

¿Es necesaria una ley de partidos en México?

Javier Arzuaga Magnoni
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
UAEM

Introducción

Desde hace más de una década, tal vez inmediatamente después de la gran reforma electoral de finales del siglo pasado, el debate en torno de la reforma del Estado y, en particular, las propuestas de reformas electorales de segunda y tercera generación hicieron hincapié en la necesidad de impulsar una ley de partidos políticos que modifique la regulación de éstos, teniendo en cuenta aspectos como la democracia interna y la transparencia en el manejo de los fondos públicos.

Se suele solicitar que la ley de partidos regule las formas de afiliación; los derechos de los militantes; los procedimientos de selección de dirigentes y de candidatos a cargos de elección popular; las formas de integración de los órganos de dirección y de base; los espacios de participación colectiva para el debate ideológico y el sistema de sanciones (Reveles, 2008).

Otras opiniones suponen que debe incluirse en la ley de partidos el registro escalonado de partidos, la regulación de coaliciones y candidaturas comunes, la democracia interna, la fiscalización de los recursos públicos y la difusión de la cultura política democrática (Aguirre Ramírez, 2002).

La mayor parte de quienes reclaman una ley de partidos tienden a sostener que los partidos están en crisis, que llevan a cabo de manera insuficiente la tarea de representar a los ciudadanos y que han perdido legitimidad. Afirman que una ley con esas características podría: generar mayor confianza y credibilidad por parte de los ciudadanos; transformar a los partidos políticos en instituciones comprometidas con los valores y principios democráticos; establecer mejores condiciones para que cumplan con la función de promover la participación del pueblo en la vida democrática; obligarlos a promover realmente la cultura política democrática y participativa; contribuir de manera responsable a la integración de la representación nacional; hacer posible el acceso de los ciudadanos, sin distinción o discriminación alguna, al ejercicio del poder público y promover proyectos de sociedad o nación y gobernar en base a ellos (Moya Delgado, 2007:50-51).

Los argumentos que desarrollaré en esta ponencia tienen por objeto debatir con este tipo de aseveraciones. Sostengo que la mayor parte de las regulaciones que suelen estar contenidas en una ley de partidos están ya incluidas en la legislación electoral mexicana, que, por lo tanto, más allá de una reorganización analítica de los contenidos de la legislación secundaria, una ley de partidos no generaría mayores cambios en los comportamientos de éstos. Por último, considero que una ley de partidos, en los términos en los que la mayor parte de los especialistas está proponiendo, constituye un tutelaje innecesario por parte del Estado y un

menosprecio de la capacidad de la sociedad para sancionar los comportamientos disfuncionales de los partidos políticos.

1. ¿Por qué una ley de partidos?

Existe un falso debate en torno a la necesidad de una ley de partidos en México. En ese debate se plantea la pregunta "¿es necesario regular a los partidos políticos?", y se ofrece como respuesta: "hace falta una ley de partidos". Evidentemente se trata de cuestiones de distinta índole. Se puede regular a los partidos sin necesidad de contar con una ley de partidos. De hecho en México los partidos políticos se encuentran regulados y no existe una ley de partidos políticos.

Puente de la Mora (2007:6) afirma que "La implementación de una Ley que regule a los Partidos Políticos se fundamenta principalmente en las siguientes razones:

1. La carencia en nuestro país hasta la fecha, de un ordenamiento sistematizado que establezca los puntos torales de la regulación de los partidos políticos.
2. La existencia de diversos preceptos referidos a los partidos , en normas dispersas en nuestra legislación.
3. La no previsión legal de aspectos de suma importancia para alcanzar la consolidación democrática, vinculados al actuar y proceder de los partidos políticos en nuestro país".

Y parece dar por hecho la ausencia de regulación cuando afirma que es necesaria una ley de partidos "por considerar de suma trascendencia el hecho de que los partidos políticos deban respetar a los principios democráticos y a los valores constitucionales, en que éstos deben desarrollarse, se propone la creación de una Ley de Partidos Políticos que los establezca, así la regulación de su conformación y funcionamiento" (Puente de la Mora 2007:1).

