

Los partidos políticos en México y la reforma constitucional electoral 2007

Petra Armenta Ramírez*

RESUMEN: *El análisis se centra en divulgar las características principales del proceso de reforma constitucional electoral, publicadas el 13 de noviembre de 2007 en México.*

Palabras claves: *democracia, partidos políticos y reforma constitucional.*

ABSTRACT: *The analysis concentrates in disclosing the main characteristics of the electoral constitutional reform process, published on November 13th 2007 in Mexico.*

Key words: *democracy, political parties and constitutionalist reforms.*

SUMARIO: Introducción. 1. Los partidos políticos en el sistema electoral. 2. La reforma constitucional electoral 2007. Conclusión. Bibliografía.

Introducción

Entre nosotros ya parece un lugar común decir que la vida política del país se caracteriza por su dinamismo. Eso es así porque el proceso de cambio político lleva ya un buen tiempo instalado sin haber podido aún concluir su ciclo. Puede decirse que estamos viviendo la era de la reforma política, la cual, si bien ha tenido como puntual el aspecto electoral, se ha proyectado también hacia el conjunto de instituciones del sistema político. Los partidos y la cultura política se han ido transformando en una ruta que ha permitido darle otra fisonomía a los asuntos públicos.

La historia de las reformas constitucionales y legales en el contexto mexicano, aun antes de su independencia, ha tenido normas y procesos electorales, previstos, regulados y sancionados por el derecho, pero difícilmente podríamos afirmar que siempre ha tenido democracia o que siempre ha sido un Estado de derecho.

* Doctora en Derecho. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

En efecto, el derecho electoral, como otros ámbitos del derecho, eran diseñados, propuestos, aprobados, promulgado y aplicado por el partido oficial que, en un primer momento no tenían competidores reales. Unas cuantas normas sobre soberanía popular, representatividad, partidos políticos, ciudadanía, votaciones y reparto de curules eran suficientes para legalizar la designación de presidentes y legisladores nacionales. EL partido oficial era el interlocutor de los temas relacionados con el acceso y el ejercicio del poder.

Hoy, día los partidos políticos cuentan un espacio de presión y negociación que evitan la decisión unilateral y arbitraria que antaño daba vida y acción al derecho electoral.

Las reformas han respondido a muy diversas circunstancias. No obstante es indudable que las leyes electorales son uno de los indicadores más evidentes de la evolución de la sociedad mexicana.

El análisis de estas líneas tiene como objetivo en listar y divulgar las características principales del proceso de reforma constitucional electoral, publicadas el 13 de noviembre de 2007 como también señalar las que se encuentran pendientes de regulación. Queda claro, así, que este trabajo no pretende agotar el tema, sino contribuir al debate y a la reflexión sobre los progresos registrados.

Si aspiramos al equilibrio democrático y de justicia política por el que se ha luchado, se tiene que arribar a una nueva legislación que impida el cacicazgo local, controlando la legalidad de los procesos electorales locales y lo que es muy importante la inoperancia fáctica del derecho electoral bajo un contexto de presión y arreglos políticos.

1. Los partidos políticos en el sistema electoral

Los partidos políticos han sido objeto de numerosos estudios tanto jurídicos como sociológicos y no hay un pleno acuerdo en cuáles son sus características definitorias. No obstante, todos coinciden en que los partidos son asociaciones, jurídicas o de hecho, que tienen una cierta estabilidad o permanencia, cuyos miembros están ligados por la creencia en unas mismas ideas y unos mismos fines, y que para su realización persiguen alcanzar el poder público. Sin duda éste último objetivo es la nota más definitoria de un partido político y lo que lo distingue de las demás asociaciones.

El estado moderno ha presenciado el surgimiento de los partidos políticos como un importantísimo componente de los órganos del poder.¹ Intermediarios entre el elector y el elegido, los partidos tienen su propia inercia y su íntima mecánica de decisiones.

Los partidos fueron el punto de arribo de las sociedades, después de siglos de lucha por el poder sin más regla que la del predominio del más fuerte. También el caso de los partidos triunfa él más fuerte, pero se fortalece si se ejerce a través de normas aceptadas por la comunidad, en cuya elaboración intervienen órganos representativos.

