

El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004), ¿hacia una ley de partidos?

Manuel Larrosa*

Yanelly Guerra**

El objetivo central de este trabajo es ofrecer a los investigadores, pero también a los estudiantes que se inician en la reflexión y el estudio del sistema político y la historia del sistema electoral y de partidos mexicano, un “instrumento” de consulta y análisis que, organizado de forma sencilla pero rico y preciso en su información, le brinde un mapa sobre la ruta crítica que ha seguido en el sistema electoral el tema de la regulación legal de los partidos políticos en México entre 1911 y 2004. Creemos que así como en un tiempo fueron urgentes las reformas a la composición y funcionamiento de los órganos electorales, el día de hoy resulta necesario que la reforma visite la casa de los partidos. El recuento que ofrecemos muestra que el tema ha estado demasiado tiempo ausente en la reflexión.

Palabras clave: Partidos políticos, sistema electoral, régimen de partidos, legislación electoral

Presentación

El trabajo que ofrecemos es una revisión del proceso de transformación que ha experimentado la regulación constitucional y legal de la figura de los partidos políticos en México durante el siglo XX. Se trata de una investigación que muestra en pocas páginas y muchos cuadros una síntesis precisa de cuándo y cómo se conceptualizó e insertó la institución de los partidos en la legislación electoral hasta llegar a su *constitucionalización*,

* Profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa. Responsable del Centro de Estadística y Documentación Electoral de la UAM-Iztapalapa. Correo electrónico: diplomadosuami@hotmail.com

** Licenciada en Sociología por la UAM y Ayudante de Investigación del Centro de Estadística y Documentación Electoral de la UAM-Iztapalapa.

momento a partir del cual el régimen de partidos en México experimenta un desarrollo ininterrumpido hasta alcanzar una compleja normatividad sobre los derechos, las obligaciones y las prerrogativas de éstos en el marco del sistema político electoral de nuestro país; se trata, en síntesis, de mostrar la secuencia histórica de esta transformación desde 1911 hasta la última reforma electoral federal de 1996. Creemos que el balance de esos años es uno de los puntos de partida en la reflexión sobre la posibilidad de generar una ley de partidos.

En México, el vínculo legal entre partidos políticos y elecciones se encuentra establecido históricamente a partir de la Ley Electoral de 1911; desde entonces ha mantenido esa estrecha relación en los diversos cuerpos legales que han regulado su conexión normativa e institucional; al respecto consideramos necesario continuar la discusión iniciada a principios de los años noventa, sobre la posibilidad de que en México exista (como en otros muchos países de América Latina o Europa)¹ una *ley de partidos federal*,² independiente de los códigos electorales que se utilizan rutinariamente para la organización y realización de las elecciones tanto en el ámbito federal como en el local. Para ubicar y centrar la experiencia mexicana, contamos con el material que nos proporcionan ochenta años de legislación en la materia; sin embargo, se trata de un largo periodo en el que la ley no hace referencias a la vida interna de los partidos, una legislación en la que encontramos básicamente requisitos de: fundación e integración de los partidos; nombre y uso de símbolos religiosos; afiliación, programa político, declaración de principios; formas de asociación (frentes, coaliciones, alianzas, candidaturas comunes); causas de cancelación del registro; estructura interna; fórmulas electorales para el reparto de puestos; prerrogativas y financiamiento; formas de las candidaturas; campañas y publicaciones.

Por ello, el debate político y el análisis académico en relación con los acontecimientos partidarios de los últimos diez años en torno a la vida, actividad y funcionamiento de los institutos políticos en México, amerita contemplar la posibilidad de generar en nuestro país un tipo de legislación distinta a la vigente.

En todos los sentidos posibles de su existencia (tamaño, número, costo-financiero, importancia electoral y política) los partidos políticos se han transformado de manera considerable entre 1988 y 2005; y en materia

¹ Al respecto, cf. Nohlen *et al.* (1998: 519-536), Alcántara (1993) y Montañó (1975).

² Cf. González Oropeza (1993) y Muñoz Armenta (2004).

electoral, la experiencia nos ha demostrado que más vale cambiar a tiempo cuando las normas y las instituciones han dejado de funcionar o de funcionar bien. Para nadie es un secreto que la credibilidad de los partidos políticos en México hoy se encuentra muy mal calificada entre los ciudadanos y en la opinión pública. Aún más, hay malestar social y mucha desconfianza sobre su trabajo, su pertinencia y su costo material en el mundo de la política.³

En las últimas dos décadas, los partidos políticos en México han maximizado sus esfuerzos para competir en la arena electoral por el poder político, y para ello han conseguido las condiciones materiales y legales óptimas para su crecimiento y consolidación, sin embargo, no han hecho un esfuerzo equivalente por mejorar la transparencia de su vida interna ni por garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones, es decir, en el ámbito de su democracia interna; pero sobre todo, no han hecho mucho por establecer un sistema de rendición de cuentas ante la sociedad a la que se deben políticamente y de la que reciben, desde la reforma electoral de 1993, financiamientos millonarios para su organización y desempeño electoral.⁴

En los últimos treinta años, el sistema electoral mexicano y sus instituciones se han transformado de forma casi total; por ello tal vez sea hora de pensar en una ley de partidos que establezca nuevas modalidades normativas las cuales permitan completar y mejorar en ese tema la reforma político-institucional del sistema electoral mexicano en el capítulo relativo a los partidos políticos, ya que se trata, sin duda, de uno de los asuntos pendientes en la agenda de la consolidación democrática.⁵

Así, el objetivo central del trabajo es ofrecer a los investigadores de la sociología electoral y de la ciencia política, pero también a los estudiantes que se inician en la reflexión y el estudio del sistema político y la historia del sistema electoral y de partidos mexicano, un “instrumento” de consulta y análisis que, organizado de forma sencilla, pero rico y preciso en su

³ Sobre este tema cf. Cárdenas Gracia (1992: 160 y ss.) y Esparza (2000).

⁴ Con relación al concepto de *democracia interna* en los partidos políticos, aquí hacemos referencia a las dimensiones analíticas que plantea Flavia Freidenberg: *a*) participación de minorías y sectores sociales subrepresentados en el proceso de toma de decisiones y en la definición programática del partido; *b*) rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades de partido; y *c*) los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y autoridades partidistas. Sobre estas dimensiones cf. Freidenberg (2005).

⁵ Al respecto deseo señalar que no es una casualidad que en la semana cierre de este artículo hubiera estado en discusión la necesidad urgente de una reforma política para el proceso federal de 2006.

información, les brinde un mapa sobre la ruta crítica que ha seguido la transformación de la regulación legal de los partidos en cada una de las etapas de la reforma político-electoral en nuestro país. Periodización acompañada de referencias bibliográficas *ad hoc* en cada etapa, lo cual constituye parte central de la investigación.

Creemos que un trabajo de esta naturaleza resulta necesario, y por lo tanto útil, ya que los partidos políticos en el México de hoy constituyen una de las piezas institucionales más relevantes del sistema político en la discusión sobre el ejercicio del poder y la política. Conocer a detalle cómo hemos construido formalmente, desde la política, el marco legal para la integración y el funcionamiento político de los principales actores de nuestro sistema de partidos resulta en sí mismo importante.

La estructura del trabajo

Deseamos aclarar que no se trata de un trabajo que ofrezca una explicación general del porqué se producen las reformas político-electorales del periodo 1911-1996; tampoco es una secuencia del desarrollo y evolución de la dinámica del funcionamiento del *sistema de partidos mexicano* y de su relación con el sistema electoral (funciones y dinámicas de condicionamiento y acoplamiento institucional entre dichos sistemas).⁶

Si bien los partidos pueden ser estudiados desde múltiples ángulos, como el organizacional (burocrático), el administrativo, el histórico o el electoral, a nosotros nos interesa (al menos en este trabajo) el ángulo jurídico que en alguna medida privilegia el enfoque de *la unidad partido político sobre la idea del sistema de partidos*. No hay y no puede haber un sistema de partidos sin la formación y registro de por lo menos dos fuerzas para su participación en el sistema electoral. Primero cada una de las partes, después el conjunto y, finalmente, la competencia entre las fuerzas; sólo donde hay partidos puede existir un sistema de partidos.⁷

Al respecto, creemos que es difícil entender la noción y la dinámica del sistema de partidos si antes no se conocen y se entienden las transformaciones que el *derecho electoral* mexicano ha introducido para regular (en gran medida) las formas de existencia y registro de los partidos hasta

⁶ Sobre estas cuestiones para el caso de México, cf. Molinar Horcasitas (1991), y Becerra, Salazar y Woldenberg (2000).

⁷ Para el tema de los sistemas electorales y su relación con el subsistema de partidos cf. Duverger (1994), Sartori (1980) y Panebianco (1990).

conformar el actual sistema de reglas que define el espacio en el que se desarrolla en concreto el sistema de partidos.⁸

Conocer la secuencia histórica de las modalidades del proceso de transformación normativa sobre los partidos políticos en México nos coloca ante la posibilidad de percibir y analizar la complejidad que rodea la construcción y el desarrollo de un subsistema de fuerzas partidistas; la cronología nos da también las bases para conocer lo que hemos logrado en ese campo en casi un siglo de legislación electoral, y a partir de ahí, reflexionar sobre lo limitado o extenso de nuestra legislación en la materia, sobre todo en los temas de muy reciente interés: la rendición de cuentas ante la sociedad, la democracia interna y la discrecionalidad de funcionamiento organizacional de los partidos políticos.

La serie de cuadros que ofrece la investigación pretende que el lector pueda “ver el movimiento” gradual de la innovación y el cambio en la concepción política sobre los partidos a lo largo del tiempo, al igual que obtener una imagen de cómo esas piezas centrales del sistema político y electoral se transformaron (en gran medida por efecto de la normatividad, pero no sólo por ella) de formas laxas y sencillas de organización política a principios del siglo XX,⁹ hasta llegar a ser instituciones organizacionalmente complejas, fuertemente reguladas por la ley electoral, con amplios derechos y prerrogativas, pero también con obligaciones, las cuales, a partir de la actuación pública de los partidos en los últimos años, bien podrían ser mayores y estar mejor establecidas en la ley electoral, o bien, en una legislación específica.

Finalmente, otro de los propósitos del artículo es remitir al lector, en cada uno de los periodos analizados, a referencias bibliográficas especializadas, con el fin de que “por cuenta propia” se puedan revisar aspectos básicos y complementarios que han acompañado necesariamente las transformaciones de la regulación de los partidos políticos en el sistema electoral

⁸ La noción amplia de derecho electoral a la que deseamos aludir es la siguiente: “...el derecho electoral podría percibirse como sinónimo de legislación electoral. Sin embargo, el término no se refiere sólo a lo codificado en leyes electorales y reglamentos en lo referente a la organización, la administración y la ejecución de los procesos electorales. Por una parte, el derecho electoral incluye un conjunto de conocimientos mucho más amplio, abarcando principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, así como experiencias, que permite vincular el estudio de la materia con reflexiones sobre la representación, los partidos, la democracia, el parlamento, el presidencialismo y el parlamentarismo” (Nohlen *et al.*, 1998: 13 y ss.).