A diferencia de la posición adoptada por Puente de la Mora, Aguirre Ramírez (2002:4) plantea que "urge en México la promulgación de una Ley Federal de Partidos Políticos [...] En la actualidad, todas las regulaciones correspondientes a la vida de los partidos están incluidas en el texto de la ley electoral (el COFIPE). Este hecho es completamente obsoleto e inoperante. Necesitas una legislación que se consagre en exclusiva a regular la vida de los partidos y procure garantizar, en la mayor medida posible, un sistema fuerte y representativo". La justificación de la necesidad de una ley de partidos estaría fundada no ya en la falta de regulación sino en el carácter "obsoleto e inoperante" de la misma. Lo que no establece Aguirre Ramírez (2002) es si ese carácter "obsoleto e inoperante" de la regulación existente se debe a su contenido o al hecho de que se encuentra en el COFIPE. La contundencia de su llamado hace pensar más en esto último, sin embargo, en cualquier caso, no define las razones para utilizar adjetivos tan contundentes.

Mirón Lince (2013:401) sugiere, en cambio, que "resulta necesaria una mayor atención a los actos de los partidos políticos que bien podría concretarse en una ley de partidos hasta hoy ausente y cuya pertinencia se encuentra, por lo menos, en las siguientes razones:

- Los partidos, como entes financiados por el Estado, deben manejar con transparencia los recursos que reciben.
- La utilidad de fomentar la democracia interior de los partidos ya que son organizaciones cuyos objetivos tienden a una forma de vida democrática.
- La necesidad de armonizar las leyes sobre partidos y evitar lagunas en los temas de mayor interés para la sociedad.
- La conveniencia de hacer coincidir los principios y valores democráticos al interior de los partidos.” (401)

Las expresiones “mayor atención” y “bien podría concretarse en una ley de partidos” permiten establecer que no se desconoce la existencia de una regulación de partidos y que su regulación no necesariamente puede alcanzarse mediante una ley.

La razón por las que Mirón Lince (2013:409) considera necesaria una ley de partidos es que “el establecimiento de una ley de partidos resulta un marco ideal para obligarlos a modificar su comportamiento, el cual hasta el momento provoca, por lo menos, un gran desencanto ciudadano hacia la política”. Las argumentos que sostienen semejante afirmación no se encuentran contenidos en el trabajo. ¿Por qué razones los partidos se verían obligados a obedecer una ley de partidos y no el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales?

Con menos expectativas, aunque en la misma dirección, Avila Ortiz (2012:96) menciona que “una ley de partidos políticos puede no ser indispensable en sí misma para incrementar la institucionalización y funcionalidad de la vida democrática constitucional de tan cruciales organizaciones políticas. Pero en casos específicos, sí podría significar una regulación más completa y eficaz para impulsar el cambio institucional y de la cultura jurídica y política del estado de legalidad al estado constitucional y democrático de derecho”. Además del carácter discutible de la expectativa de que una regulación más completa impulse el cambio institucional y de que la afirmación es contradictoria en la medida en que plantea que la ley puede no ser indispensable para la institucionalización y después afirma que puede generar un cambio institucional ¿Por qué no se podría lograr una regulación más completa con un ajuste en el marco jurídico existente?

Más pragmático, en cambio, resulta el argumento de Córdova Vianello (2012:144-145) cuando estima que “aunque desde un punto de vista estricto de técnica legislativa resultaría innecesario contar con una ley de partidos políticos, vale la pena aprovechar el buen ánimo que se ha generado en torno a esta posibilidad como una importante oportunidad para impulsar reformas que permitan avanzar significativamente en la renovación del sistema de partidos en México y para subsanar algunas omisiones que persisten en la actualidad.”

En síntesis, a partir de este breve mapeo de trabajos que considero representativas, se pueden establecer las siguientes posturas:

- a. Los partidos políticos en México no están regulados y requieren una urgente reglamentación a través de una ley de partidos políticos;

- b. Los partidos políticos en México están regulados a través de una ley electoral, lo que supone un mecanismo obsoleto e inoperante de regulación;
- c. Los partidos políticos en México están regulados aunque esa regulación es insuficiente y no es respetada, hace falta ir más allá y obligarlos a través de una ley de partidos;
- d. Los partidos políticos en México están regulados y tal vez no sea necesaria una ley, pero puede que esta genere un cambio institucional.
- e. Los partidos políticos en México están regulados, es adecuado que estén regulados por medio del COFIPE, pero ya que estamos hablando de una ley de partidos aprovechemos para ir más allá en la regulación.