Los efectos del triunfo también están regulados y caracterizan al Estado de derecho. En esta medida los partidos habrían sido impensables sin el constitucionalismo moderno, y a su vez éste habría resultado inoperante sino hubieran aparecido los partidos políticos. En el primer caso porque el constitucionalismo definió la integración y atribuciones de los órganos del poder; en el segundo, porque habría sido contradictorio que la lucha por integrar esos órganos quedase sujeta al arbitrio de los agentes políticos. La aparición de los partidos permitió superar la práctica aniquiladora de la contención política sin normas.

El pluralismo ha empezado a ser una realidad social, política y cultural que garantiza la coexistencia de opiniones diversas y divergentes. La incertidumbre democrática ha ganado más terreno, y ya no existen triunfos seguros para ningún candidato o partido. La competencia política y la alternancia de partidos en los diversos órdenes del poder, a su vez, está forzando a todos los actores a asumir actitudes políticas responsables.

Lo que caracteriza la vida política del país en nuestros días ha estado determinado por el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público, afines de los años setenta. Una vez convertidos en parte del sistema institucional, correspondió a los partidos la tarea de luchar por ganar el respaldo de los ciudadanos,² lo que ha conllevado serios retos y dificultades.

Los retos han tenido que ver con el hecho de que hasta hace unos años los partidos no eran los verdaderos actores de la política ni los ciudadanos podían decidir quién los gobernaría. Las dificultades han estado ligadas a lo anterior, en el

¹ Cfr. OROZCO ENRÍQUEZ, José de Jesús *et al.*, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, ZOVATO, Daniel (Coord.), Ed. UNAM/IDEA, México, 2006, p. 579.

² DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *Teoría política y constitucional*, Ed. UNAM/IIJ, México, 2006, p. 207.

sentido de que la ausencia de competencia política hacia de los partidos maquinarias impotentes y de los procesos electorales un ritual carente de significación.

Resultado de las elecciones de 1997, el modelo político es sustancialmente diferente. No es exagerado afirmar que el motor de la vida política es la competencia entre los partidos. El desarrollo de los gobiernos compartidos o divididos y la alternancia de partidos en el poder dos de los signos políticos distintivos de los tiempos corren en los estados y en el DF han derivado del comportamiento electoral adoptado por los ciudadanos ante las promesas incumplidas y ante la ineficaz gestión de los gobiernos. Eso habla también de los nuevos rasgos de la cultura política, de acuerdo con los cuales no hay alineamientos incondicionales ni compromisos inmutables. Los ciudadanos han ido descubriendo la importancia decisiva de los procesos electorales y la utilidad estratégica de su voto.

Aunque no estamos dentro de la deseable normatividad democrática, los avances han sido sustanciales. Cada vez tenemos en México una ciudadanía exigente y vigilante, que quiere partidos responsables, políticos honestos y gobiernos que respondan. Eso ha sido el motor de la nacionalización de las elecciones locales. En ese sentido lo local, es cada vez más nacional.

Es importante tener en consideración que si bien el presente análisis versa sobre la regulación en el ámbito federal, algunas de las consideraciones también van a lo local, toda vez que: si bien cada entidad federativa, el Distrito Federal y la propia Federación, están sujetos regímenes electorales propios, todos éstos ámbitos comparten principios rectores que provienen de la constitución federal, y porque una tendencia del derecho electoral mexicano consiste en que buena parte de las leyes electorales locales reproducen los esquemas y directrices contenidos en la ley electoral federal.

Mucho se ha debatido acerca de la actuación de los partidos en el sistema democrático. Se ha dicho que desnaturalizan la idea de representación, la enumeración de las deformaciones en las conductas de los partidos se han apuntado: manipulación del electorado, formación y consolidación de elites dominantes por el reparto de candidaturas o por la adjudicación de cargos directivos, formación y consolidación de burocracias que viven de los recursos financieros del partido, negociación entre dirigentes partidistas para repartir el poder de una manera distinta y a veces hasta opuesta a la decisión popular, modificación de la tesis doctrinarias según el talante del líder o los imperativos de

la función gobernante, si se trata de un partido en el gobierno, ocultamiento de las fuentes de financiamiento.