⁹ Cf. Molinar Horcasitas (1991: 15-28), y Becerra, Salazar y Woldenberg (2000).

mexicano. De aquí que este trabajo presente una sección de orientación bibliográfica dividida en tres apartados: textos clásicos del siglo XX sobre partidos políticos (teoría); los libros básicos sobre los partidos políticos en México publicados entre 1960 y 1980; y la literatura actual sobre los partidos en México publicada entre 1990 y 2005.

El trayecto de investigación es largo y está lleno de interesantes pasajes que estamos seguros serán de interés para nuestros posibles lectores. El punto de llegada es al mismo tiempo el de partida, pero ochenta años después: cómo estaban conceptualizados y regulados legalmente los partidos políticos en México en 1911 y cómo lo están a partir de la última reforma electoral de 1996 (1996-2005). El contraste es enorme e invita a pensar en el futuro inmediato.

Como preámbulo, ofrecemos una apretada síntesis teórico-conceptual sobre los partidos políticos para ubicar el lugar y la relevancia que tienen en los sistemas políticos democráticos debido a las funciones que desempeñan en ellos.

Los partidos políticos en general (síntesis conceptual)

Los partidos políticos, en lo fundamental, son los constructores de los regímenes democráticos, ya que el Estado moderno es un *Estado de partidos* (democrático);¹⁰ ello es así por el lugar central que ocupan no sólo en la integración de los órganos de representación y de gobierno, sino también por sus funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil.¹¹ En este sentido, son los principales aglutinadores de los intereses sociales, que son puestos en “juego” en la contienda por el poder político por medio de la competencia electoral; escenario en el que proponen programas e ideologías a los ciudadanos, articulan los intereses sociales con finalidades estrictamente políticas para el funcionamiento y la legitimación del sistema político, y más en concreto, permiten la formación de gobiernos, tarea que por ley, sólo ellos pueden realizar en los sistemas democráticos modernos. De esta manera, los partidos políticos son “las organizaciones que monopolizan la voluntad política de la nación”.¹²

¹⁰ Sobre la idea del Estado de partidos cf. García Pelayo (1996: 29-47).

¹¹ Acerca del concepto actual de sociedad civil, cf. Cohen y Arato (1999).

¹² Según los grandes estudiosos de los partidos políticos, el origen de éstos está ligado al menos a dos fenómenos histórico-sociales de gran envergadura: los grupos parlamentarios y los

En todo caso, lo que en este apartado importa precisar es que el origen de los partidos políticos modernos tiene que ver estrechamente con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa y, en alguna medida, con la complejización del derecho electoral, es decir, con el desarrollo de los sistemas electorales y de la práctica política del modelo democrático a partir de la segunda mitad del siglo XX.¹³

Establezcamos en este punto de partida una definición mínima sobre la forma partido político, para ofrecer inmediatamente después un conjunto de características sobre éstos.

Para dar una mayor concreción y especificidad a esta definición es preciso puntualizar que las asociaciones que pueden ser consideradas partidos en el sentido estricto surgen cuando el sistema político ha logrado un grado determinado de autonomía estructural, de complejidad interna y de división del trabajo que implican, por un lado, un proceso de decisiones políticas en las que participan más partes del sistema, y por el otro, que entre estos partidos estén comprendidos, en principio o realmente, los representantes de aquellos a quienes remiten las decisiones políticas. De aquí se sigue que en la noción de partido entren todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que surgen en el momento en que se reconoce al pueblo, teórica o prácticamente, el derecho de participar en la gestión del poder político que se asocia con esa mira.¹⁴

Estas formas de organización para la participación fundamentalmente política sirven como medio para canalizar todo tipo de demandas de la sociedad hacia el gobierno, por lo que podemos afirmar que movilizan a los ciudadanos y vía las elecciones hacen posible la formación del gobierno mediante un proceso socialmente reconocido; los partidos políticos en las sociedades democráticas también funcionan como *depósitos* de las diversas

comités electorales. Al respecto, Maurice Duverger en su libro ya clásico sobre los partidos políticos nos dice, “basta con que una coordinación permanente se establezca entre éstos y que lazos regulares los unan a aquéllos, para que nos encontremos frente a un verdadero partido” (Duverger, 1994: 20 y ss.).

¹³ El término *partido* entró en el vocabulario de la política hasta el siglo XVII. Sobre el origen histórico de los partidos políticos, la teoría afirma que tuvieron su nacimiento en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII y se organizaron plenamente a partir del XIX, porque es desde ese momento que hay elecciones y grupos parlamentarios que requieren la formación y actuación de comités electorales. Al respecto sugerimos consultar el concepto de partido político en *Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1975; Sartori (1980) y Cárdenas Gracia (1996).

¹⁴ Oppo, Anna, “Partido político”, en Bobbio, Matteucci y Pasquino (1982: 1153 y ss.).

concepciones filosófico-políticas de los ciudadanos, permitiendo que distintos grupos sociales se incorporen al sistema político y expresen sus reivindicaciones y sus necesidades, participando de esa manera en la formación de las decisiones políticas.¹⁵

Las principales tareas de los partidos políticos en los sistemas democráticos

Las funciones o tareas de los partidos en los sistemas políticos democráticos han sido clasificadas en dos grandes ámbitos: el social y el institucional. En el primer caso son vistos como organizaciones que se *desprenden* de la sociedad civil, o bien, que nacen del cuerpo social para movilizar la opinión pública (mayoritaria y minoritaria), manifestar abiertamente su intención de asumir el poder político, proponer y defender una ideología o un programa político de carácter nacional y llevar a cabo la representación de intereses una vez en el gobierno; en cuanto a las funciones institucionales, están la de legitimar con su trabajo al sistema político, el reclutamiento de líderes y la formación de élites, la participación en la organización de las elecciones, la integración y formación de los órganos del Estado y la de ser oposición cuando no se encabeza el gobierno; podemos decir que éstas son, en síntesis, las principales funciones institucionales y sociales de la forma partido en los sistemas democráticos.¹⁶

La regulación de los partidos políticos en la legislación electoral de México (1911-1996)

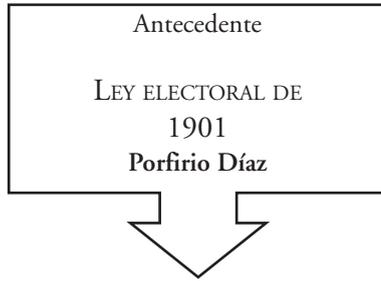
Adentrémonos pues en el mundo de la regulación de los partidos políticos en la legislación mexicana del siglo xx, lo cual haremos mediante un ejercicio de selección, sistematización y jerarquización de la información legal en la materia, misma que ha sido ordenada cronológicamente en forma lineal entre 1901 y 1996. Se presenta sólo la información relativa a los

¹⁵ Es por ello que el término *partido* nos remite etimológicamente desde el latín al verbo *partire*, que significa dividir (y por lo tanto a la “parte” de un todo; en este caso las partes que integran el *sistema de partidos* como conjunto). Cf. Cárdenas Gracia (1996) y Sartori (1980: Capítulo I).

¹⁶ Sobre esto cf. García Cotarelo (1985), y Kurt y Neumann (1980).

partidos políticos (sin consideración de otros aspectos del desarrollo del sistema electoral). Cada uno de los cuadros corresponde a un periodo y en él se destaca en letra cursiva el o los aspectos importantes de la legislación; adicionalmente, se remite a una o varias fuentes bibliográficas especializadas en el tema con el fin de complementar las referencias normativas.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN
LAS LEYES ELECTORALES FEDERALES DE MÉXICO EN EL SIGLO XX
1911-1996



Esta ley tuvo ocho capítulos y ninguno de ellos se refería a los partidos políticos. Aún más, en todo el texto no se menciona en ningún momento el término *partido político*. Este último dato resulta elocuente para el criterio de periodización que hemos trazado en este trabajo. Al respecto deseamos señalar que en la primera elección democrática del siglo XX en México, la figura de los partidos estuvo ausente del marco legal que sirvió para llevar a cabo las elecciones en las que resultó electo el presidente Francisco I. Madero.*

*Así, la figura de los partidos políticos fue contemplada por primera vez en la Ley Electoral maderista de 1911; y por primera ocasión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta 1977, es decir, pasaron más de sesenta años para que su presencia tuviera lugar en el marco de la Constitución mexicana. Se trató, sin duda, de una reforma y de un suceso legislativo relativamente tardío, si pensamos que en los sistemas políticos democráticos del siglo XX esto sucedió en la mayoría de los países entre 1945 y 1970.***

* Al respecto, cf. Emmerich (1985).

** Con relación a este punto, cf. González Cosío-Díaz (1959), Burgoa *et al.* (1975), y Morodo y Murillo (2001).

1911
LEY FEDERAL ELECTORAL*
Cap. VIII. De los partidos políticos
Propuesta por
Francisco I. Madero



El 19 de diciembre *se expide la primera Ley Electoral que se ocupa de reglamentar la creación y la vida interna de los partidos políticos en el siglo XX.*



La ley estipulaba, en lo que se refiere a los partidos políticos, los siguientes requisitos para su integración:



- I. Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de *100 ciudadanos como mínimo.*
- II. Que la asamblea haya aprobado una junta que dirija los trabajos del partido, que tenga representación política de éste, así como *haber aprobado un programa político y de gobierno.*
- III. Que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste por acta autorizada y protocolarizada ante notario público.
- IV. Que la junta directiva publique por lo menos 16 números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a la fecha de las *elecciones primarias* y durante el plazo que transcurra entre éstas y las elecciones definitivas.
- V. Que por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de las elecciones primarias la junta directiva haya presentado su candidatura, sin perjuicio de modificarla si lo considera conveniente.
- VI. Que la junta directiva o las sucursales que de ella dependan (también con un mes de anticipación) hayan nombrado a sus representantes en los diversos colegios municipales sufragáneos y distritos electorales en las elecciones en donde pretendan tener injerencia; sin perjuicio, igualmente, de poder modificar los nombramientos.

