

00721
712



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

No. L/77/02

“ANÁLISIS DE LA FIGURA Y FUNCIÓN SOCIAL DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES.”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

ELDA URANIA PONCE DE LEÓN PADILLA

DIRECTOR DE TESIS:
DR. JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MÉXICO, D.F.

. 2003

2



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/77/02

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La pasante de la licenciatura en Derecho ELDA URANIA PONCE DE LEON PADILLA, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

"ANALISIS DE LA FIGURA Y FUNCION SOCIAL DE LAS AGRUPACIONES POLITICAS NACIONALES", asignándose como asesor de la tesis al DR. J. FERNANDO OJESTO MARTINEZ PORCAYO.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, lo envié con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este Dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESIÓN, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Le envié un cordial Saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
CD. Universitaria D.F., a 6 de diciembre de 2002.

MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Elda Urania

Leon de Leon Facultad

FECHA: 24-Marzo-2003

FIRMA: [Firma]

Dr. J. Fernando Gesto Martínez Porcayo

MTRO. JORGE ISLAS LÓPEZ
Director del Seminario de Sociología de la
Facultad de Derecho de la UNAM

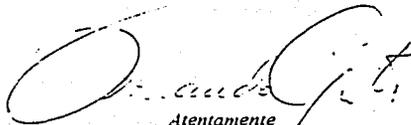
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Distinguido Maestro:

Me permito hacer de su conocimiento, que ha sido sometida a mi consideración la tesis profesional titulada "Análisis de la figura y función social de las Agrupaciones Políticas Nacionales", que para obtener el título de Licenciada en Derecho presenta la alumna Elda Urania Ponce de León Padilla.

En mi opinión, el trabajo de investigación reúne los requisitos necesarios para sostener la propuesta que se plantea, además de que los temas se desarrollan con amplitud, situación que permite una mejor comprensión del objeto principal de la tesis, por esta razón expreso mi conformidad con el presente trabajo.

Por lo anterior, me permito someterla a su opinión, a fin de que la pasante, si usted lo considera pertinente, pueda en su momento presentar el examen profesional respectivo.



Atentamente

Cd. Universitaria, México, D.F. 1º de noviembre 2002

A mis padres

A Martin y Fco. Martin

*A Eduardo, Carmen,
Mariana, Eduardo A. y Greta*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Agradezco:

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
por abrirme sus puertas y permitirme formar parte
de la comunidad universitaria, así como por la
formación recibida en sus aulas.

Al Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, por su
apoyo y orientación, en la combinación de mis actividades
académicas y laborales.

Al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por
la oportunidad que me brindó de desarrollarme profesionalmente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

“Análisis de la figura y función social de las Agrupaciones Políticas Nacionales”

Introducción

Capítulo Primero *Conceptos Generales*

1. ¿Qué es la Democracia?	13
a) Democracia Clásica	13
b) Variantes del Concepto de Democracia	16
c) Democracia como Sistema Político	20
1.1. Valores y Cultura política	24
a) Concepto de política	24
b) Cultura política	26
c) La participación ciudadana	31
d) El fenómeno de la apatía democrática	34
e) Poder político	38
1.2. Organizaciones y Grupos	43
a) Concepto de grupo	44
b) Grupos de presión	47
c) Grupos de interés	52
d) Movimientos políticos	54
e) Partidos políticos	55
f) Agrupaciones políticas	68

Capítulo Segundo

Nociones Histórico-Legislativas de las Agrupaciones Políticas Nacionales

2. Algunos aspectos de la reforma electoral de 1977	73
2.1. Partidos con registro condicionado	75
2.2. Asociaciones Políticas Nacionales	80
2.3. Reforma electoral de 1996	89

7

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a) Iniciativa de reforma	89
b) Exposición de motivos	90
c) Debate a la propuesta de reforma	95

Capítulo Tercero

Marco Jurídico de las Agrupaciones Políticas Nacionales en el Derecho Mexicano

3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	106
3.1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	108
a) Naturaleza Jurídica	108
b) Constitución y Requisitos	109
c) Objeto	115
d) Participación en procesos electorales	117
e) Obligaciones y Limitaciones	118
f) Financiamiento	123
g) Presentación de Informes	128
h) Pérdida de registro	129
3.2. Presencia de las agrupaciones políticas en las Entidades Federativas y en el Distrito Federal	133