Los argumentos planteados parecen no contar con una base empírica suficiente ni han revisado los posibles contraargumentos. ¿Cuál es la razón para suponer que una ley de partidos generará mayor obediencia que el COFIPE? Si lo que se persigue es una mayor regulación, ¿por qué plantear una ley de partidos y no una reforma del COFIPE? ¿Será que la mayor eficacia está dada por la especialización de la ley y no por el incremento en los mecanismos de regulación propuestos? Por otra parte, así como se postula el buen ánimo para impulsar una ley, ¿por qué no se preguntan qué pasaría si una ley no logra el efecto esperado? ¿no estaremos poniendo demasiadas expectativas en los cambios en los comportamientos que puede generar una ley? Si la ley no logra el efecto deseado ¿no habremos generado una mayor decepción y una mayor descrédito para los partidos?

Hasta aquí he discutido exclusivamente el mecanismo. La lista de lo que debería contener una ley de partidos es muy amplia y la atenderé más adelante. Por lo pronto quiero llegar a una conclusión parcial. Si lo que se va a discutir es la necesidad de los partidos o la pertinencia de que éstos sean regulados por el Estado, creo que las diferencias entre las distintas posturas se reduce notablemente. Al menos desde el ámbito académico, ambas cuestiones tendrían una clara respuesta afirmativa. Planteado así, se trata de un falso debate.

En cambio, si lo que está a discusión es la necesidad de una ley de partidos frente a la falta de una regulación vigente, o la necesidad de una ley de partidos que por su especialización será más eficiente que la legislación vigente, entonces es necesario establecer con claridad las bases del debate.

Un tercer frente estaría dado por la extensión de la materia a ser regulada. Lo cual abre dos posibilidades de debate. ¿Será que no está regulada? ¿Deben ser regulados los aspectos adicionales que se proponen?

En lo que sigue de este trabajo no abordaré lo que he definido como falso debate ni esta última pregunta. Me concentraré en establecer argumentos para demostrar que las regulaciones existen y que una ley de partidos es superflua. Que, en todo caso, deberíamos estar discutiendo exclusivamente los alcances de la regulación tratando de producir la menor inestabilidad posible de las regulaciones. Porque si lo que queremos es institucionalizar y generar una cultura de obediencia a la ley lo mejor es que éstas se cristalicen como pautas de comportamiento.

2. ¿Qué elementos regula una ley de partidos?

Janda (2009:3) afirma que "una «ley de partidos» [...] se refiere al cuerpo de leyes de estado en relación a lo que los partidos deben y no deben hacer - qué es legal e ilegal en política partidista: Generalmente esto incluye leyes relacionadas relacionadas con qué constituye un partido político, el tipo de actividad en la cual los partidos pueden involucrarse, y qué tipo de organizaciones y comportamientos partidistas son adecuados".

Nótese que Janda utiliza un término en singular "ley de partidos" para referirse sintéticamente a lo que en realidad es un conjunto de leyes. Posteriormente a la definición citada hace una definición operativa a los fines del trabajo que presenta y dice que la "ley de partidos" se refiere a un conjunto de leyes sobre partidos, "las leyes que rigen la definición, composición, estructura y actividades de los partidos se encuentran al centro de la ley de partidos, la cual se enfoca sobre los partidos como organizaciones. Los límites de la ley de partidos se pueden ver más claramente al considerar tres conjuntos de leyes relacionadas: la ley electoral, la ley de campañas y la ley de financiamiento político" (Janda: 2009:4).

Janda distingue también entre la regulación de los partidos, de las campañas, de las elecciones y del financiamiento al afirmar que "la ley de partidos consiste en reglamentos provenientes del estado en relación con la definición, composición y actividades de los partidos políticos como organizaciones. Este cuerpo de ley se puede distinguir de cuerpos de leyes relacionados concernientes a elecciones, campañas, y financiamiento político, las cuales tienen traslapes con la ley de partidos y a menudo sirven como fuentes de la ley de partidos" (Janda, 2009:6). Pero se trata de una distinción de tipo analítico. En ningún momento establece que debe haber una única ley de partidos o que las distintas regulaciones que involucran a los partidos políticos deben encontrarse en una única ley temática para cada una de las cuestiones.