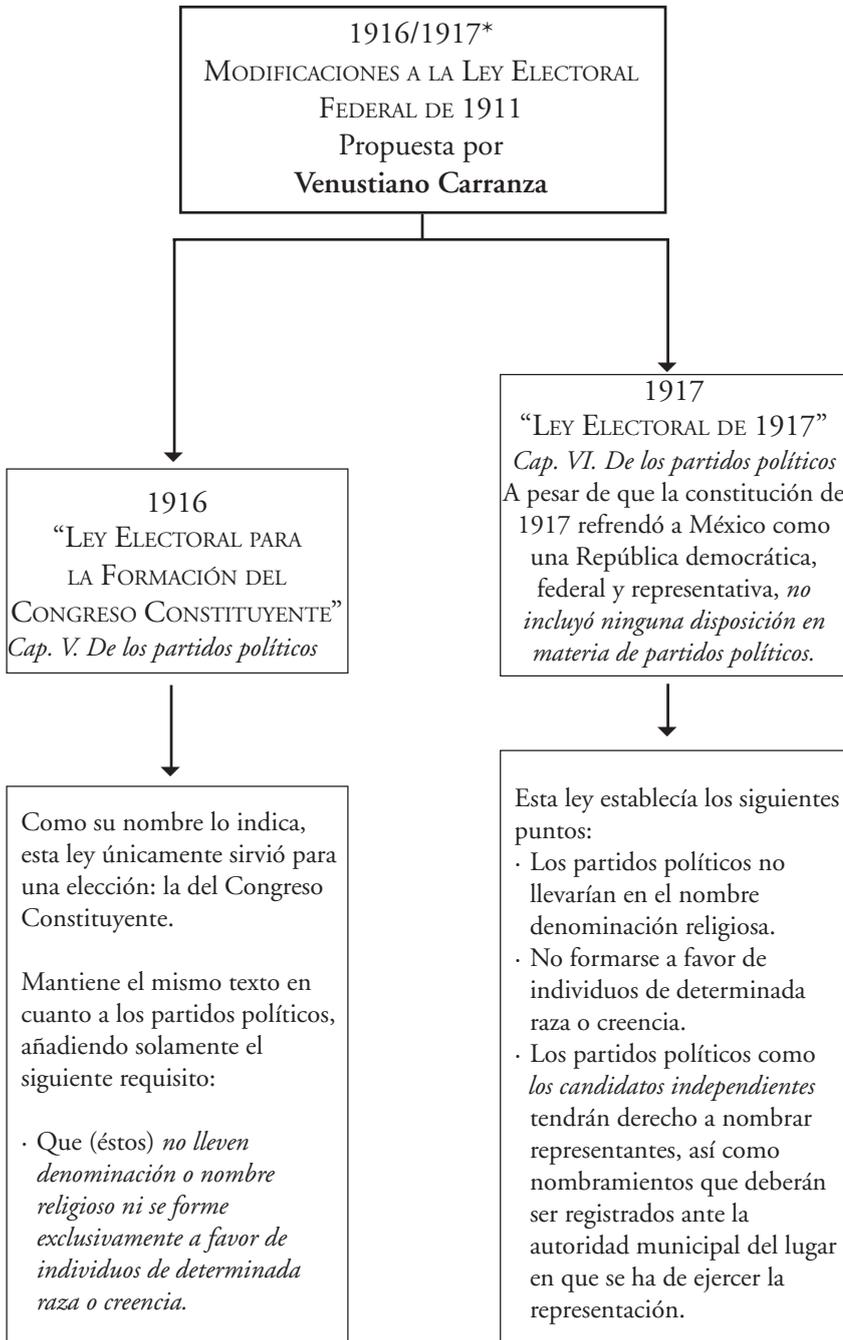
REFORMA
DE 1912



Se modifica la Constitución Política para *establecer la elección directa de los diputados y senadores*; sin embargo, *no se reforma la legislación electoral en lo relativo a los partidos políticos.*



* Al respecto, cf. Emmerich (1985) y García Orozco (1989: 204-207).



* Cf. García Orozco (1989: 216-225) y González Casanova (1985).

1918-1945*
 “LEY PARA LA ELECCIÓN
 DE LOS PODERES
 FEDERALES”**
*Cap. X. De los partidos
 políticos*

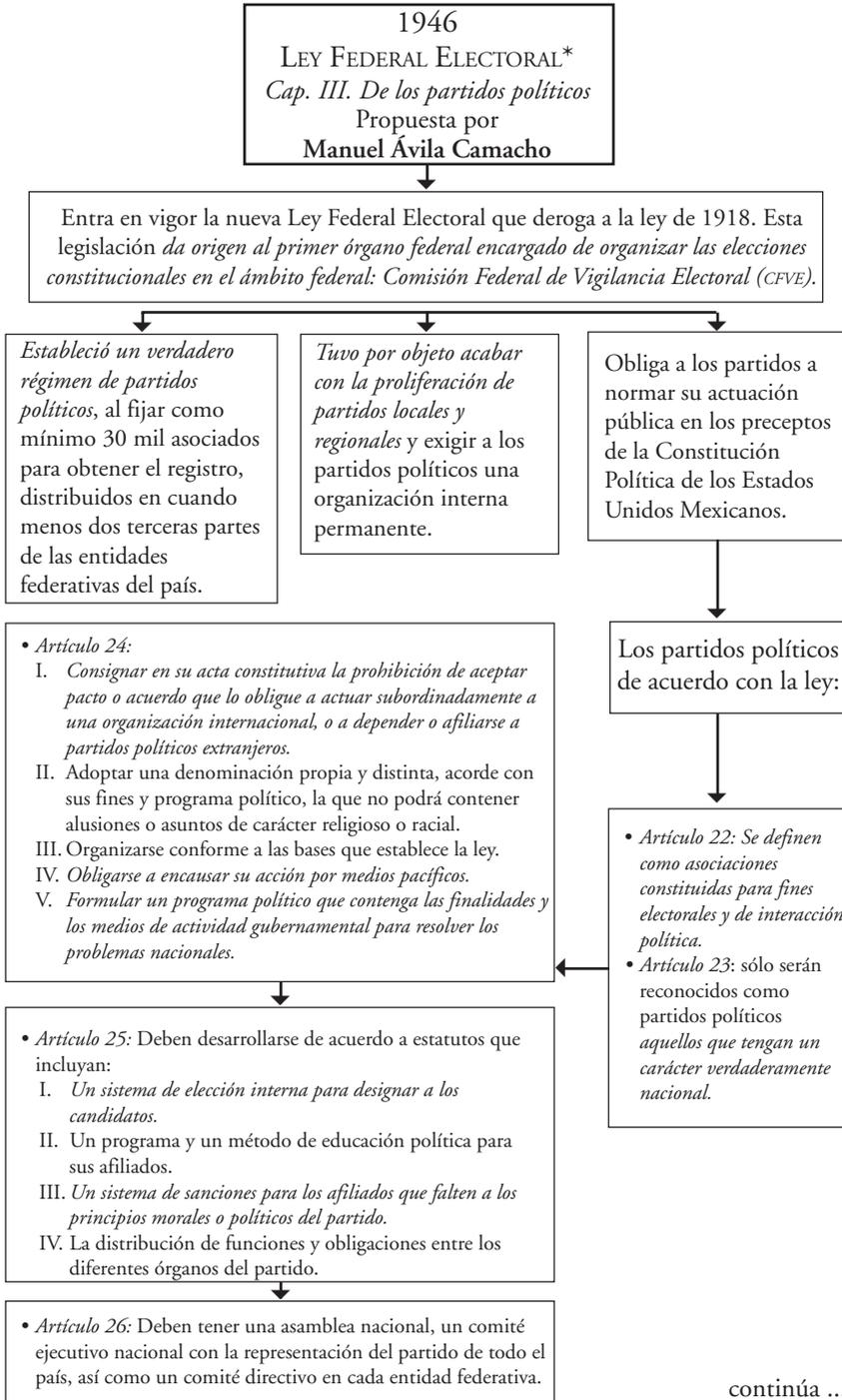


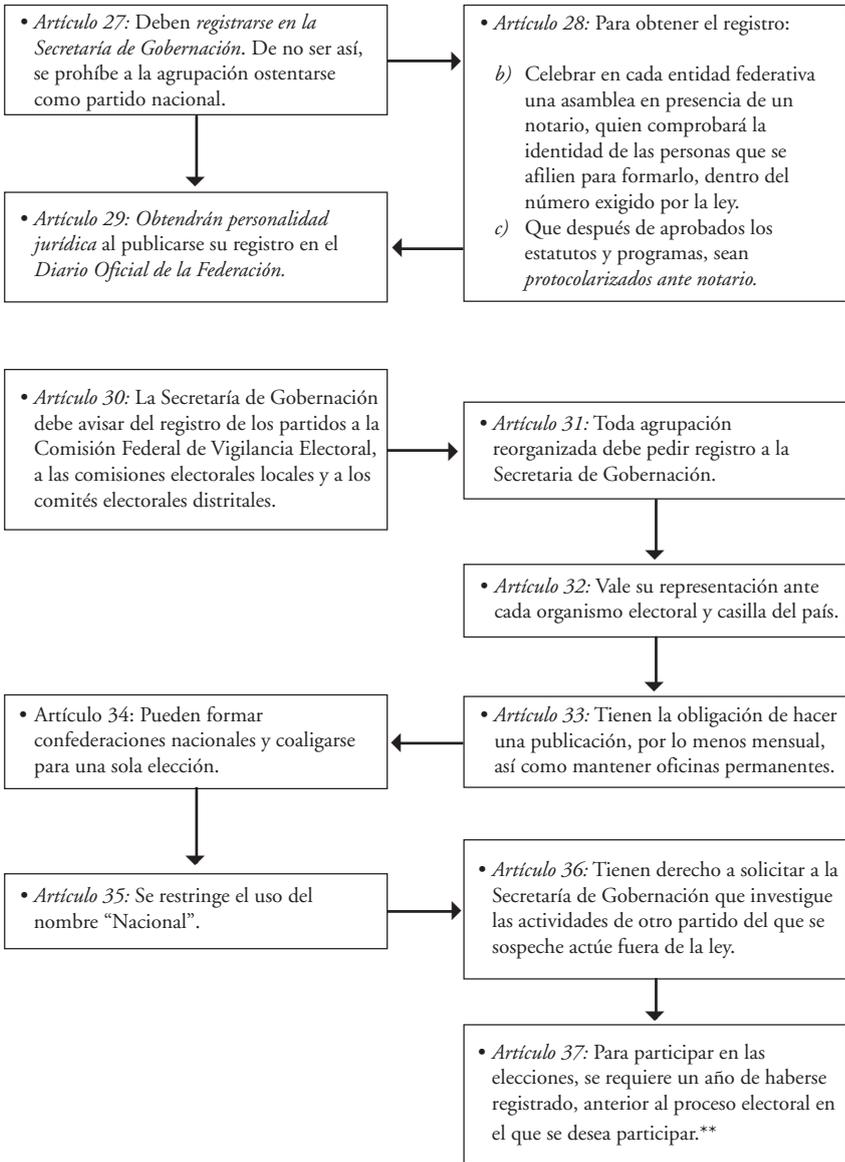
Los requisitos de ley establecidos para los partidos políticos por la reforma de 1918 mantuvieron lo estipulado en los capítulos VIII, V y VI de las leyes de 1911, 1916 y 1917, respectivamente, añadiendo o modificando lo siguiente:

- La Ley para la Elección de los Poderes Federales abre la posibilidad de que surjan *candidaturas independientes (artículo 107)*, con el apoyo de al menos 50 ciudadanos del Distrito para la elección de diputados.
Esta modificación desalentó en su momento la formación de partidos políticos estructurados y estables, dado el bajísimo número de ciudadanos necesario para la formación de un partido político.
- Adicionalmente, la descentralización de la vida político-electoral es fortalecida al determinarse en la ley que serían los gobernadores quienes establecerían la división distrital-electoral en los estados y los presidentes municipales quienes vigilarían los actos electorales; *aspectos en los que no podían intervenir los partidos políticos.*

* La legislación electoral de 1918 se mantuvo vigente hasta la reforma constitucional de 1946.