Capítulo Cuarto

Las agrupaciones políticas desde el punto de vista socio-político

4. Sociedad Civil	135
a) Orígenes y concepto	135
b) Características, funciones y formas de manifestación de la sociedad civil	136
4.1. Pluralismo Político	139
a) Candidaturas Independientes	140
4.2. ¿Cómo surgen las agrupaciones políticas y cuántas existen?	147
4.3. ¿Quiénes integran estas agrupaciones?	170
4.4. Función Social	173

8

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

a) Aspectos de carácter educacional-cívico-cultural de la ciudadanía	173
b) Participación en los procesos electorales, mediante la firma de acuerdos de participación con los partidos políticos	181
c) Formación de cuadros políticos	182
4.5. Balance de la actuación de las agrupaciones políticas nacionales	190
4.6. Propuesta	193
<i>Conclusiones</i>	202

Bibliografía

TESIS CON
FALLA EN EL ORIGEN

9

Introducción

Las sociedades democráticas se distinguen por su permanente evolución y cambio. Los ciudadanos que las integran, buscan ensanchar sus márgenes de participación e inclusión en la discusión y toma de decisiones de los asuntos públicos. Así, los mecanismos que se adoptan para organizarse y asociarse no pueden, ni deben permanecer estáticos y ajenos a los cambios sociales.

En México, las formas de participación y asociación ciudadana en la vida política se han diversificado con el propósito de ajustarse a las demandas crecientes de la sociedad civil. A través de la vía institucional, se ha buscado que las nuevas expresiones políticas tengan un cauce y un derrotero para poder ser escuchadas.

El presente trabajo analiza una de las figuras, a través de la cual, se ha buscado generar espacios de participación a sectores sociales, grupos políticos emergentes o ciudadanos que se asocian con fines muy concretos: las Agrupaciones Políticas Nacionales.

Partiendo del análisis de los referentes teóricos que hacen posible y explican el por qué de la existencia y presencia de las Agrupaciones Políticas en nuestra sociedad, se analiza esta figura y su función social, para después abordar los antecedentes histórico-legislativos, y por último, abordar lo referente a su marco legal y social.

Por la importancia que reviste conocer los fundamentos de carácter doctrinal-teórico, en el desarrollo del primer capítulo se realiza un acercamiento al concepto de democracia, que constituye el contexto indispensable que da vida y hace posible estas formas de participación y organización ciudadana; se trata lo relativo a las ideas o percepciones que tienen los ciudadanos respecto de los fenómenos sociales y políticos, o dicho en otros términos, se estudian algunos de los aspectos que constituyen la cultura política, en particular los relacionados con la participación ciudadana y su antítesis la apatía frente a los fenómenos del poder, para después llegar a las organizaciones, grupos y otras

variantes de asociación, para finalizar con el análisis de los partidos políticos, a los cuales se les reconoce como pieza fundamental de los sistemas democráticos.

Posteriormente, el lector de la presente tesis encontrará, lo que a juicio de quien escribe, son los antecedentes legislativos de las agrupaciones políticas nacionales, mismo que se sitúan en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del año de 1977, específicamente en la figura de las asociaciones políticas nacionales, que eran formas de agrupación susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos. Llama la atención que estas figura tenía como fin el de contribuir al desarrollo de una opinión política mejor informada, función esta última que comparten con la figura de nuestro análisis; asimismo, otro arista del antecedente, son los partidos políticos con registro condicionado, que si bien, no hay una coincidencia plena entre ambas figuras, también lo es que, dada la intención del legislador, ambas -en su momento- permitieron o permiten la posibilidad de participación de los ciudadanos en las cuestiones de carácter político, evidenciando la necesidad de pluralidad en la conformación de los órganos legislativos.

Por lo que ve al tercer capítulo, este contiene la reglamentación actual de las Agrupaciones Políticas Nacionales, su naturaleza jurídica, finalidades, derechos y obligaciones, financiamiento a que tienen derecho, tomando como referente la Constitución Federal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el Reglamento para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales por sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política.

En el cuarto capítulo, se toca lo relativo a la función social de estas organizaciones. En este, primero, se hace alusión a la sociedad civil y su importancia, como uno de los factores que propiciaron la presencia de estas figuras de participación ciudadana, interesadas por los asuntos políticos y sociales del país, así como un recuento de las agrupaciones políticas, desde su aparición, en 1997 hasta el presente año, quienes las conforman, sus formas de interacción con los actores políticos y la ciudadanía. En esta

11

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

parte final, el lector podrá encontrar una serie de propuestas y conclusiones que le permitirán tener un panorama más amplio de esta figura. Como criterio metodológico y para facilitar su lectura, se optó por escribirlas en forma enunciativa y enlistada. Con ello, se busca que el trabajo provoque la reflexión y análisis de las Agrupaciones Políticas, pues sólo a través del análisis crítico de esta o cualquier otra figura de participación y asociación es como se podría en un momento dado reencauzar, consolidar, modificar e incluso observar la función social que han venido realizando.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. ¿Qué es la Democracia?