Por lo tanto, cuando Janda afirma que "los intentos de avanzar a la democracia a través de la política partidista no deben abandonarse" (Janda, 2009:29) no está haciendo referencia en ningún momento a una ley de partidos, sino al conjunto de la regulación sobre los partidos políticos.

Otro texto tan significativo como el de Janda en la inspiración del debate en México sobre la ley de partidos es el de Zovatto (2012). En el mismo sentido que Janda, Zovatto (2012:46) se pregunta ¿Qué debemos entender por regulación jurídica de los partidos políticos?, y responde "La regulación jurídica de los partidos políticos determina los marcos jurídicos dentro de los cuales estos se desenvuelven, las normas que rigen su formación, organización, financiamiento, sus facultades y límites, sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y sus principios de organización. En otras palabras, la regulación jurídica de los partidos determina los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el accionar de los partidos políticos".

Al igual que Janda, Zovatto nunca afirma que los partidos políticos deban ser regulados exclusivamente por una ley de partidos, a pesar de reconocer que "la evolución de la legislación sobre partidos políticos en América Latina, sobre todo en América del Sur, evidencia que la importancia de

contar con leyes específicas sobre partidos, salvo contadas excepciones es un fenómeno relativamente nuevo” (Zovatto, 2012:52).

En lo que resta de esta sección presentaré una síntesis de los contenidos de algunas de las “nuevas” leyes electorales a las que hace referencia Zovatto (Argentina, Chile y Brasil) y de una de las emblemáticas leyes electorales europeas (España) que ha servido como guía para la legislación sobre partidos en América Latina.

La ley 23298: Orgánica de los partidos políticos de Argentina en sus 77 artículos aborda los siguientes temas:

- Fundación y constitución (partidos de distrito o nacionales)
 - Requisitos para el reconocimiento de la personalidad jurídico-política.
 - Porcentaje de adhesiones.
 - Celebración de asambleas.
 - Funcionamiento en circunscripciones territoriales.
 - Acta de fundación.
 - Nombre, domicilio.
 - Declaración de principios, programa, base de acción política.
- Confederaciones, fusiones y alianzas transitorias
 - Acuerdos constitutivos.
 - Criterios generales.
- Intervención y secesión
 - Los partidos distritales carecen de derecho de secesión.
 - Derechos de intervención de los organismos centrales.
- Doctrina y organización
 - Carta orgánica y plataforma electoral.
- Funcionamiento
 - Afiliación.
 - Elecciones partidarias internas.
 - Titularidad de derechos y poderes partidarios.
 - Libros y documentos partidarios.
 - Símbolos y emblemas partidarios.
 - Actos que hacen la existencia partidaria.
- Patrimonio
 - Bienes y recursos.
 - Fondo partidario permanente.
 - Subsidios y franquicias.
 - Control patrimonial.
- Caducidad y extinción
 - Causas.
 - Procedimientos.
- Procedimiento partidario ante la Justicia electoral
 - Principios generales.
 - Reconocimiento.
 - Procedimiento contencioso.
- Sistema de Cuenta Única del Tesoro
 - Requisitos administrativos.
- Capacitación de sus dirigentes
 - Fondos para investigación y capacitación.

No obstante contar con una ley de partidos, Argentina cuenta con una legislación complementaria:

1. El decreto 1378/99 establece que un porcentaje del monto total que corresponda a cada partido político en virtud de la distribución del Fondo Partidario Permanente deberá destinarse a la investigación y capacitación de sus dirigentes.
2. La Ley 26215 de financiamiento de los partidos políticos que involucra los siguientes asuntos:

- Patrimonio.
- Bienes (composición, registrables, exención impositiva).
- Público.
- Privado.
- Fondo partidario permanente.
- Distribución.
- Alianzas.
- Capacitación.
- Prohibiciones
- Montos máximos.
- Deducciones.
- Organización administrativo-contable.
- Registros.
- Campañas electorales.
- Publicidad.
- Estados contables.
- Fiscalización.
- Fondos de campaña.
- Retiro de candidatos.
- Aportes.
- Medios de comunicación.
- Encuestas y sondeos de opinión.
- Límites en gastos de campañas.
- Sanciones.