** Cf. Molinar Horcasitas (1991: 28-60) y García Orozco (1989: 242-245).





* Esta ley inaugura un periodo muy importante en la vida electoral de México, se trata de la primera legislación electoral de carácter federal. Al respecto cf. Mendieta y Núñez (1981), García Orozco (1989), Meyer (1985), Molinar Horcasitas (1991), y Becerra, Salazar y Wol- denberg (2000).

** La redacción textual de los artículos fue ligeramente modificada en la elaboración de estos cuadros.

1949*
 REFORMAS A LA LEY FEDERAL
 ELECTORAL DE
 1946
Cap. III. De los partidos políticos
 Propuesta por
 Miguel Alemán



Se introducen importantes reformas para la vida de los partidos políticos:

- Se limitan las *causas de cancelación definitiva* de los partidos políticos al desacato de los preceptos constitucionales o a los encauzamientos de su acción por medios violentos, así como la falta de elecciones internas para postular candidatos.
- Se le fija a la Secretaría de Gobernación un plazo de 60 días para otorgar o negar el registro a un partido político.
- *Se definen las facultades de los representantes de los partidos para interponer legalmente las protestas que juzguen pertinentes como denuncia contra las infracciones en la preparación, desarrollo y cómputo de las elecciones.*
- Se estatuye claramente el deber de los partidos políticos para contar con un comité directivo en las entidades donde el partido tuviera más de 1,000 asociados (afiliados).
- Cuando resulte que un partido no llena los requisitos legales o que su actuación no se ciñe a la ley, *podrá decretarse la cancelación temporal o definitiva de su registro.*

* Cf. García Orozco (1989: 255-256) y Molinar Horcasitas (1991).

1951
LEY FEDERAL ELECTORAL*
Cap. III. De los partidos políticos
Propuesta por
Miguel Alemán



Esta ley establecía que solamente serían reconocidos como partidos políticos los partidos nacionales registrados, los cuales debían cumplir con los siguientes requisitos:

- Los partidos estarían obligados a normar su actuación pública por los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a respetar las instituciones que ella establece.
- Consignar en su acta constitutiva la *prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional o a depender de partidos políticos extranjeros.*
- Adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podrá contener alusiones de carácter religioso o racial.
- Encauzar su acción por medios pacíficos.
- *Hacer una declaración de los principios que sustente y, en consonancia con éstos, formular su programa político, precisando los medios que pretenda adoptar para la resolución de los problemas nacionales.*

* Cf. García Orozco (1989: 264-265).

1954*
REFORMA A LA LEY FEDERAL
ELECTORAL DE 1951
Propuesta por
Adolfo Ruiz Cortinez

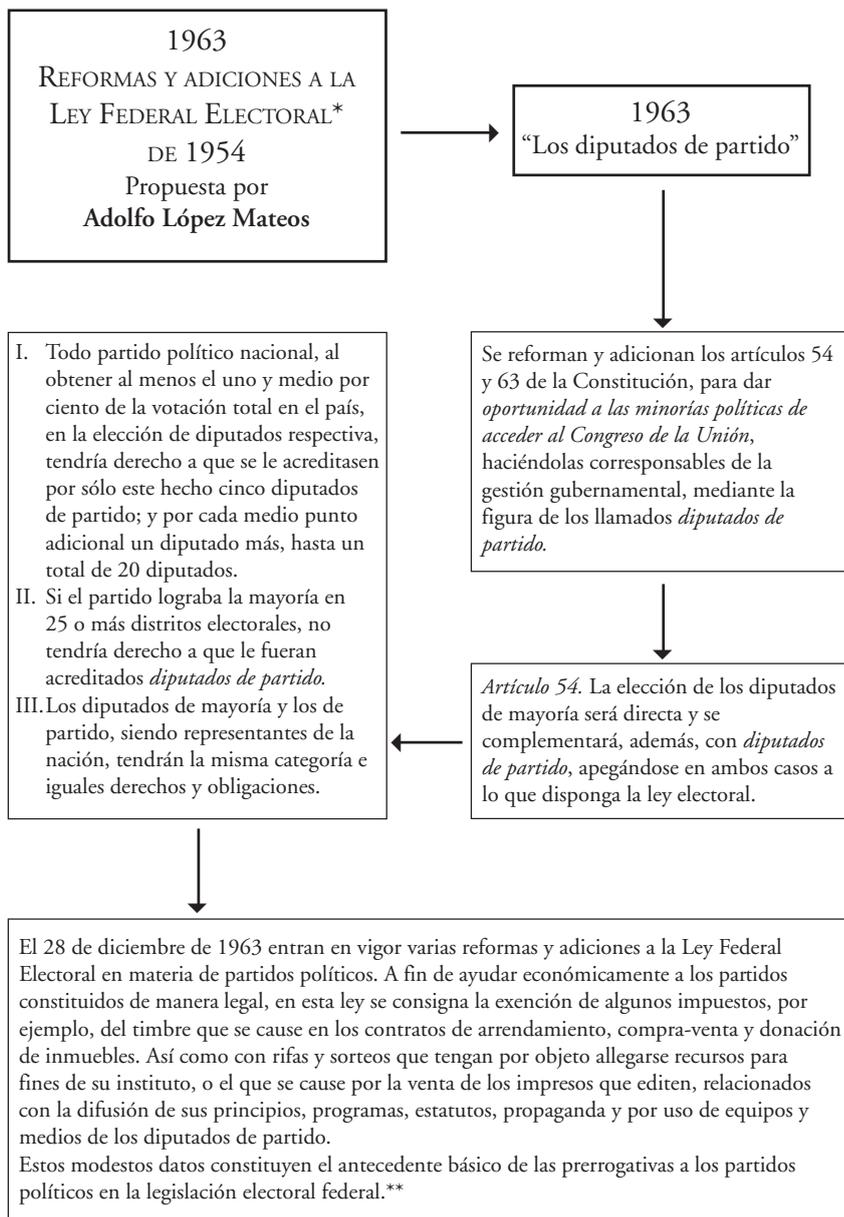


Promueve reformas a la legislación electoral que hacen más difícil la constitución de nuevos partidos.

Dos aspectos importantes se modifican:

1. *Aumenta el número de asociados mínimo de 30 mil a 75 mil y se señala que éstos deben estar ubicados en un número de cuando menos 2,500 en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas.*
2. *Se amplía a 120 días el plazo que tiene la Secretaría de Gobernación para contestar una solicitud de registro hecha por un partido político.*

* Cf. González Cosío-Díaz (1959) y García Orozco (1989: 274-277).



* Al respecto, cf. Alemán Velasco (1995), Béjar (2004) y Molinar Horcasitas (1991: 61-92).

** Con relación a este punto, cf. Del Castillo (1985) y Alcocer (1993).

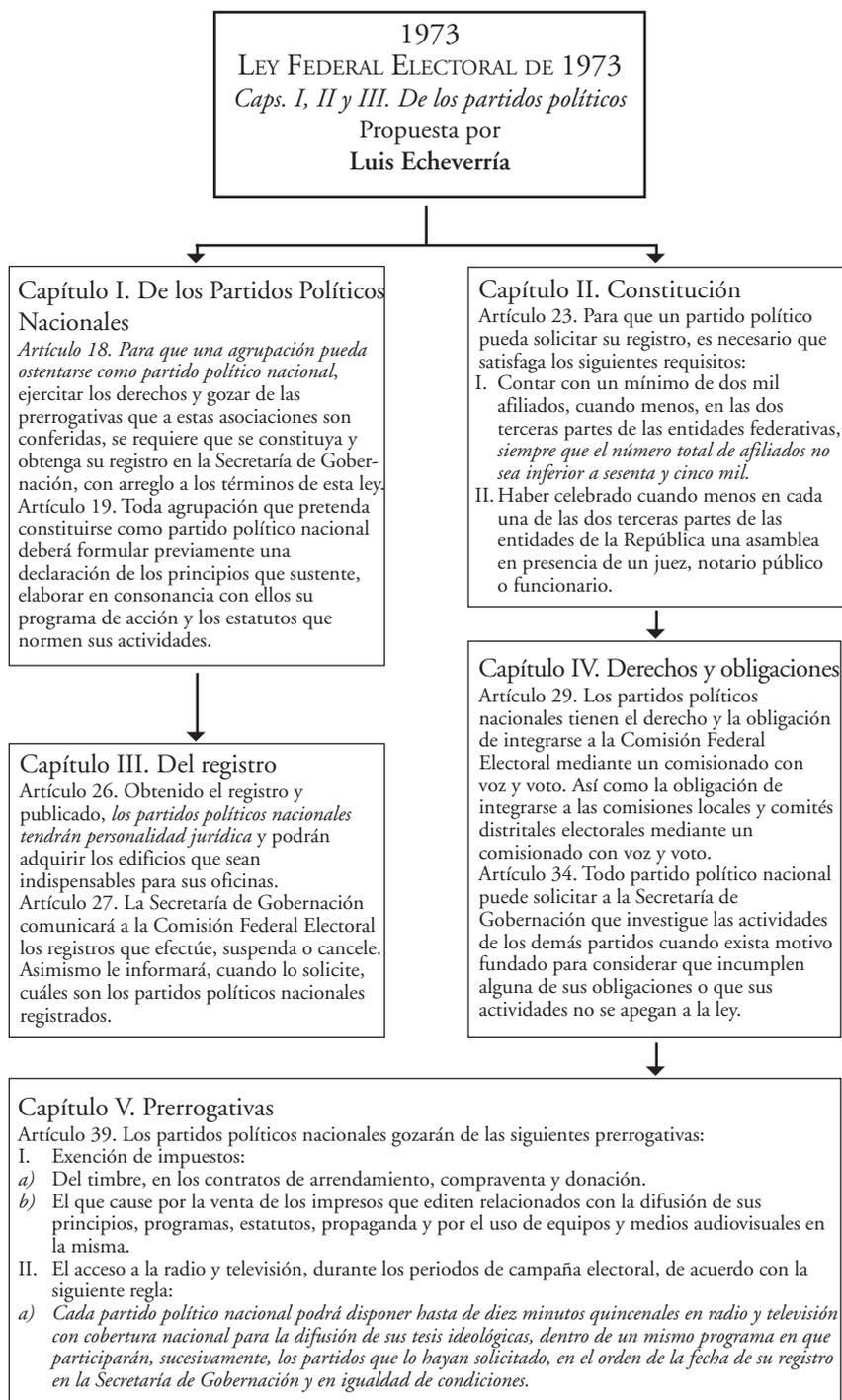
1969-1970
INNOVACIONES A LA LEY FEDERAL ELECTORAL*
Propuesta por
Gustavo Díaz Ordaz



La reforma constitucional de este año otorgó la ciudadanía a los 18 años de edad en lugar de los 21 establecidos con anterioridad.