En virtud de que el concepto democracia es multívoco, resulta necesario estudiar algunas de sus acepciones para configurar los referentes teórico-conceptuales que permitan posteriormente el análisis de la figura y función social de las agrupaciones políticas nacionales.

El concepto democracia alude en algunas ocasiones, a una entidad política, en otras a una forma de gobierno, de Estado o finalmente a un sistema político. La connotación de la palabra está directamente relacionada con la evolución de la organización social del hombre y del contexto histórico en el que se desarrolla. La misma, con el paso del tiempo se ha adjetivado, sustanciado y llenado de contenidos. Hay definiciones de democracia que pueden ser restrictivas o abiertas; se le ha calificado como directa, semidirecta, representativa, legal o social, entre otros. En el caso mexicano, nuestra Constitución en su artículo 3o. la entiende como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Por considerarlo trascendente, enseguida cito algunas definiciones y la evolución más relevantes del concepto; aunque más allá de la enumeración de las definiciones, con estas conceptualizaciones busco resaltar los valores o dispositivos que permiten una mejor comprensión y estudio.

a) La democracia clásica

La raíz etimológica de democracia (*demokratia*), la encontramos en la antigua Grecia, alrededor del siglo V A.C., y proviene de los vocablos *demos* (pueblo) y *kratos* (poder), cuya traducción literal, era "gobierno del pueblo". "El *demos* es el poder soberano, es decir, la autoridad suprema que se ocupa de las funciones legislativa y judicial"¹.

1. Held, David, *Modelos de Democracia*, 1ª edición, 2ª reimpresión, España, Alianza Editorial, 1992, p. 32.

Esquilo, considerado el mejor exponente de la teoría religiosa de la democracia, al referirse a su significado, decía: "el régimen democrático es igualdad, libertad, y al tiempo, respeto a la ley, a la justicia".² en este autor observamos como el principio teológico se ve reflejado en su pensamiento, hasta llegar a considerar que "la democracia es justicia defendida por los dioses."³

No todos los filósofos griegos aprecian esta institución, en la República, Platón crea una tipología que incluye a la democracia, a la cual ubica como débil, inestable y de poca duración, afirma que "en ese Estado (...) uno no es forzado a mandar si uno tiene la capacidad, ni de obedecer si uno no lo quiere, ni tampoco de hacer la guerra cuando los demás la hacen, la ley le prohíbe de ser magistrado o juez. Usted no puede menos que ejercer esas funciones, si la fantasía le toca". No pasa desapercibido que según Platón los hombres se asocian porque tienen necesidades materiales que no pueden satisfacer individualmente. En la asociación existe especialización según las aptitudes naturales y esta división, se desprende de sus textos, aumenta la eficacia de esa asociación, de ahí que considere a la ciudad ideal la gobernada por los filósofos.

En concreto, Platón al referirse a la democracia sarcásticamente, la definía como: "un tipo de gobierno en el que reina una mezcla encantadora y una igualdad perfecta, lo mismo entre las cosas desiguales que entre las iguales y que garantiza que todo individuo es libre de hacer lo que guste"⁴.

Aristóteles en su obra "La Política", analiza las distintas formas de gobierno que prevalecían en la antigüedad, además de que elabora una clasificación de las formas que existían en esa época, dividiéndolas a éstas en: Puras e Impuras, ubicando dentro de las primeras a la monarquía, la aristocracia y la democracia moderada, y dentro del segundo apartado a la tiranía, la oligarquía y la democracia extremada; esta clasificación atendía a que las formas puras tenían como objetivo el bienestar general, y en las segundas prevalecía el abuso del poder en beneficio de solo una clase social. No escapa que para Aristóteles una forma buena de gobierno como la Politeia, resulta de una mezcla entre dos formas malas, como son la democracia y la oligarquía.

² Rodríguez Adrados, Francisco, *Historia de la Democracia*, España, Editorial Temas de Hoy, 1997, p. 102.

³ Idem. p. 136.

Conviene precisar que para Aristóteles en la *democracia moderada* existe participación de las masas, pero orientadas de acuerdo al interés individual. Además, hay que aclarar que el concepto de democracia de los antiguos cambia significativamente con el de los modernos, pues ahí, el gobierno —con base en tipologías modernas— no puede considerarse popular ni democrático, ya que, una parte de la población era esclava, y este estrato social no tenía una participación activa en la vida política, sólo pequeños grupos de la sociedad participaba en las asambleas.