3. La resolución 1395/2007 que refiere al Registros de partidos políticos sancionados y suspendidos.

4. La ley 26.571 de Elecciones Primarias, simultáneas y obligatorias (Título II de la ley Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral)

La ley 9096 de partidos políticos de Brasil cuenta con 63 artículos y aborda los siguientes temas:

- Constitución y formación
 - Requisitos (porcentajes, adherentes, asambleas)
 - Organización y funcionamiento.
 - Finanzas y contabilidad.
 - Acceso radio y televisión.
 - Nivel regional, departamental, provincial, cantonal (Dentro de la legislación no existe regulación alguna que permita la existencia de

partidos políticos de carácter estatal o provincial. Todos los partidos deben tener carácter nacional).

- Estructura interna
 - Personalidad jurídica.
 - Estatutos.
 - afiliación y desvinculación, y derechos y deberes de los afiliados.
 - composición, competencia, elección y mandato de sus órganos partidarios.
 - selección de candidatos a las elecciones.
 - finanzas y contabilidad, límite de gasto en elección y de donaciones, criterios de distribución del fondo partidario.
 - procedimientos de reforma.
- Democracia interna y derecho de participación
 - Autonomía interna (adopción de regulaciones).
- Tratamiento del tema de género
 - Cuotas.
- Financiamiento
 - Registros contables.
 - Gastos de campaña.
 - Fondos.
 - Prohibiciones.
 - Cuotas.
 - Donaciones.
 - Medios de comunicación.
 - Financiamiento (público, privado).
 - Límites
 - Origen de los recursos.
 - Control.
- Coaliciones, fusiones y alianzas
 - Criterios, requisitos.
- Extinción y cancelación
 - Causas.

La ley 18603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos de Chile, que cuenta con 64 artículos, aborda los siguientes temas:

- Personalidad jurídica
 - Registro en el servicio electoral.
- Constitución y formación (nivel nacional)
 - Número o porcentaje de afiliados o adherentes.
 - Celebración de asambleas.
 - Funcionamiento en circunscripciones territoriales
 - Afiliación/desafiliación, doble afiliación.
 - Adhesión.
 - Organización legal.
- Constitución y formación (nivel departamental o provincial)
 - Número de afiliados o adherentes.
 - Asambleas.
- Estructura interna

- Cada partido regirá sus propios estatutos en su estructura interna.
- Estatutos (directiva central, consejo general, consejos regionales, tribunal supremo).
- Democracia interna, derecho de participar
 - Nombramiento de autoridades internas.
 - Selección de candidatos.
 - Participación de afiliados
- Financiamiento
 - Aportes (antes o después de las elecciones).
 - Impuestos.
 - Donaciones.
 - Restricciones.
 - Empresas.
 - Extranjeros.
 - Límites.
 - Fines de lucro.
 - Sanciones penales y económicas.
- Coaliciones
 - Coaliciones.
 - Fusiones.
 - Alianzas.
 - Requisitos.
 - Plazos (previo elecciones).
 - Mecanismos para terminarlas.
- Extinción y cancelación
 - Por no alcanzar porcentajes fijados por la ley.
 - Por no elegir diputados.
 - Por voluntad.
 - Por fusión.
 - Disminución de afiliados.
 - Por problemas de inscripción.
- Otras formas de participación política
 - Candidaturas independientes (requisitos, patrimonio, financiamiento).
 - Límites y prohibiciones.
- Afiliación a organismos internacionales
 - Prohibición.

La Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos de España cuenta con trece artículos que versan sobre los siguientes temas:

- Creación
 - Afiliación a los partidos políticos.
 - Los partidos políticos podrán constituir e inscribir federaciones, confederaciones y uniones de partidos.
- Promotores (capacidad para constituir)
 - Establecimiento de estatutos.
- Constitución y personalidad jurídica
 - Responsabilidades jurídicas.
 - Criterios de registro.