Ninguna de estas innovaciones afectó directamente al régimen de partidos políticos.

* Cf. García Orozco (1989: 278-280).



1977
LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES*
Cap. I. De los partidos políticos
 “Constitucionalización de los partidos políticos en México”
 Propuesta por
José López Portillo

6 de diciembre de 1977. El presidente envía a la Cámara de Diputados su iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). En lo que se refiere a los partidos políticos, *la LFOPPE les confiere mayor importancia al reconocerles, además de su función esencial, articular la participación democrática de los ciudadanos, formando ideológicamente a sus militantes.* Cabe mencionar que la reforma constitucional y la LFOPPE consolidan la plena constitucionalización de los partidos políticos iniciada al reconocerlos en la **Constitución como entidades de interés público.** Por ello se propone, en lo relativo a partidos políticos:

- B) Se inaugura la figura del registro condicionado**
1. El solicitante debe acreditar:
 - a) Documentos básicos por ley.
 - b) *Que represente una corriente de opinión, expresión de ideología política o característica de alguna fuerza social.*
 - c) Cuatro años de experiencia política o un año como Asociación Política Nacional antes de la convocatoria de la Comisión Federal Electoral para el registro.
 2. La Comisión Federal Electoral dispone de 45 días para resolver sobre el registro.
 3. El partido en cuestión *logra el registro definitivo con un mínimo de 1.5% del total en alguna de las votaciones de la elección en que fue registrado para participar.*

- A) Flexibilización de integración y registro**
1. Registro definitivo
 - a) Se conserva el mínimo de 65,000 afiliados para constituir un partido.
 - b) Se exigen 3,000 en lugar de 2,000 afiliados en cada una de, cuando menos, la mitad de las entidades federativas, o bien, tener un mínimo de 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos uninominales.
 - c) La constitución y registro de un partido serán con cargo al presupuesto de la Comisión Federal Electoral.

- C) Da a los partidos garantía para su desenvolvimiento**
1. Derecho de formar coaliciones
 - a) En elecciones de diputados de representación proporcional, *la coalición será en todas las circunscripciones plurinominales, siempre y cuando con candidatos por mayoría relativa, cuando menos en la tercera parte de los 300 distritos uninominales.*
 - b) Los partidos políticos sólo pueden postular a los candidatos de la coalición de que forman parte.
 - c) La coalición termina automáticamente al concluir el proceso electoral.
 2. *Derecho de fusión.* Los partidos políticos pueden fusionarse entre sí y con asociaciones políticas nacionales en un nuevo partido.
 3. Derecho de constituir frentes. Los partidos pueden aliarse con propósitos políticos o sociales sin relación estricta a la jornada electoral.
 4. Derecho de participación en elecciones estatales y municipales. (Derecho nulo para los partidos con registro condicionado.)
 5. Derecho de formar parte de los organismos electorales
 - a) Los partidos con registro definitivo participarán por medio de un comisionado con voz y voto. Los partidos con registro condicionado lo hará con comisionado sólo con voz.
 - b) Los partidos tienen derecho a nombrar un representante ante las mesas directivas de casilla que se instalen en el país.
 - c) Facultad de nombrar representantes generales por distrito electoral uninominal.
 6. *Recursos legales, se componen de: ***

a) Inconformidad	c) Queja	e) Revisión
b) Protesta	d) Revocación	

continúa...

D) Otorga a los partidos políticos prerrogativas para su desenvolvimiento

1. Acceso permanente a la radio y televisión.
2. Exención de impuestos y derechos.
3. Franquicias postales.
4. Facilidades para tareas editoriales.
5. Contar con el mínimo de elementos para desarrollar la actividad electoral.

E) Puntualiza sus obligaciones

1. Mantener el mínimo de afiliados para su constitución y registro.
2. Ostentar la denominación de emblema, colores registrados.
3. Cumplir normas de afiliación.
4. Domicilio social para sus órganos directivos.
5. Notificación a la Comisión Federal Electoral si se modifican estatutos.
6. Edición de publicaciones mensuales.
7. Registro de listas regionales de candidatos a diputados, según el principio de Representación Proporcional.

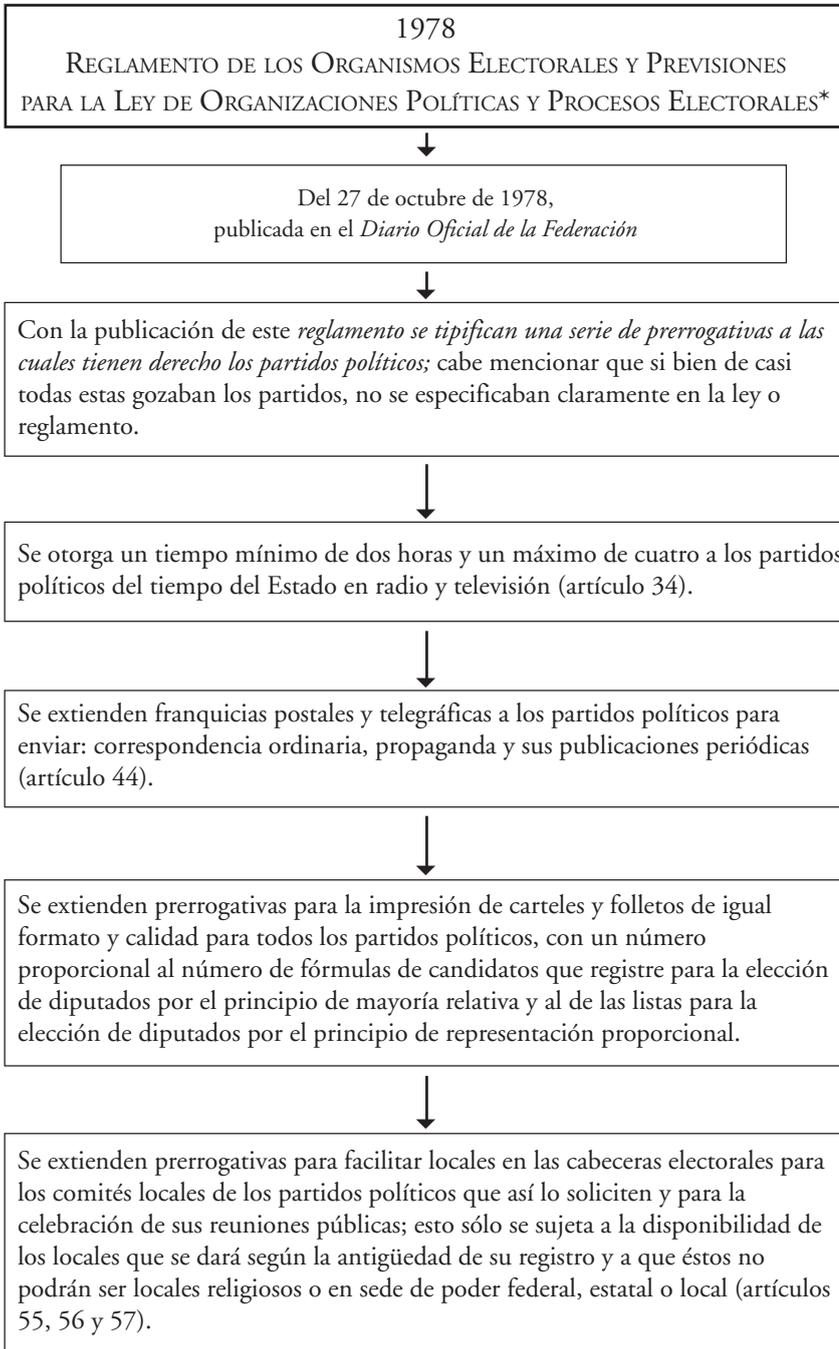
Esta ley sustituye la figura de diputado de partido e introduce el sistema de Representación Proporcional en el Sistema Electoral Mexicano (100 curules para la Cámara de Diputados).

F) Establece las razones que justifican la pérdida de registro

1. Por disolución o fusión.
2. Por incumplimiento de obligaciones.
3. Por sanción:
 - a) Habiendo postulado candidatos a diputados o senadores que resulten electos y acuerde que no formen parte del Colegio Electoral o no desempeñen su cargo, lo mismo que cuando no acredite a sus comisionados ante la Comisión Federal Electoral.
 - b) Por incapacidad electoral (al no obtener 1.5% de la votación nacional en dos elecciones consecutivas).

* Al respecto véase Burgoa *et al.* (1975) y Cárdenas (1996: 33-46).

** Cf. López Moreno (1979), Patiño Camarena (1980) y Rodríguez Araujo (1979).



* Al respecto, cf. López Moreno (1987: 19-50) y Molinar Horcasitas (1991: 93-152).

1987
CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL*
Titulos II, III y IV. De los partidos políticos nacionales
Propuesto por
Miguel de la Madrid Hurtado

El 19 de junio de 1986, se publicó en el Diario Oficial un acuerdo del presidente Miguel de la Madrid Hurtado para que la Secretaría de Gobernación convocara a la participación de "la renovación política electoral".

Del 12 de febrero de 1987. Pasadas las elecciones de 1985 y como resultado de la serie de impugnaciones realizadas por los partidos de oposición, el presidente De la Madrid decidió abrir el debate sobre la normatividad de la legislación electoral. Se realizaron audiencias públicas en las que se presentaron diversas e interesantes propuestas y, finalmente, el presidente envió a la LIII Legislatura una iniciativa de reforma constitucional en la materia y un nuevo Código Federal Electoral que sustituyó a la LFOPPE de 1977, misma que fue aprobada en diciembre de 1986.

El nuevo Código Federal Electoral introdujo algunos cambios en materia de partidos políticos con relación a su antecesor, la LFOPPE:

- Se suprimió el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales.
- Se precisó el acceso a los medios de comunicación y los recursos económicos; *para los partidos, incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200; también dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años.*
- Permitted, a diferencia de la ley electoral anterior, que el partido mayoritario participara en la distribución de diputados proporcionales en la Cámara Baja, aunque con la limitación de no pasar de 350 curules en total, lo que equivalía a 70% de los asientos de la Cámara de Diputados (origen de la llamada "Cláusula de Gobernabilidad").
- Se fijan 15 minutos mensuales de tiempo de transmisiones de que disfrutaría cada partido político de manera permanente y reafirma que la duración de las transmisiones se incrementa en periodos electorales.
- Se dispone que, a solicitud de los propios partidos, podrían transmitirse programas de cobertura regional, siempre y cuando no excedieran la mitad del tiempo asignado para sus programas de cobertura nacional, y que todos los partidos tendrían derecho a participar en un programa especial que sería transmitido por radio y televisión dos veces al mes.
- En el código se contempla la *creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral*, que sustituyó las competencias que en esta materia había otorgado a la Suprema Corte de Justicia la ley de 1977.