Francisco Rodríguez Adrados, al referirse al régimen griego, dice que éste tenía como fin, eliminar la distancia entre nobles y pueblo, pero que "no alcanzaba a los metecos, extranjeros, residentes, ni a los esclavos, que eran numerosos, pero eran necesarios, además de que no creaban problema de insurrección... No alcanzaba tampoco a las mujeres. Atenas, se ha dicho, era un club de ciudadanos, un grupo selecto de ciudadanos varones".⁵ Así, "los derechos y obligaciones del ciudadano estaban relacionados con su posición social; se derivaban de su existencia como ciudadano: eran derechos y obligaciones públicas".⁶

Para David Held, el principio de la democracia ateniense, significaba, que: "los ciudadanos deben de disfrutar de la igualdad política para que puedan ser libres para gobernar y ser a su vez gobernados".⁷ Aclarando, que si bien, se perseguía la igualdad, esta era la legal y no la económica. Así los conceptos de igualdad y concordia son los lemas de la ciudad democrática.

En consecuencia lo que hoy se considera como democracia clásica, se caracterizaba por la participación directa en las funciones legislativa y judicial de los ciudadanos (sólo los que pertenecían a la clase opulente); era la asamblea de ciudadanos la que ejercía el poder soberano, además de que la selección de los titulares a los cargos públicos, se daba a través de diversas figuras, como la elección directa, el sorteo, en donde la aleatoriedad del mismo era la que

⁴. Platón, Diálogos, *La República o de lo Justo*, 26ª edición, México, Porrúa, colección "Sepan Cuantos", p. 262, 263.

⁵. Rodríguez Adrados, Francisco, op cit., nota 2, p. 147.

⁶. Held, David, op cit., nota 1, p. 32.

⁷. *Ibidem*, p. 50.

determinaba quien ocuparía el puesto, así como su rotación; además de que los mandatos se caracterizaban por ser de breve duración.

El pueblo se reunía en el Ágora y tomaba libremente sus propias decisiones después de haber escuchado los diversos puntos de vista de los oradores. En la actualidad esta democracia directa, sería imposible que se diera, así como la participación de todos los ciudadanos en las decisiones, debido a que las sociedades modernas han ido incrementando su grado de complejidad, de ahí que se hayan implementado diversos mecanismos y procedimientos para la toma de decisiones públicas.

b) Variantes del concepto de Democracia

Nicolás Maquiavelo, al referirse a las tipologías de los principados refiere que "hay tres buenos y tres malos. Los buenos son el principado, el gobierno de los grandes y el gobierno popular. Los tres malos nacen de la corrupción de los primeros. El principado se convierte fácilmente en tiranía o despotismo, para servirme de la expresión moderna. El gobierno de los grandes degenera en el de un corto número de ellos, es lo que llamamos oligarquía. Finalmente, el popular cae en la licencia y es lo que nombramos anarquía"⁸.

Las referencias citadas con anterioridad evidencian un aspecto relevante: la utilización del método histórico para referirse a la democracia. Es con Tomás Hobbes, donde la filosofía política logra sustentar buena parte de las nociones modernas del Estado, en particular la referencia al pacto social, que es aquel que suscriben los hombres para cuidarse de ellos mismos y que consagró en su máxima *homo homini lupus* (el hombre es el lobo del hombre). Desde una perspectiva iusnaturalista y con una apreciación negativa del ser humano, Hobbes sostiene en el Leviatán que el hombre dice a todo hombre lo siguiente: "autorizo y abandono el derecho a gobernarme a mi mismo, a este hombre, o esta asamblea de hombres, con la condición de que tu abandones tu derecho a ello y autorices todas sus acciones de manera semejante".⁹

⁸ Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*. México, Siglo XXI Editores, p. 47.

⁹ Hobbes, Tomás, *Leviatán*, parte segunda, Capítulo XVII, p. 267.