- Autoridades competentes.
- Inscripción en el registro
 - Promotores.
 - Requisitos (documentación).
 - Plazos.
 - Prorrogas para subsanar errores de registro.
 - Cuestiones administrativas durante el registro.
- Organización , funcionamiento y actividades
 - Principios democráticos y de legalidad.
 - Estructura interna.
 - Asambleas (toma de decisiones).
 - Estatutos y reglamentos (control, organización, procedimientos).
- Derechos y deberes de los afiliados
 - Requisitos.
 - Derechos (participación, voto, acuerdos, asambleas, electores y elegibles, información de actividades, situación económica, impugnar).
 - Obligaciones.
 - Expulsión.
 - Medidas sancionadoras.
 - Abono de cuotas y aportaciones.
- Actividad
 - Libertad en las actividades siempre y cuando respeten los valores constitucionales.
 - Ilegalidad-vulnerabilidad de los principios democráticos (violación de libertades y derechos fundamentales, terrorismo, legitimar la violencia).
 - Regulación de sus afiliados (antecedentes delictivos).
 - Sanciones administrativas.
- Disolución o suspensión judicial
 - Por decisión de los miembros.
 - Asociación ilícita.
 - Vulneración de estructura interna y violación de principios democráticos.
 - Procedimientos judiciales y administrativos correspondientes.
 - Efectos de la disolución judicial (cese inmediato de toda actividad partidista, liquidación patrimonial).
- Financiación
 - Control de fondos públicos recibidos.
 - No se podrán continuar actividades de partidos declarados ilegales o disueltos.

Este breve repaso de los aspectos regulados por las leyes electorales revisadas permite determinar como común denominador entre todas ellas los siguientes:

- Personalidad jurídica (Argentina, Brasil, Chile, España)
- Requisitos para su creación (adherentes, asambleas) (Argentina, Brasil, Chile, España)
- Organización y funcionamiento (Argentina, Brasil, España)

- Declaración de principios, estatutos, programas (Argentina, Brasil, Chile, España)
- Afiliación/Desafiliación (Argentina, Brasil, Chile, España)
- Derechos y deberes de los afiliados (Brasil, España)
- Elecciones internas (Argentina, Brasil, Chile)
- Patrimonio y financiamiento (Argentina, Brasil, Chile, España)
- Coaliciones, fusiones, alianzas (Argentina, Brasil, Chile, España)
- Extinción y cancelación (Argentina, Brasil, Chile, España)

3. ¿Será que no hay en México una ley de partidos políticos?

Si se retoma la definición de Janda (2009:6) acerca de que "la ley de partidos consiste en reglamentos provenientes del estado en relación con la definición, composición y actividades de los partidos políticos como organizaciones" y revisamos lo que suelen regular las leyes de partidos, entonces se hace difícil establecer la inexistencia de una ley de partidos "en minúscula" como seña Janda.

En el caso de México, la regulación jurídica de los partidos políticos está contemplada en el artículo 41 constitucional y en el libro segundo del COFIPE. El código cuenta con 79 artículos destinados a los partidos políticos y reglamenta los siguientes temas:

- Procedimiento de registro legal
 - Requisitos
 - Declaración de principios
 - Programa de acción
 - Estatutos
 - Notificación
 - Solicitud de registro
 - Verificación del procedimiento por parte del IFE
 - Registro de los partidos
 - Conservación o pérdida del registro
- Agrupaciones políticas nacionales
 - Definición
 - Participación electoral
 - Registro
- Derechos de los partidos
- Obligaciones de los partidos políticos
- Obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia
- Asuntos internos de los partidos
- Acceso a radio y televisión, financiamiento y otras prerrogativas
 - Prerrogativas
 - Uso de los medios de comunicación social
 - Tiempo oficial
- Financiamiento de los partidos políticos
 - Régimen de financiamiento

- Fiscalización de los recursos
- Régimen fiscal
- Frentes, coaliciones y fusiones
- Pérdida del registro

Nuevamente, la revisión rápida de las cuestiones reguladas por la legislación mexicana nos ofrece un conjunto bastante coincidente con los contenidos regulados por las demás legislaciones analizadas. Entre todas ellas, evidentemente, existen diferencias respecto de los temas a los que les han dado más atención. En el caso de México, la atención está claramente concentrada en el financiamiento.