(Cofipe de 1989-1994)
**CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y
 PROCEDIMIENTOS ELECTORALES***
Libro segundo. De los partidos políticos
 Propuesto por
Carlos Salinas de Gortari

- Salinas de Gortari propuso nuevas consultas para modificar el Código Federal Electoral. Por varios meses, entre febrero y abril de 1989, se llevaron a cabo reuniones en la Comisión Federal Electoral para emprender la reforma.
- En agosto de 1990 fue aprobado en el Congreso el nuevo código: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).
- Esta nueva ley dio origen a cuatro instituciones: el Instituto Federal Electoral (organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones); un nuevo Registro Federal de Electores; el Servicio Profesional Electoral (servicio civil encargado de la administración de los procesos electorales); y el Tribunal Federal Electoral.

Se establecieron algunas enmiendas notables que modificaron la legislación anterior con respecto a los partidos políticos.

a) Se recobró la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones.

b) Se suprimió la figura de la candidatura común y se regularon de manera más precisa las coaliciones electorales; se suprimieron las asociaciones políticas y se mantuvo la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos.

c) Se amplió sobre nuevas bases el financiamiento a los partidos políticos y se introdujeron disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electoral.**

continúa...

En la nueva integración del Consejo General del IFE, los consejeros ciudadanos tendrían a su cargo la organización y vigilancia de los procesos electorales; *así, los partidos con voz pero sin voto, dejarían de ser juez y parte, lo cual brindaría un mayor índice de credibilidad a este organismo y a las elecciones en general.*



También se establecieron una serie de principios que buscaban mejores condiciones para la competencia electoral:

- Equidad en el acceso a los medios de comunicación.
- Mayor equilibrio en el financiamiento a los partidos; establecimiento de topes a los gastos de campaña.
- Acceso a las listas nominales de electores.
- Modificaciones a los requisitos para el registro de nuevos partidos.

* Cf. Larrosa *et al.* (1995), Becerra *et al.* (1997: 56-92) y Becerra (1994).

** Cf. Santiago Castillo (1994a y 1994b) y Molinar Horcasitas (1991: 153-214).

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA LEY ELECTORAL VIGENTE

1996-2005
**CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y
 PROCEDIMIENTOS ELECTORALES***
 (COFIPE DE 1996 A 2005)
Libro segundo. De los partidos políticos
 Propuesta por
Ernesto Zedillo Ponce de León
 Poco antes de que se iniciara el proceso electoral de 1996, los legisladores del Congreso de la Unión promovieron reformas al Cofipe, que obligaron con posterioridad a las legislaturas de los estados a modificar sus leyes electorales.



A partir de 1996 el Cofipe señalaría que la afiliación a los partidos debía ser “libre e individual”, terminándose, de esta forma, con muchos años de prácticas de afiliación colectiva obligatoria.



- a) Sobre el registro, órganos y procedimientos electorales.
1. *Desaparece el registro condicionado* de los partidos políticos, con lo cual se cierra una puerta para la renovación permanente del sistema de partidos, abierta por primera vez con la reforma de 1977 y clausurada temporalmente en 1987 y reabierta con el Cofipe de 1990.
 2. En relación con el *número de afiliados*, el mínimo que debían acreditar la agrupaciones interesadas en obtener el registro definitivo era de 65,000 ciudadanos; actualmente basta con reunir el equivalente a 0.13% del padrón electoral utilizado en la elección inmediata anterior para obtener el registro.



- b) Sobre los derechos de los partidos políticos:
1. Los partidos políticos podrían participar en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral.
 2. Gozarán de las garantías que les otorga el código para “realizar libremente sus actividades”.
 3. Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público...”
 4. Postular candidatos en las elecciones federales, en los términos de la ley.
 5. Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse.
 6. Participar en las elecciones estatales y municipales.
 7. Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral.
 8. Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.
 9. Podrán 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”.

c) Sobre las obligaciones de los partidos políticos:

1. Mantener el número de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales requeridos para su constitución y registro.
2. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones respecto a sus ingresos y egresos.
3. Comunicar al IFE cualquier modificación a sus documentos básicos, así como del cambio de domicilio.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.
13. Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.



d) Integración de la representación política.

1. Se incrementó de 1.5 a 2% del total de la votación el umbral de votación requerida para que un partido político pueda conservar su registro y sus prerrogativas.
2. *Ningún partido político podrá contar con un número total de diputados electos por ambos principios que signifique más de 8% respecto a su porcentaje de votación emitida a nivel nacional.*
3. Como excepción, esta disposición no se aplica al partido político que rebase el límite, considerando únicamente los escaños emitidos por mayoría relativa.



e) Partidos, agrupaciones políticas y coaliciones.

1. La denominación *partido político nacional* se reserva a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal.
2. *Las causales de pérdida del registro son actualmente las siguientes:*
 - No participar en un proceso electoral federal ordinario.
 - No obtener 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente.
 - Haber dejado de cumplir con alguno de los requisitos necesarios para obtener su registro.
 - Incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General del IFE, con las obligaciones que señala el Cofipe.
 - Haberse declarado disuelto por acuerdo de sus miembros.
 - Haberse fusionado con algún otro partido.



f) Condiciones de la competencia.

1. Se dispone el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social y las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas.
2. Dentro de las modalidades de financiamiento público se destacan las siguientes:
 - a) *Se introdujo el precepto de que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado*, de tal manera que los partidos políticos acabarán dependiendo en lo fundamental del erario público.
 - b) Se establecen dos grandes partidas: la primera para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, y la segunda para las actividades relativas a la obtención del voto durante los procesos electorales. En ambos casos, 30% del financiamiento público total se distribuirá entre los partidos de manera igualitaria, y el 70% restante, de acuerdo con el porcentaje de votos en la elección inmediatamente anterior.
 - c) La regulación de las coaliciones mantuvo la misma lógica restrictiva que se ha mantenido desde el Cofipe original de 1990.

Balance

A partir del recorrido presentado en la serie de cuadros sintéticos, es posible establecer una cronología en la cual agrupar en tres periodos históricos la regulación legal y constitucional del régimen de partidos mexicano entre 1911 y 1996; el primero está claramente establecido entre 1911 y 1945, se trata de un lapso de reglamentación que se ocupa fundamentalmente de la creación e integración de los partidos políticos. Etapa en la que la preocupación central estuvo en establecer requisitos de fundación sobre la base de la participación ciudadana con base al número y distribución geográfica de los simpatizantes; la obligación de contar y presentar un programa político y de gobierno, y el compromiso de mantener a los partidos lejos de las denominaciones religiosas y raciales. Otra preocupación de ese periodo fue la de mantener a los partidos fuera de ciertas tareas en la organización electoral. En síntesis, se trató de un tiempo con regulaciones mínimas sobre los partidos y de un contexto descentralizado y desconcentrado de la reglamentación legal sobre los institutos políticos; sin embargo, deseamos señalar que estos temas de reglamentación se mantienen vigentes, ya que en gran medida constituyen parte de la base de su regulación en el derecho electoral. Con respecto a la vida interna y la estructura organizacional y funcional de los partidos, la ley de entonces fue totalmente omisa.

El segundo periodo abarca de 1946 a 1976 y estuvo caracterizado por un proceso de complejización de la regulación en materia de partidos políticos, sin llegar a su *constitucionalización*. La ley de 1946 modifica lo que había sido establecido desde 1918 y brinda los cimientos de un verdadero régimen de partidos, pues aumenta el número de asociados requerido y la forma de su distribución en el país para obtener el registro de partido nacional; obliga a los partidos a normar su actuación pública en los preceptos de la constitución política y quedan definidos en la ley como “asociaciones constituidas para fines electorales y de interacción política”; por primera vez la ley dispone la obligación para los partidos de contar con un sistema de elección interna para designar candidatos y un sistema de sanciones para los afiliados que falten a los principios morales o políticos del partido (art. 25); inaugura también la posibilidad de que los representantes de partido interpongan legalmente protestas en contra de la preparación, desarrollo y cómputo de las elecciones, comprometiéndoles

a dirigirse por la vía pacífica. Para lograr lo anterior fue necesario modificar las causas de cancelación definitiva, introduciendo la de desacato de los preceptos constitucionales.

Desde 1946 los partidos fueron obligados por la ley a integrarse al órgano federal responsable de organizar las elecciones mediante comisionados con voz y voto, y a registrarse como partidos políticos ante la Secretaría de Gobernación. Este periodo inaugura, sin duda, el proceso de centralización y concentración del sistema electoral mexicano en manos del gobierno y del Poder Ejecutivo; desde estos ámbitos se “diseño” y “administró”, en gran medida, el tipo y número de partidos con que la sociedad mexicana podía contar. En la legislación de esta etapa se vislumbró el origen de una legislación que apuntaba a una mayor regulación de la vida interna de los partidos, sin embargo, no se desarrolló posteriormente.

Por último, nos encontramos con un largo periodo que va de 1977 a 1996 y que muchos estudiosos del tema estarían de acuerdo en dividir en dos tramos: el primero, de 1977 a 1988; y el segundo, de 1989 a la actualidad, es decir, el periodo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con respecto al primer subperiodo destaca la reforma constitucional de 1977, que incorpora en la Carta Magna la figura de los partidos como “instituciones de interés público”. Condición a partir de la cual se inicia la etapa de financiamiento con recursos fundamentalmente públicos mediante las llamadas prerrogativas, entre las que se encuentra el acceso permanente a la radio y la televisión, entre otras. La legislación en la materia da origen a la figura del registro condicionado y flexibiliza los requisitos de integración y registro de los partidos; también puntualiza sus obligaciones, entre las cuales, por cierto, no se prevé un sistema de rendición de cuentas ni aspectos relativos a la democracia interna en los partidos.

En relación con el segundo subperiodo (de 1989 a 1996), el Cofipe recupera la figura del registro condicionado para los partidos políticos, restringiéndolo al resultado de las elecciones. Sin embargo, la nueva legislación federal suprime la figura de la candidatura común. Por otro lado, la ley amplía y dispone nuevas bases sobre el financiamiento a los partidos e introduce disposiciones antes inexistentes relativas al desarrollo de las campañas, por ejemplo, los topes y el equilibrio en el financiamiento, así como nuevas disposiciones para la propaganda electoral. En esta misma línea, el Cofipe establece el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social bajo el principio de equidad.