Sobre la democracia dice Hobbes: "cuando se supone que la mayoría del total de los hombres representa la voluntad de todos los individuos, dicese entonces que existe una democracia, es decir un gobierno en el cual la totalidad de todos los que quieran, de entre ellos, constituyen al reunirse en asamblea el soberano, siendo cada individuo particular un súbdito"¹⁰

De los pensadores que mayor inspiración dieron a la revolución en contra del poder absoluto de los monarcas, que marca hito en la historia de la sociedad, encontramos a Juan Jacobo Rousseau. El inspira principios de igualdad y libertad, y considera a la democracia como régimen ideal, aunque poco viable y en su obra *El Contrato Social* sostiene que para que ésta exista debe haber una serie de condiciones, entre las que se encuentran que el Estado debe ser muy pequeño para que el pueblo sea fácil de reunir, y que cada uno de los ciudadanos pudiera conocer a los demás; una gran simplicidad de las costumbres para evitar la producción de asuntos y de pláticas espinosas; una gran igualdad social y económica, si no la igualdad no subsistiría en los derechos y la autoridad; muy poco o ningún lujo porque el lujo es el efecto de las riquezas o las pone necesarias, el lujo corrompe al rico (por el hecho de poseer) y al pobre (por la codicia)¹¹. No obstante, para Rousseau no existió nunca una verdadera democracia, en el sentido estricto del término.

Siendo la democracia de los Estados Unidos de América la más antigua del mundo moderno, resulta importante volverle los ojos y recordar que Abraham Lincoln, la concibe como un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Frase que se traduce en el derecho que tiene el pueblo a gobernarse por sí mismo, con el objeto de representar el interés de todo el pueblo, así la decisión de la mayoría, es la que prevalece y por lo tanto la ley fundamental de una sociedad con iguales derechos.

Tocqueville, al estudiar a la sociedad estadounidense, en su obra *La Democracia en América*, observó que ésta se caracterizaba por un espíritu igualitario, la idea de que democracia se tenía, no sólo se extendía al ámbito político, sino a la forma de vida de los integrantes de este país.

¹⁰ Hobbes, Tomás, *Elementos de Derecho Natural y Político*, segunda parte, capítulo I, Madrid, p. 256.

¹¹ Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*, México, Porrúa, Capítulo IV, p. 96.

Así, el sentido que tenía esta palabra originalmente, ha ido evolucionando y modificándose a lo largo del tiempo, los dos más grandes valores que hoy postula la democracia –que son la libertad y la igualdad- no existían unidos en el pasado, de ahí que hubiera una redefinición del sentido de ésta, pero aún hoy encontremos nuevas y muy variadas acepciones del término.

Sartori, en su obra *¿Qué es la democracia?* cuestiona cuál es el verdadero significado de éste complejo término, mismo que no se satisface con su definición etimológica, ya que resuelve los problemas ignorándolos, ya que si la democracia, significa el *poder del pueblo*, entonces tendríamos que determinar primero, qué es el *pueblo o poder popular*, para ello Sartori nos da seis posibles opciones: "Pueblo como literalmente todos; como pluralidad aproximada: un mayor número, los más; como populacho, clases inferiores, proletariado; como totalidad orgánica indivisible; como principio de mayoría absoluta; como principio de mayoría moderada",¹² sin que ninguna de éstas agote su significado. Así, de igual forma cuestiona el concepto de poder, aunado al de pueblo, en donde lo único cuestionable, es la titularidad y no el ejercicio del poder.

Sigue diciendo, que el término democracia desde siempre, ha hecho referencia a una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término, pero también se habla de democracia social y democracia económica, entendiéndose por la primera "el conjunto de las democracias primarias-pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas que vigorizan y alimentan a la democracia desde la base, a partir de la sociedad civil", y se apoya sobre la igualdad de estatutos de los sujetos; mientras que la democracia económica, es aquella que "está por la igualdad económica, por la eliminación de los extremos de pobreza y riqueza, y en consecuencia, por una redistribución que persigue el bienestar generalizado".¹³

Posteriormente, clasifica a las definiciones que de democracia se han dado, y las divide en "definiciones fundamentales, en el sentido literal que se hacen desde los cimientos, desde su

¹² Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, 2ª edición, 1ª reimpresión, España, Alianza Universidad, 1994, p. 14.

¹³ *Ibidem*, p. 6.

esencia; y definiciones instrumentales, que sólo dan los mecanismos y procedimientos del *modus operandi* de la democracia; así la fundamental, se caracteriza por que todo gira en torno a la palabra pueblo y que éste es soberano y en las segundas, el pueblo no figura, y es un sistema pluripartidista en el que la mayoría, elegida libremente, gobierna con el respeto de los derechos de la minoría".¹⁴ Al respecto, concluye que una teoría completa debe contener tanto la teoría fundante como la teoría instrumental, así mientras los primeros preguntan ¿qué es la democracia?, los otros preguntan ¿cómo funciona?