La similitud entre los contenidos hace pensar que similares regulaciones no podrían producir resultados tan diferentes. Las únicas diferencias sustanciales entre la regulación jurídica de los partidos políticos en los casos analizados con la legislación mexicana estarían dadas por: 1. La legislación mexicana regula a los partidos a través de un Código Electoral y no a través de una ley; 2) La extensión y particularidades de las regulaciones contenidas en una y otra.

Si las leyes electorales regulan los mismos asuntos que nuestro Código Electoral, el debate no debería estar centrado en la existencia o no de la ley, sino en la extensión y particularidades de la regulación, excepto que pudiera demostrarse una eficacia superior de la ley respecto del Código, cosa que ninguno de los que se expresa a favor de una ley ha demostrado, ni siquiera lo ha planteado.

Si retomamos la pregunta de Zovatto, tan recurrida en la literatura mexicana sobre el tema, ¿Qué debemos entender por regulación jurídica de los partidos políticos?, esto es, cuál debe ser el alcance de la supervisión estatal de los partidos y qué cosas debe tutelar el Estado respecto de las acciones de los partidos políticos, la respuesta no puede ser "hace falta una ley de partidos".

4. ¿Será que los países que tienen leyes de partidos tienen partidos menos cuestionados que los mexicanos?

Entre las razones que se expresan más recurrentes para justificar la elaboración de una ley de partidos se encuentra la crisis de credibilidad de los partidos políticos. La reiteración del argumento hace pensar que existe una relación causal entre elementos. Siguiendo con esta justificación, se debería establecer una hipótesis que presupuestara que los países que cuentan con leyes electorales deberían generar entre sus ciudadanos mayor confianza en los partidos políticos que en México que no cuenta con ella.

La tabla siguiente muestra los niveles de confianza que muestran los partidos políticos en los países de América Latina que tienen leyes de partidos, España y México.

Tabla 1
América Latina
Niveles de confianza ciudadana en los partidos políticos
2010
(Porcentajes)

	México	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Uruguay	Venezuela	España
Mucha confianza	2.3	1.0	1.6	4.9	2.0	1.7	0.7	0.7	4.9	6.4	0.9
Algo de confianza	16.3	19.8	15.0	19.1	19.8	20.2	19.7	12.5	39.8	36.3	14.5
Poca confianza	43.1	40.7	33.1	32.8	37.9	47.8	37.8	41.8	34.5	32.2	35.7
Ninguna confianza	36.2	37.2	46.8	40.3	37.5	28.8	40.3	43.2	18.3	22.5	45.6

Fuente: Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>

La primera observación que se desprende de la revisión de los datos de la tabla es que en ninguno de los países de América Latina ni en España la confianza en los partidos es muy elevada. Sólo en Venezuela el porcentaje de los encuestados que dice tener mucha confianza en los partidos supera el 5%. En promedio, en los países con leyes electorales contenidos en la tabla, sólo el 2.48% de los encuestados tiene mucha confianza en los partidos políticos. Sólo en Brasil y en Uruguay, además obviamente de Venezuela, el porcentaje de los encuestados que tienen mucha confianza en los partidos políticos es más elevado que en México.

En el caso de los encuestados que no tienen ninguna confianza en los partidos políticos, el promedio de los países que cuentan con una ley electoral es del 36.05%. Sólo en tres países, nuevamente Venezuela y Uruguay, y en este caso se agrega Chile, tienen porcentajes de encuestados que no tienen ninguna confianza en los partidos más bajos que los de México.

La diferencia más notable entre México y los países que cuentan con leyes electorales se presenta entre los encuestados que tienen algo de confianza y poca confianza.

En síntesis, sólo en Venezuela, cuyo sistema de partidos debería analizarse con más calma, y en los casos de países con sistemas de partidos tradicionalmente más institucionalizados como Uruguay y Chile, la confianza en los partidos políticos mexicanos se encuentra en el nivel de los países que cuentan con leyes electorales, mucho mejor que en España, que ha servido de modelo para la legislación y la jurisprudencia en México.

