovatto, Daniel (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, México, IDEA International-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

En el caso de México, si uno hace un análisis comparado, me atrevería a decir que probablemente nos encontramos en una buena posición respecto de la mayoría de los países, incluso a nivel mundial, en donde la fiscalización, con todas las áreas de oportunidad y con las precariedades que todavía se presentan, es prácticamente exhaustiva. Creo que rememorar los dos casos épicos de la fiscalización en México (Pemexgate<sup>7</sup> y “Amigos de Fox”), que todavía hoy constituyen los dos asuntos sobre sanciones a partidos políticos más altos en la historia de las democracias contemporáneas, habla de lo bien que estamos en este rubro, sin obviar que aún quedan áreas de mejora.

Por último, haremos una mención telegráfica al tema de la constitución de los partidos políticos, donde —como ya lo anoté— prevalece una lógica de amplia libertad, y su reconocimiento jurídico se encuentra, salvo en el caso de Brasil, en textos constitucionales, en los cuales se contempla como un derecho político fundamental a la asociación para fines políticos, en el que se sustenta la creación de los partidos políticos. En cuanto a los requisitos para la creación de los partidos, éstos se restringen en términos generales a un porcentaje, ya sea de la votación o del padrón electoral, y que sólo en el caso de México incluye también la exigencia de una presencia territorial preestablecida, cosa que, en mi opinión, contrasta con aquella apuesta que a partir de los años setenta y durante los años ochenta estuvo presente y que buscaba permitir que, a través de la figura de lo que aquí denominamos “registro condicionado”, alternativas políticas que demostraran tener tiempo de actividad de organización de existencia y que se identificaran ideológica y programáticamente, distinguiéndose de las otras alternativas, podían obtener un registro y participar electoralmente.

En sentido contrario, lo que hemos visto en los últimos tres lustros es un viraje que se ha enfocado a crear condiciones, en muchos casos gravosas, para constituir nuevos partidos políticos. Esto ha provocado la desnaturalización de la lógica asociativa misma, como el caso del Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina, en donde la necesidad por satisfacer los requisitos establecidos provocó que dos grupos que no tenían nada que ver tuvieran que confluír, con resultados poco exitosos.

En síntesis, deseo concluir con una última reflexión respecto del rumbo que me gustaría que tomara el sistema de partidos en México. La democracia mexicana requiere, para poder subsistir y salir adelante de los embates que ha sufrido desde diferentes frentes en los últimos años, avanzar hacia una

---

<sup>7</sup> Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena Editores, 2006.

liberalización y apertura del propio sistema de partidos.<sup>8</sup> En mi opinión, el facilitar la creación de nuevas alternativas es la mejor medicina para enfrentar el hartazgo con los partidos, la falta de representatividad de los partidos actualmente existentes, y que se han manifestado a través de diversos ejercicios y discusiones públicas, como la que ocurrió en 2009, a propósito del movimiento espontáneo que se generó para anular el voto como un mecanismo de protesta, el cual tuvo como resultado que más del 5% de votos fueran anulados a nivel nacional, y en el caso del Distrito Federal, cerca del 11% de la votación total emitida.

En este tenor, creo que una buena manera de enfrentar este tipo de manifestaciones y darles cauce es precisamente permitir la creación y subsistencia de nuevas alternativas. ¿Cuántas? Bueno, todas aquellas que teniendo un mínimo de representatividad, dejando para otro espacio la discusión de este concepto, puedan eventualmente reflejar la pluralidad política que caracteriza a nuestra sociedad.

#### BIBLIOGRAFÍA

- CÓRDOVA, Lorenzo *et al.*, *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*, IDEA International-Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- y MURAYAMA, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena Editores, 2006.
- JARDIM, Torquato, *Regulación jurídica de los partidos políticos en Brasil*, Georgetown University-PDBA, 2011.
- MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo L., *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- OROZCO, Jesús y ZOVATTO, Daniel (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, México, IDEA International-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, Colmex, 2012.
- ZOVATTO, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 2a. reimp., IDEA International-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

---

<sup>8</sup> Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, Colmex, 2012.