David Held, en su obra *Modelos de Democracia* enumera las variantes o modalidades que posee la democracia, haciendo alusión, en primer término a la democracia clásica, la cual ya abordamos, luego a la democracia protectora, la desarrollista, la elitista, la competitiva, la legal y por último la participativa. Para efecto de nuestro estudio y de manera explicativa, sólo se estudian las dos últimas por considerar que incluyen nociones básicas para nuestro estudio, como son la de la participación y la legalidad.

El principio justificativo de la *democracia legal*, dice Held, consiste en "el consenso de la mayoría es la forma efectiva y deseable de proteger a los individuos del gobierno arbitrario y, por tanto, de mantener la libertad". Esta variante se caracteriza, por la presencia de un estado constitucional, el imperio de la ley es el que prevalece, además de manifestarse una intervención mínima del estado en la sociedad civil y en la vida privada, opera una restricción del papel de los grupos de interés, así como la reducción al mínimo (erradicación, si fuera posible) de la amenaza del colectivismo de todo tipo."¹⁵

Por otro lado, en la *democracia participativa* su nota característica es que "el derecho igual para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa, una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, que nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el

¹⁴. *Ibidem*, p. 35.

¹⁵. Held, David, Op. cit., nota 1, p. 302.

proceso de gobierno". Esta modalidad se distingue por la participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local, reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos de partidos directamente responsables ante sus afiliados, opera el funcionamiento de los partidos participativos en la estructura parlamentaria o del congreso, se mantiene un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas y el mejoramiento directo de la escasa base de recursos de muchos grupos sociales, a través de la redistribución de recursos materiales".¹⁶ También se observa la implementación de referendos, en los que una decisión se basa sobre las opiniones vertidas sobre el caso en particular.

Por otro lado, la democracia representativa, es aquella donde las decisiones que afectan a una comunidad se adoptan no por sus miembros, sino por las personas que han elegido para este propósito. Tenemos que la democracia moderna o representativa, nació como un método de legitimación, en donde el individuo es considerado en función de su papel de ciudadano.

La democracia al concebirse como un sistema de gobierno, se observa que las élites compiten por el voto para acceder al poder, así como la capacidad que tiene el pueblo para decidir su forma de gobierno. En tanto sistema, es una forma de gobierno que se opone a los sistemas totalitarios, autoritarios o dictaduras, además de que brinda la posibilidad de participar a los ciudadanos como miembros activos en la sociedad o de la vida nacional.

c) Democracia como sistema político

Entendida como sistema político, la democracia es la que de "forma regular y constitucional, proporciona oportunidades para cambiar a los gobernantes. Es un mecanismo para resolver el problema de la elaboración de decisiones sociales entre grupos de intereses contrapuestos, que permite que la mayor parte posible de la población influya en estas decisiones a través de la posibilidad de elegir entre candidatos alternativos para el desempeño de un cargo político. Lo

¹⁶. *Ibidem*, p. 315.

anterior implica una serie de condiciones específicas, como: a) una fórmula política, un sistema de creencias que legitime el sistema democrático y que se especifique las instituciones (partidos, una prensa libre, etc.) que están legitimadas, es decir, que todos consideran adecuadas; b) un grupo de dirigentes políticos en el poder; y c) un grupo o más de dirigentes que no están en el poder, y que actúan como oposición legítima intentando conseguir el poder".¹⁷

Para mayor especificidad, una democracia es un sistema político, con determinadas características.¹⁸

a) Dos o más partidos compiten por el control del aparato gubernamental en elecciones periódicas.

b) El partido que obtiene la mayoría de los votos gana el control del aparato gubernamental hasta la siguiente elección.

c) Los partidos perdedores nunca intentan que los ganadores tomen el poder, ni los ganadores utilizan el poder adquirido para impedir que los perdedores compitan en la elección siguiente.

d) Son ciudadanos todos los que son considerados por la ley como adultos, y por cada uno, hay un voto, y sólo uno, en cada elección.

Por otro lado, Sabine, dice que lo que caracteriza a un régimen democrático liberal, es "el programa liberal de un gobierno libre y la defensa libre de sus procedimientos, tales como el sufragio, la representación, la organización de partidos y el control de gobierno por los partidos, surge naturalmente y, al mismo tiempo, depende de la concepción de una sociedad libre que ha logrado

¹⁷. Lipset Seymour, Martin, *Algunos Requisitos Sociales de la Democracia: Desarrollo Económico y Legitimidad Política*, Barcelona, Ariel, Diez Textos básicos de Ciencia Política, p. 115.