Con la reforma de 1996 a esta ley terminó la etapa de afiliación política corporativa, desaparece de nueva cuenta la figura del registro condicionado, con lo cual se cierra la puerta para la renovación permanente del sistema de partidos, y se incrementa de 1.5 a 2% del total de la votación el umbral de votación requerida para conservar el registro y las prerrogativas. Esta reforma también pone fin a la “cláusula de gobernabilidad”, estableciendo que ningún partido político podría contar con un número total de diputados electos por ambos principios (MR y RP) equivalentes a más de 8% respecto a su porcentaje de votación, para lo cual existe una excepción: que el partido político rebase el límite considerado obteniendo sus triunfos en la modalidad de mayoría relativa, es decir, sin involucrar escaños de representación proporcional.

Finalmente la regulación de las coaliciones mantuvo la misma lógica restrictiva que se estableció desde el Cofipe en 1990.

Conclusiones

Como hemos podido constatar en la serie histórica de las reformas a la legislación electoral federal mexicana, en materia de partidos políticos *strictu sensu*, nuestra experiencia de casi un siglo no registra reformas y mucho menos capítulos en los que se hayan plasmado regulaciones orientadas a la vida interna de los institutos políticos y la rendición de cuentas de éstos ante la sociedad. En dos de los momentos clave de la historia electoral más reciente, esta posibilidad ni siquiera se esbozó en el diseño de la ley. En el primer caso nos referimos al momento de la llamada constitucionalización de los partidos políticos en 1977 (con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales);¹⁷ y en el segundo, cuando se abrió el debate que tuvo lugar a finales de los años ochenta del siglo XX, momento en el que los partidos políticos recuperan su importancia en los sistemas políticos.

En nuestro país, el debate de los ochenta desembocó en la reforma constitucional en materia electoral de 1989 y su ley reglamentaria aún vigente: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹⁸

La esencia de estas dos reformas se situó por fuera de la vida y funcionamiento de los partidos políticos, *evadiendo* la asignatura de la democratización

¹⁷ Cf. Ruiz Massieu (1974), y Morodo y Lucas Murillo (2001).

¹⁸ Cf. Larrosa *et al.* (1995).

en la agenda de la reforma electoral; tanto en 1977 como en 1989 (y después en 1993 y 1996) se trató básicamente de reformas para modificar la institucionalidad de la organización electoral y los mecanismos para la contabilidad de los votos; la reforma en las condiciones de y para la competencia política; de la regulación jurídica y la atención institucional para escenarios del conflicto postelectoral.

Podemos señalar que el Cofipe en materia de partidos continúa con el déficit de la tradición de sesenta años de legislación electoral federal, al mantener intactas las disposiciones relativas a los partidos en cuanto a la reforma democrática y la rendición de cuentas. Al respecto debemos señalar que la promulgación de legislaciones especiales sobre partidos ha demostrado ser un factor decisivo para la institucionalización de éstos.¹⁹

El hecho es que la actividad de los partidos políticos en México, hoy repercute en una gran cantidad de ámbitos de la vida pública nacional, por lo que resulta de carácter más o menos apremiante contar con una reforma constitucional, o bien, con un conjunto de reformas al Cofipe, que nos coloquen en la ruta de la democratización de los partidos políticos y en un estricto sistema institucional de fiscalización sobre éstos.

Así como en un tiempo fueron urgentes y necesarias las reformas a la composición y funcionamiento de los órganos electorales, el día de hoy resulta necesario que la reforma visite la casa de los partidos. Una reforma ante la cual hay preguntas centrales que vienen de la sociedad: ¿por qué en los partidos mexicanos importan más los líderes que sus mecanismos institucionales de decisión?; ¿logramos ver desde la sociedad a los partidos en tanto “suma de individuos que forman constelaciones de grupos rivales” en los que las relaciones internas son potencial y latentemente conflictivas? Y en ese sentido, ¿estamos dispuestos a tener y a mantener públicamente a esos partidos políticos? y ¿estamos socialmente en espera de un sistema de rendición de cuentas sistemático de los partidos ante los ciudadanos, que sustituya a las coyunturas de orden político-electoral en que esto se plantea?

Por todo lo antes señalado creemos necesario recuperar la discusión sobre la posibilidad de contar en México con una ley de partidos, como nos recuerda Petra Bendel, “la existencia o no de leyes de partidos separadas de las leyes electorales no refleja por fuerza la densidad de la regulación sobre los partidos políticos ni tampoco parece indicar la importancia que

se les atribuye” (Bendel, 1998). Ahí donde no existen leyes de partidos por separado, muchas veces se encuentran títulos muy detallados sobre su reglamentación. Este último es de manera parcial el caso de México, ya que el Cofipe contiene un extenso capítulo sobre los partidos políticos, y hay que señalar que se trata de un capítulo dedicado a la constitución, registro, fusión, coalición, derechos y obligaciones de los partidos,²⁰ sin embargo, podemos considerar que en términos constitucionales y reglamentarios, “la legislación mexicana se inscribe en un relativo *laissez-faire*”, cuyas disposiciones resultan insatisfactorias para regular a estas entidades de interés público.

Como ya ha sido detectado por diversos investigadores, en México tanto la Constitución como las leyes electorales (en el ámbito federal y estatal) tienen lagunas en materia de reglamentación sobre la vida de los partidos, por ejemplo, los consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral e institutos de las entidades federativas, y los jueces y magistrados del máximo órgano jurisdiccional en la materia, son los encargados de resolver asuntos no previstos tanto en la Constitución como en el Cofipe. En el caso de la ley electoral, el artículo 24 establece requisitos para la obtención del registro, pero no hace referencia a la obligación y verificación de un proceso democrático para tal fin; en sentido contrario, el artículo 66 del mismo Cofipe establece las condiciones bajo las que se pierde el registro como partido político nacional, sin contemplar en ningún momento la violación de derechos de militantes y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y sin establecer sanciones de algún tipo.

Lo mismo sucede en el artículo 25 en materia de democracia interna, en el cual tampoco se prevé sanción alguna. La ley mexicana es excluyente respecto a los derechos y a la defensa de los integrantes de un partido político. Por ello se requieren medios de defensa y que quien resuelva sea el Poder Judicial vía el Tribunal del Poder Judicial de la Federación y no un órgano de vigilancia de los propios partidos, como ha sucedido en los últimos años.

Finalmente, podemos afirmar que los libros y trabajos de *segunda generación*²¹ relativos a los partidos políticos en México nos proporcionan hoy

²⁰ Secretaría de Gobernación, Cofipe.

²¹ Por trabajos de segunda generación nos referimos a los textos de investigación publicados a partir de los años noventa del siglo xx, y en particular, a los de finales de la década (al res-

un buen marco teórico acerca de los partidos en cuanto a la organización y el ejercicio del poder de estos institutos, de tal modo que en la actualidad sabemos mucho más sobre sus aspectos organizativos, vida interna, procesos de *democratización* e institucionalización, y también del funcionamiento y composición de los sistemas de partidos.

En todo caso, la materia prima con la que contamos en nuestro país para emprender el camino hacia la reforma de nuestro marco legal en materia de partidos políticos se encuentra en las *tendencias* de los últimos diez o quince años en la experiencia internacional de algunos países y su expresión en el derecho electoral; también tenemos nuestra propia experiencia en el marco de los años de nuestra transición política. Apoyándonos en estas dos pistas, pero sobre todo en el reconocimiento que puedan hacer los propios partidos políticos de este pendiente legislativo, podremos producir la reforma que aún está esperando el sistema electoral mexicano: la reforma que pasa por la casa de los partidos vía los legisladores en el Senado de la República y la Cámara de Diputados, tarea que se ve difícil, ya que los legisladores son parte orgánica de los partidos políticos y eso impide cierta dinámica en el tratamiento del tema.

Bibliografía general

Aguirre Ramírez, Pedro

- 2002 “Hacia una ley federal de partidos políticos en México”, en María del Pilar Hernández coord., *Partidos políticos: Democracia interna y financiamiento de campañas* (Memoria del Séptimo Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional), Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

Alcocer, Jorge

- 1995 *Elecciones diálogo y reforma. México, 1994*, Nuevo Horizonte, México.

Alemán Velasco, Miguel

- 1995 *Las finanzas de la política. Estudio comparativo internacional de la legislación y la praxis del financiamiento de los partidos políticos*, Diana, México.

pecto véase el apartado bibliográfico de *Textos actuales sobre partidos políticos en México 1990-2005*, al final del artículo).

- Barquín, Manuel A.
 1987 “La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis”, en *Cuadernos de CAPEL*, núm. 22, San José.
- Becerra, Pablo Javier
 1994 “Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas”, en *Polis 1994*, UAM-I, México, pp. 139-160.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg
 1997 *La reforma electoral de 1996. Una descripción en general*, FCE, México.
 2000 *La mecánica del cambio político en México*, Editorial Cal y Arena, México.
- Bendel, Petra
 1998 “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal”, en Dieter Nohlen, *et al.*, comp., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE-IFE, México.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino
 1982 *Diccionario de política*, t. II, Siglo XXI Editores, México.
- Cárdenas Gracia, Jaime
 1996 *Partidos políticos y democracia*, Instituto Federal Electoral (IFE) (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 8), México.
- Cohen, Jean y Andrew Arato
 1999 *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México.
- Emmerich, Gustavo
 1985 “Las elecciones en México 1908-1911: ¿sufragio efectivo?, ¿no reelección?”, en Pablo González Casanova, *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, Siglo XXI editores/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, pp. 41-67.
- Esparza, Bernardino
 2000 *Crisis democrática en los partidos políticos*, Cárdenas editores, México, 2ª edición.
- Freidenberg, Flavia
 2005 “Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina”, México (mimeo).
- García Orozco, Antonio
 1989 *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial*, México, 3ª edición.

- García Pelayo, Manuel
1996 *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.
- González Casanova, Pablo
1985 *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, Siglo XXI Editores/Instituto de Investigaciones Sociales (IIS)-UNAM, México.
- González Oropeza, Manuel
1993 “Hacia una ley de partidos políticos en México”, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, IJ-UNAM/Tribunal Federal Electoral (TFE), México, pp. 489-496.
- Larrosa, Manuel, *et al.*
1995 “Las reformas electorales, 1989-1993”, en Jorge Alcocer, coord., *Elecciones diálogo y reforma. México 1994*, 2 ts., Nuevo Horizonte, México, pp. 13-31.
- López Moreno, Javier
1979 *La reforma política en México*, Siglo XXI Editores, México.
1987 *Elecciones de ayer y de mañana*, B. Costa-Amic, México.
- Meyer, Lorenzo
1985 “La revolución mexicana y sus elecciones presidenciales, 1911-1940”, en Pablo González Casanova, *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, Siglo XXI Editores/Instituto de Investigaciones Sociales (IIS)-UNAM, México, pp. 69-99.
- Molinar Horcasitas, Juan
1991 *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Editorial Cal y Arena, México.
- Montaño, Jorge
1975 *Partidos y política en América Latina*, UNAM (IJ), México.
- Morodo, Raúl y Pablo Lucas Murillo
2001 *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos (caso de España en el contexto de 1978)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.
- Muñoz Armenta, Aldo
2004 “El personalismo y la discrecionalidad: punto de partida para una ley de partidos en México”, en Juan Luis Hernández, coord., *La agenda electoral de la consolidación democrática*, Universidad Iberoamericana-Senado de la República, México, pp. 127-163.