Todo lo anterior forma parte de un amplio catálogo de problemas identificados en la vida de los partidos en una democracia competitiva. Por ello la dinámica de los partidos tiene que ajustarse a los términos de un sistema constitucional democrático, que redefinan su papel en el sistema. En esta medida, las normas de interacción tienen que descansar en acuerdos cooperativos y voluntad política para cumplirlos. Como consecuencia de la naturaleza constitucional de los partidos, éstos no tienen otra posibilidad racional que participar en los acuerdos, indispensables para el funcionamiento y la actualización del sistema constitucional, se corrobora que el conjunto de valores morales que los partidos aplican en sus relaciones entre sí, con las autoridades y con la ciudadanía, confirma el carácter de instituciones de interés público que las constituciones le suelen atribuir.

Del comportamiento de los partidos dependerá, por tanto, la vigencia del sistema representativo, la mayor autonomía posible del ciudadano para elegir, el equilibrio funcional entre los órganos de poder, el grado de participación de la ciudadanía en las decisiones del Estado, el encauzamiento institucional de las presiones políticas, la estabilidad de las instituciones, la funcionalidad y eficiencia del sistema normativo.

Sólo en la medida que cumplan, actuarán conforme a una moral pública que permita beneficios comunes para ellos y generales para el Estado. Con toda razón se ha dicho que si bien la democracia no puede vivir sin partidos organizados, puede morir por la acción de los partidos. Por eso, porque las agrupaciones políticas pueden llegar a ser la vida y la muerte de la democracia, es que nadie discute hoy la necesidad de su reglamentación.

Lo que se trata, en definitiva, es del efectivo fortalecimiento de los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático. No por difícil la tarea dejará de ser asumida. Cito a Sartori³ en su libro: *Ingeniería constitucional comparada*, cuando se refiere a lo difícil de la política: “La administración de la política era mucho más fácil hace un siglo. La creciente dificultad de la política se debe a varias razones. Sin embargo, las semillas de la política difícil son igualmente tecnológicas y tienen mucho que ver con la videodemocracia. En el

³ Cfr. GIOVANNI, Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, p. 89. véase ANSOLABEHERE, Karina, *La política desde la justicia. Corte suprema, democracia y gobierno en Argentina y México*, Ed. Fontamara-FLACSO, México, 2007, p. 43.

ínterin nos enfrentamos a procesos degenerativos, en especial al aumento de la corrupción de la política, que corrompe a la propia política”.

Para hacer funcionar una democracia, que es por naturaleza un sistema político altamente competitivo, se requiere la acción convergente de instituciones públicas, partidos políticos y ciudadanos. La experiencia que vive México tiene pocas diferencias con la acumulada por otros países.

La evolución de nuestra vida electoral es conocida, y de manera general puede decirse que los tramos más significativos del cambio se comenzaron a producir con la reforma de 1977, sin que con esta afirmación se desestime la profunda importancia que en su momento tuvieron las reformas de 1953, que le dio el voto a la mujer, y de 1963, que estableció los diputados de partidos.

El período de casi veinte años que comprende de 1977 a 1996⁴ enmarca la transformación paulatina del sistema electoral mexicano y, por ende, de la democratización del país.

En un estado democrático, la legitimación del poder nace de las urnas, de la voluntad manifestada en los procesos electorales por los ciudadanos, y por tanto, la ley electoral no es una ley de carácter puramente administrativo, ya que es, junto con la Constitución, la pieza maestra del sistema político constitucional.

La reforma constitucional en materia electoral aprobada por el Congreso de la Unión durante el mes de noviembre del año pasado,⁵ presenta características relevantes, la reciente reforma tiene que ver con el proceso a partir del cual se concreto. A diferencia de las anteriores, ésta fue promovida desde el ámbito de competencia del Poder Legislativo, debe tomarse en cuenta que en diversas materias los partidos políticos pasaron de ser sujetos, en las reformas electorales precedentes a objeto de trascendentes modificaciones en el marco constitucional.