¹⁸. Downs, Anthony, *Teoría Económica de la Acción Política en una Democracia*, Barcelona, Ariel, Diez Textos básicos de Ciencia Política, p. 95.

encontrar una relación eficaz entre el bienestar colectivo y una multiplicidad de intereses privados, de grupo y de clase'.¹⁹

Asimismo, Montenegro hace una enumeración de los elementos o requisitos, los cuales constituyen los instrumentos políticos y jurídicos imprescindibles para el buen funcionamiento de una verdadera democracia, siendo éstos:

"a) El sufragio o voto popular, el ciudadano al emitir su voto, ejerce la parte que le toca de soberanía popular, dando como resultado la figura de la representación.

b) Un estatuto constitucional, el cual debe establecer y limitar los derechos del individuo y del estado, a fin de evitar los abusos de éste último sobre el primero.

c) La división de poderes, así los poderes ejecutivo, legislativo y judicial al cumplir sus funciones ejercen un control entre sí mismos.

d) La adopción y vigencia de principios fundamentales tendientes a garantizar la vida, la igualdad y la libertad."²⁰

Asimismo, la democracia se caracteriza por un "conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos".²¹ Así, lo que decida la mayoría, se considerará como una decisión colectiva y por ende tendrá fuerza obligatoria para todos.

De lo anterior podemos considerar a la democracia como un sistema que procura mayor seguridad, libertad, pluralidad y participación que cualquier otra opción, o como diría un político

¹⁹ Montenegro, Walter, *Introducción a las doctrinas político económicas*, 3ª edición, 8ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1982. p. 62.

²⁰ *Ibidem*, p. 64.

²¹ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 14.

norteamericano: es el peor de los sistemas, pero el menos malo de los conocidos.

Llevado al extremo, Adrados manifiesta que la democracia es el único modelo pensable para nuestras sociedades, y sus "variantes tienen coincidencias como la existencia de la libertad de palabra y pensamiento, de la igualdad legal y política de las elecciones a las que todos pueden presentarse, de gobierno de la mayoría pero con respeto a la minoría, de duración limitada de los cargos... ..además del sistema representativo, economía liberal pero con un componente social, los partidos políticos".²² Y sigue diciendo que "en una democracia el Estado es una instancia limitada, no absoluta. Trata de mejorar la vida de los ciudadanos, pero dejándoles un margen lo más amplio posible de libertad".²³

Así, una sociedad que sea democrática, debe tener como objetivo, entre otros, el de transformar el poder en autoridad, minimizando las zonas en donde se concentra el poder. Para este autor "la democracia es antes que nada, un método para alcanzar el cambio sin violencia".²⁴

Con todas estas acepciones, observamos como en la democracia se privilegia la presencia de la sociedad en la toma de las decisiones de interés general, así como su participación dentro del ámbito público. Y es justamente ahí donde se enclava uno de los valores trascendentes de la democracia, que es el valor que le otorga al individuo, al ciudadano, y a la educación que éste posee o debe recibir. Un ciudadano en la noción clásica del término, que es la que denomina aquel como la persona interesada en los asuntos públicos.

Así, la democracia constituye uno de los ideales más anhelados de la humanidad, y aunque en distinto contexto, su esencia sigue siendo la misma, es decir, que el hombre sea considerado como individuo, como parte activa de la vida social, donde se conjuga su derecho a la libertad, igualdad y participación, la cual se hace posible si existe un reconocimiento claro de la política. Por ello, enseguida abordó dos nociones que considero básicas para el entendimiento de la democracia, que

²² Adrados, Francisco, *op. cit.*, nota 2, p. 421.

²³ *Ibidem*, p. 422.

son la cultura política y la organización y grupos creados por los ciudadanos en una democracia.

1.1. Valores y Cultura Política

a) Concepto de política

Respecto del origen de la palabra política, tenemos que referirnos necesariamente a la obra del mismo nombre, del filósofo griego Aristóteles, en donde estudia al zoo politikon (polis y politeía), refiriéndose a ésta parábola en donde hace alusión al hombre, sin que pretenda definir la política misma, y el adjetivo de animal político que otorga a éste se debe a que el hombre vive en la polis y porque ésta vive en él, ya que, el hombre que vive fuera, es un hombre carente de sociabilidad.

Así, para el mundo griego la política era lo relativo a la polis o ciudad, concebida como el espacio de convivencia de los humanos y derivada de la obligación de ayuda mutua frente a las necesidades de la vida.

Política, también implica una forma específica de comportamiento humano que se relaciona con el gobierno, con la dirección de una colectividad, con ciertas pautas para la acción de un grupo y con el conocimiento de estas cuestiones, es una conducta humana o actividad social. "Política es la actividad a través de la cual los grupos humanos toman decisiones colectivas"²⁵

Cuando se habla de política, hay distintas formas de entenderla. Se le puede ver como conflicto, enfrentamiento o medio para la conciliación. Una visión provocativa es la de Carl Schmitt, para quien la política debe enfocarse como conflicto y circunscrita a una relación amigo-enemigo.