La revisión rápida de los datos debería hacernos pensar si es la existencia de una ley electoral la que impacta positivamente en la confianza en los partidos políticos, raquítica, por cierto, en todos los casos contenidos en la tabla, o si son otros factores, muchos de ellos muy conocidos, los que impactan sobre la confianza que los ciudadanos le expresan a los partidos políticos.

5. Conclusiones

Conviene retomar en este punto el pedido de cautela realizado por Janda (2009). Los efectos de la ley de partidos sobre la política y el comportamiento partidistas son controvertidos, impredecibles, tienen efectos no intencionales y, a veces, perversos.

Por otra parte, si las instituciones son patrones que determinan la acción social, sólo lo son cuando son instituciones. El cambio permanente de los marcos jurídicos desestimula la institucionalización. Las leyes dejan de ser marcos que permiten y limitan, y las expectativas se mueven hacia los cambios. Las acciones se rigen así por las posibles futuras reformas más que por las normas vigentes. Y se aprende rápidamente que se trata de burlar las normas vigentes.

En tercer lugar, creer que las acciones sólo se moldean a través del derecho y la institucionalidad jurídica constituye un error evidente. Los cambios permanentes de las leyes no permiten a la ciudadanía formarse un juicio sobre lo que está bien y lo que está mal respecto del cumplimiento de la ley y se reduce toda la expectativa de sanción a la sanción positiva de la ley.

Por proteger a la sociedad, la búsqueda permanente de resolver todos los conflictos electorales por la vía de la legislación la están debilitando. Se está poniendo en manos de los jueces todo el juicio a los comportamientos que se consideran sancionables. No se le está dando a la sociedad la posibilidad de formar su propio juicio sobre la acción de los partidos y sancionarlos por los medios de que disponen. Se pretende una sociedad fuerte y se hacen acciones que la limitan y hacen minusválida. Como la sociedad no tiene mecanismos de sanción se termina tutelando a la sociedad. ¿Será que estamos en el debate correcto?

Referencias bibliográficas

- Aguirre Ramírez, Pedro (2002): "Hacia una ley federal de partidos políticos en México" en María del Pilar Hernández (Coordinadora): *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas. Memoria el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México: UNAM.
- Ávila Ortiz, Raúl (2012): "Vida interna partidaria y justicia electoral en México", en Ávila Ortiz, Raúl; Córdova Vianello, Lorenzo y Daniel Zovato: *Hacia una Ley de Partidos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto Belisario Domínguez de Estudios Legislativos del Senado de la República, Instituto Internacional para la Democracia y la Existencia Electoral.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2012): "Hacia una ley de partidos políticos. Ejes temáticos para la discusión" en Ávila Ortiz, Raúl; Córdova Vianello, Lorenzo y Daniel Zovatto: *Hacia una Ley de Partidos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto Belisario Domínguez de Estudios Legislativos del Senado de la República, Instituto Internacional para la Democracia y la Existencia Electoral.
- Janda, Kenneth (2009): *Partidos políticos y democracia en perspectivas teóricas y prácticas. Adopción de una ley de partidos*, Washington, D.C.: Instituto Nacional Demócrata.
- Mirón Lince, Rosa María (2013): "La regulación partidista en México. Pertinencia, propósitos y contenidos mínimos para una ley de partidos" en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, enero-junio de 2013, pp. 399-429, México, D.F.
- Moya Delgado, Octaviano (2007): "Ley de partidos políticos en México: retos y perspectivas", en *Pluralidad y Consenso*, Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República «Belisario Domínguez», Nro. 1.
- Puente de la Mora, Gloria Margarita (2007): "Ley de partidos políticos en México, una propuesta necesaria para la consolidación democrática" en *Revista Cátedra*, Nro. 5, Universidad de Colima.
- Revelles Vázquez, Francisco (2008): *La democracia en los partidos políticos: premisas, contenidos y posibilidades*, Toluca, IEEM.
- Zovatto, Daniel (2012) "La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina" en Ávila Ortiz, Raúl; Córdova Vianello, Lorenzo y Daniel Zovato: *Hacia una Ley de Partidos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto Belisario Domínguez de Estudios Legislativos del Senado de la República, Instituto Internacional para la Democracia y la Existencia Electoral.