Nohlen, Dieter, *et al.*

1998 *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica (FCE)/IFE, México.

Patiño Camarena, Javier

1980 *Análisis de la reforma política*, UNAM, México.

Ruiz Massieu, Francisco

1974 *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, México.

Santiago Castillo, Javier

1994a “La regulación jurídica del financiamiento de los partidos políticos en México (1963-1990)”, en *Polis 1993*, UAM-I, México.

1994b “La reforma legal sobre prerrogativas a los partidos políticos 1993-1994”, en *Polis 1994*, UAM-I, México, pp. 161-179.

Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2004.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Código Federal Electoral.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) comentado, Instituto Federal Electoral (IFE), noviembre de 1990.

Ramos, Jorge y José Herrera Peña

1991 *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, Secretaría de Gobernación, México.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) comentado, IFE, noviembre de 1994.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) comentado, IFE, noviembre de 1996.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) comentado, IFE, noviembre de 2003.

García Orozco, Antonio

1989 *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial, México, 3ª edición.

Gutiérrez, Sergio Elías y Roberto Rives

1995 *La Constitución Mexicana al final del siglo XX*, Las Líneas del Mar, México, 2ª edición.

Bibliografía especializada sobre partidos políticos

Estudios teóricos sobre partidos políticos (textos clásicos del siglo XX)

- Castillo, Pilar del
1985 *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Siglo XXI de España, Madrid.
- Duverger, Maurice
1994 *Los partidos políticos*, FCE, México [traducción de Enrique González Pedrero y Julieta Campos].
- García Cotarelo, Ramón
1985 *Los partidos políticos*, Sistema, México.
- García Pelayo, Manuel
1996 *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.
- Gunther, Richard, José Ramón Montero y Juan Linz, eds.
2002 *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, Oxford.
- Hofstadter, Richard
1987 *La idea de un sistema de partidos*, Gernika, México.
- Kurt, Lenk y Franz Neumann, eds.
1980 *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos* (traducción de Ignacio Otto), Anagrama, Barcelona.
- La Palombara, Joseph y M. Weiner, comps.
1966 *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton.
- Lijphart, Arend
1995 *Electoral System and Party System*, Oxford University Press, Oxford.
- Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan, eds.
1967 *Party Systems and Voter Alignment: Cross National Perspectives*, The Free Press, Nueva York.
- Michels, Robert
1996 *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna (1911)*, ts. I y II, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Neuman, Sigmund
1956 *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, University of Chicago Press, Chicago.

Nohelen, Dieter

1994 *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México.

Offe, Clause

1992 *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid.

Ostrogorski, Moises

1964 *Democracy and Organization of Political Parties*, Quadrangle Books, Chicago [1902].

Panebianco, Angelo

1990 *Modelos de partido*, Alianza Universidad (núm. 627), Madrid.

Sartori, Giovanni

1980 *Partidos y sistemas de partidos*, vol. 1, Alianza, Madrid.

Weber, Max

1964 *Economía y sociedad*, FCE, México, 2 vols. [1922].

*Libros clásicos sobre los partidos políticos en México (1960-1980)**

Aguilar Mora, Manuel

1978 *La crisis de la izquierda en México*, Juan Pablos Editor, México.

Alonso, Jorge

1987 *El PDM: movimiento regional*, Universidad de Guadalajara, México.

Anlen, Jesús

1973 *Origen y evolución de los partidos políticos en México*, Porrúa, México.

Burgoa, Ignacio, *et al.*

1975 *El régimen constitucional de los partidos políticos*, IJ-UNAM, México.

Conchello, José Ángel, *et al.*

1975 *Los partidos políticos en México*, FCE, México.

Delhumeau Arrecillas, Antonio, dir.

1970 *México: realidad política de sus partidos políticos*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, México.

Escurrida, Mario

1985 *Análisis teórico del Partido Revolucionario Institucional*, Porrúa, México.

* Para libros y artículos sobre partidos políticos en México anteriores a 1960, cf. González Pozo (1978).

Femat Ramírez, Roberto

1985 *Los partidos políticos: antecedentes*, Porrúa, México.

Fernández Christlieb, Paulina

1986 *Elecciones y partidos en México*, Ediciones El Caballito, México.

Fuentes Díaz, Vicente

1969 *Los partidos políticos en México*, Altiplano, México.

Furtak, Robert

1966 *El Partido de la Revolución y la estabilidad política en México*, UNAM, México.

Garrido, Luis Javier

1985 *El Partido de la Revolución Institucionalizada. Medio siglo de poder en México. La formación del nuevo estado*, Siglo XXI Editores, México, 5ª edición.

González Cosío-Díaz, Arturo

1959 *Los partidos políticos en México y su reglamentación jurídica*, UNAM, México.

González Casanova, Pablo

1965 *La democracia en México*, Ediciones Era, México.

1981 *El estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, México.

1985 *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, Siglo XXI Editores/IIS-UNAM, México.

González Pozo, Ignacio

1978 *Bibliografía general de las agrupaciones y partidos políticos mexicanos 1910-1970*, Comisión Federal Electoral (serie Bibliográficas), México.

Lajous, Alejandra

1985 *Los orígenes del partido único en México*, UNAM, México, 3ª edición.

1986 *Los partidos políticos de México*, Premia, México, 2ª edición.

León, Samuel y Germán Pérez

1988 *De las fuerzas políticas y partidos políticos*, UNAM/Plaza y Valdés, México.

Márquez, Manuel

1972 *El Partido Comunista Mexicano*, Ediciones El Caballito, México.

Martínez Verdugo, Arnoldo

1971 *El Partido Comunista Mexicano, trayectoria y perspectivas*, Fondo de Cultura Popular, México.

- Mendieta y Núñez, Lucio
 1981 *Los partidos políticos*, Porrúa, México [1947].
- Moguel, Julio
 1987 *Los caminos de la izquierda*, Juan Pablos Editor, México.
- Moreno, Daniel
 1977 *Los partidos políticos del México contemporáneo, 1967-1977*, B. Costa-Amic, México, 6ª edición.
- Nuncio, Abraham
 1986 *El PAN, alternativa de poder o instrumento de la oligarquía empresarial*, Compañía Editorial Nueva Imagen, México.
- Rodríguez Araujo, Octavio
 1979 *La reforma política y los partidos en México*, Siglo XXI Editores, México.
- Santiago, Javier
 1987 *PMT, la difícil historia*, Editorial Posada, México.

*Libros actuales sobre partidos políticos
 en México (1990-2005)*

- Aguirre, Pedro, Alberto Begne y José Woldenberg
 1993 *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, Trazos, México.
- Alarcón, Víctor, Cuitláhuac Bardán y Ricardo Espinoza, coords.
 2003 *Elecciones y partidos políticos en México 2000*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I), México.
- Alcántara, Manuel
 1993 *Guía bibliográfica sobre procesos electorales y partidos políticos en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral, México.
- Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg, coords.
 2003 *Partidos políticos en América Latina*, FCE-IFE, México.
- Alcocer, Jorge, comp.
 1993 *Dinero y partidos*, Nuevo Horizonte Editores, México.
- Alonso, Jorge
 1990 *En busca de la convergencia: El Partido Obrero Campesino de México*, Ediciones de la Casa Chata, México.

- Alonso, Jorge y Sergio Sánchez, coords.
1990 *Democracia emergente y partidos políticos*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2 vols.
- Arreola, Carlos
1994 *Ensayos sobre el PAN*, Porrúa, México.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg
2000 *La mecánica del cambio político en México*, Editorial Cal y Arena, México.
- Béjar, Luisa
2004 *El poder legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, UNAM-Gernika, México.
- Borjas Benavete, Adriana
2003 *PRD. Estructura, organización interna y desempeño público. 1989-2003*, Gernika, México.
- Cárdenas Gracia, Jaime
1992 *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, FCE, México.
1996 *Partidos políticos y democracia*, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 8), México.
- Crespo, José Anonio
1998 *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*, Editorial Grijalbo, México.
2001 *PRI: de la hegemonía a la oposición. Un estudio comparado 1994-2001*, Centro de Estudios de Política Comparada, México.
- Favela, Alejandro y Pablo Martínez
2003 *México: ciudadanos y partidos políticos al inicio del siglo XXI*, UAM-I/Plaza y Valdés, México.
- Garay, Fernando de
2003 *PRI. Esbozo histórico*, Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, México.
- Garrido, Luis Javier
1993 *La ruptura. La corriente democrática del PRI*, Editorial Grijalbo, México.
- González Casanova, Pablo
1990 *Democracia emergente y partidos políticos*, Ediciones Era, México, 2 vols.

- González Compeán, Miguel y Leonardo Lomelí, coords.
 2000 *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, FCE, México.
- Larrosa, Manuel, coord.
 2001 *Elecciones y partidos políticos en México 1997*, Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM-I, México.
- Larrosa, Manuel y Leonardo Valdés, coords.
 1996 *Elecciones y partidos políticos en México 1994*, Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM-I/Instituto de Estudios de la Revolución Democrática-Partido de la Revolución Democrática, México.
 1998 *Elecciones y partidos políticos en México 1995*, Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM-I/Fundación Rafael Preciado Hernández-Partido Acción Nacional, México.
- Larrosa, Manuel y Pablo Javier Becerra, coords.
 2005 *Elecciones y partidos políticos en México 2003*, Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM-I, México.
- Larrosa, Manuel y Ricardo Espinoza, coords.
 1999 *Elecciones y partidos políticos en México 1996*, Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM-I, México.
- Loaeza, Soledad
 1999 *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido*, FCE, México.
- Mirón, Rosa María y Ricardo Espinoza, coords.
 2004 *Partidos políticos, nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, UAM-I/IIJ-UNAM/Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, México.
- Moctezuma Barragán, Pablo
 1997 *Los orígenes del PAN*, Checatl ediciones, México.
- Molinar Horcasitas, Juan
 1991 *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Editorial Cal y Arena, México.
- Reveles, Francisco, coord.
 2003a *Partido Revolucionario Institucional: crisis y refundación*, Gernika, México.
 2003b *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, Gernika, México.

- 2003c *Partido de la Revolución Democrática: los problemas de la institucionalización*, Gernika, México.
- Sánchez, Marco Aurelio
- 2001 *PRD, el rostro y la máscara, ensayo de la crisis terminal de una élite política*, ediciones CEPACOM, México.
- Sirvent, Carlos, coord.
- 2002 *Partidos políticos y procesos electorales en México*, Porrúa/UNAM, México.

Artículo recibido el 19 de mayo de 2005
y aceptado el 31 de agosto de 2005