2. La reforma constitucional electoral 2007

Una de las características del desarrollo del sistema democrático en México ha sido la transformación y creación de diversas instituciones políticas, se han observado cambios significativos en las preferencias electorales de la ciudadanía.

⁴ ACKERMAN, John M, *Organismos autónomos y democracia*, 2ª ed., Ed. UNAM/IIJ-Siglo Veintiuno Editores, México, 2007, p. 45.

⁵ Diario Oficial de la Federación 13 de noviembre de 2007

El avance del pluralismo en la sociedad sentó las bases del fortalecimiento electoral de los partidos políticos. Las elecciones determinan la transparencia y legalidad del proceso, en las pasadas elecciones federales de 2006 se fueron presentando nuevos problemas y retos, que puso en duda la legalidad y legitimidad de los resultados electorales.

El desarrollo de las elecciones precisa de una organización que vele por el cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico para cada una de las fases del proceso electoral.⁶ La realización del principio democrático depende en gran medida de la existencia de una buena y agilidad objetiva de la administración electoral, al extremo de constituirse en una de las piezas claves del Estado democrático, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino también desde una perspectiva política. La legitimación del sistema constitucional establecido está condicionada en gran parte por la estructura y funcionamiento de la administración electoral. Conforme al artículo 41 constitucional,⁷ “la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán los principios rectores”.

Estos avances en la legislación electoral nos permiten nuevas metas en la permanente tarea de lograr su perfeccionamiento. Esencialmente la reforma de 2007 se centró: el régimen de partidos políticos en México; la reducción del tiempo y del financiamiento en campañas electorales y las condiciones para difundirlas en los medios de comunicación electrónica, como también el fortalecimiento a las autoridades electorales.

El propósito central de la misma, es dar paso a innovar el marco electoral y la relación de los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión.

Las líneas a continuación son sólo una aproximación general a la reflexión de la reforma constitucional de 2007,⁸ y que conlleva los siguientes avances: reducción

⁶ NIETO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral*, Ed. UNAM, México, 2003, p.30.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ CORDOVA VIANELLO, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México” en *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Ed. UNAM/IDEA, México, 2008, p. 653.

en los montos de financiamiento público que reciben los partidos. Se plantea que en los años de las elecciones se entregará a los partidos, no ya un tanto adicional al financiamiento ordinario, como venía ocurriendo hasta ahora, sino solamente 50% de ese financiamiento cuando se trate de elecciones presidenciales y de sólo 30% en las elecciones intermedias, cuando se elige sólo a diputados.

También se reduce la duración de las campañas de manera importante, fijando las campañas presidenciales en 90 días (frente a más de 160 que duraban en el pasado), y las de diputados en 60 días (cuando duraban más de 70). En ese mismo sentido, se reconoce constitucionalmente la figura de las precampañas y se acota su duración a un máximo de dos terceras partes del tiempo de las campañas.

Se prohíbe la compra de publicidad electoral en medios electrónicos y se establece que el acceso de los partidos a éstos será a través de los tiempos del estado, mismo que será administrado por el IFE, se impide la publicidad gubernamental durante las campañas y se establece el carácter institucional de dicha propaganda, impidiendo la personalización de la misma.

Se fortalecen las atribuciones del IFE en materia de fiscalización, al prever desde la Constitución la eliminación del secreto bancario, fiduciario y fiscal para el órgano del instituto de realizar esa tarea, como en materia de acceso a medios, al considerársele como la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de las reglas, y en su caso sancionar las violaciones que se cometan.

Se fortalece el tribunal al establecer la permanencia de las salas regionales, además se le reconoce la capacidad al tribunal de revisar la constitucionalidad de las leyes electorales, pudiendo dejar de aplicarlas en caso de que contraríen los principios de la Constitución.

Se establece desde la Carta Magna la susceptibilidad que tiene toda elección de ser anulada si se actualizan las causas específicas que deberán desarrollarse en la ley, con lo que, en los hechos, se anula la figura de la llamada causa abstracta de nulidad.

Se establece que las elecciones en las entidades federativas deberán realizarse en una única fecha cada año: el primer domingo del mes de julio, además de que se homologa la duración de las campañas y las precampañas en los procesos electorales locales. De esta manera, se concreta en un período de pocos meses al año la tensión y confrontación política que con el actual calendario electoral es prácticamente permanente.

Se trata, en suma, de una reforma que si bien adolece algunos faltantes (como al IFE de interponer controversias constitucionales), el control de la vida interna de los partidos, viene a subsanar algunas deficiencias que venía arrastrando el derecho electoral en México. Restan, empero, algunos desafíos. La democracia está pendiente de consolidación, y esto depende en buena medida de la adopción de nuevas decisiones que están directamente vinculadas con el sistema electoral.

Conclusión

En tal contexto, la reforma de 2007, vía el incremento de facultades al IFE, abrió una brecha entre el tamaño y la dificultad de las tareas por realizar y los recursos organizativos, procedimentales y humanos con los que actualmente cuenta. La complejidad dibuja los contornos de los retos que hay que asumir en materia de implementación. Con la diferencia de que, en rigor, ahora dicha brecha ha de ser resuelta en congruencia con los criterios históricos de la gestión electoral: eficacia, eficiencia, transparencia y calidad.

En este sentido, desde mi perspectiva son necesario seguir incorporando reformas que permitan: la democracia interna de los partidos políticos, la regulación de los partidos propende a incorporar normas que garanticen su probidad pública, ley de partidos políticos, reglas más precisas en cuanto a la organización y funcionamiento de los órganos intrapartidarios, mecanismos de protección, a efecto de dar mayor certeza a los ciudadanos sobre sus derechos político-electoral.

La vida de las instituciones no supone la cancelación de los liderazgos, pero sí reclama que su funcionamiento no quede a expensas de decisiones estrictamente personales. El equilibrio es una condición indispensable para una adecuada organización y funcionamiento de los instrumentos políticos con que la sociedad cuenta. Los partidos políticos nacional y local tienen la responsabilidad de generar las condiciones que permitan su consolidación.

Desde luego, lo que aquí se ha planteado es apenas una parte de los muchos cambios que requiere el sistema constitucional mexicano. Como todo orden normativo, siempre necesitará ajustes que lo hagan permanentemente funcional. Mantenerlo inmutable es transformar los aciertos previos en problemas futuros.

Resulta invidente que una condición indispensable para que los órganos electorales puedan cumplir con sus funciones, es la diferenciación y la autonomía efectiva del sistema jurídico respecto del sistema político. La existencia de una Constitución que sea efectiva y no un trozo de papel, exige la exclusión de la

corrupción y el terror como instrumentos de la política, así como una relativa inmunidad frente a las presiones políticas y económicas encaminadas a falsear o a distorsionar las operaciones internas del sistema jurídico y su clausura operativa.

El tema de la independencia, todavía es insuficiente, así como el constante acoso político, son un indicio evidente de que el poder político y económico todavía es capaz de distorsionar e interrumpir la dinámica de la intervención en las cuestiones jurídico-constitucional.

La consolidación democrática⁹ no sólo depende de factores políticos sino de vínculos y articulaciones recíprocos con los ciudadanos, de modo que la vida política y jurídica sea más rica y acorde con las crecientes necesidades de una sociedad cada vez más democrática.

⁹ Véase *Tribunales Constitucionales y consolidación de la democracia*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.

Bibliografía

- ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia*, 2ª ed., Ed. UNAM/IIJ-Siglo Veintiuno Editores, México, 2007.
- ANSOLABEHERE, Karina, *La política desde la justicia. Corte suprema, democracia y gobierno en Argentina y México*, Ed. Fontamara-FLACSO, México, 2007.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, "La reforma electoral y el cambio político en México", *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Ed. UNAM/IDEA, México, 2008.
- DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *Teoría política y constitucional*, Ed. UNAM/IIJ, México, 2006.
- Diario Oficial de la Federación 13 de noviembre de 2007.
- GIOVANNI, Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- NIETO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral*, Ed. UNAM, México, 2003.
- OROZCO ENRÍQUEZ, José de Jesús et al. *Regulación jurídica de los partidos políticos en ZOVARO*, Daniel (Coord.) *América Latina*, Ed. UNAM/IDEA, México, 2006.
- Tribunales Constitucionales y consolidación de la democracia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.