Al vérselo como conflicto o lucha podría decirse que "se ponen de manifiesto las relaciones de fuerza, así como su resistencia y sumisión, se refiere a una pluralidad de centros de poder y a sus

²⁴. *Idem.*

²⁵. Del Águila, Rafael, *Manual de ciencia política*, España, Editorial Trotta, 1997, p. 21.

relaciones, y estas son consideradas esencialmente como relaciones de fuerza, unas veces permanentes, otras veces variables, modeladas por episodios de resistencia y rendimiento, de rebelión y sumisión".²⁶ Esta visión implica imponer una dominación de la parte más fuerte de la relación respecto de la otra.

Concebir a la política como conflicto y transgresión, sino es inmoral cuando menos la ética no figura en este campo, y la política se vuelve la ciencia del poder. Decía Maquiavelo 'Si un príncipe quiere mantener el Estado, se ve forzado a menudo a no ser bueno, a obrar contra la fe, contra la caridad, contra la humanidad, contra la religión. La política es la política'²⁷. En una posición cercana, Karl Loewenstein, la política "no es sino la lucha por el poder".

Desde una posición marxista, la política aparece como parte de la superestructura social. Carlos Marx, sostiene que: "En la concepción económico materialista de la historia, la política es una superestructura, no sólo en el sentido de que refleja las fuerzas y las formas de producción, sino también en el sentido de que es un epifenómeno destinado a extinguirse"²⁸. Así, si el Estado desaparece, también lo hará, la coerción del hombre sobre el hombre.

Dice Norberto Bobbio que: "El poder es la materia y la sustancia del universo de entes llamado *política*".²⁹

Al lado de esta visión de conflicto, tenemos la de conciliación, composición o concordia, apoyando esta postura tenemos el pensamiento de Hobbes, el cual aduce que debe buscarse la paz, "la salida del estado de guerra, debido a la contraposición de las fuerzas y de los poderes particulares, se da a través de la institución del poder super partes, precisamente el poder político".³⁰

²⁶. Bobbio Norberto, *op. cit.*, nota 21, p. 37.

²⁷. Sartori, Giovanni, *La política, lógica y método en las Ciencias Sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 209.

²⁸. *Ibidem*, p. 223.

²⁹. Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 14.

³⁰. *Ibidem*, p. 39.

Así, el concepto de lo político entendido como composición, tiende a la organización de la convivencia, a través de reglas que la misma comunidad se da, ello con el fin de evitar los posibles conflictos.

La política es la actividad que nos convierte en seres humanos al hacernos usar la palabra y la persuasión en la deliberación en común de lo que a todos afecta, no podríamos afirmar que dentro de nuestro sistema sea la que opere.

Sartori sostiene que existe una crisis de identidad del concepto político, y de la diferenciación que se ha dado respecto de otros conceptos como economía, derecho, etc. Y sigue diciendo que la política invade y se encuentra presente en muchas de las disciplinas, pero que para poder identificar una decisión como política, éstas deben adoptarse por un personal situado en el dominio político, es ésta su "naturaleza política".³¹

Hay quien sostiene que cualquier actividad social del hombre implica política, por lo que la palabra es difícil de circunscribir, ya que se encuentra presente en diversos aspectos de la vida social. Para delimitarla podemos recurrir a los conceptos de poder, ya sea económico, religioso o militar, y al de coerción, pero también hay que tener presente que la política también se genera por otros entes que no necesariamente tienen esas particularidades señaladas, como es el caso de la figura objeto de nuestro estudio.

Dentro de este marco es en el que se desenvuelven las actividades de las agrupaciones políticas nacionales, ya que si bien la política tiene como fin la organización de la convivencia con determinadas reglas, estos grupos buscan participar de forma activa en esa organización.

b) Cultura política

El estudio de la democracia moderna implica la comprensión de los diversos valores o dispositivos

³¹ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 27, p. 222.

que la hacen posible. Hoy, tratar de explicar a la democracia implica, necesariamente, entender y comprender la cultura de los ciudadanos que la hace posible.

La cultura se entiende como "el conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmiten de generación en generación, otorgando identidad a los miembros de una comunidad y que orienta, guía y da significado a sus distintos quehaceres sociales".³²

Podemos decir que la cultura política es la idea o percepción que tienen los ciudadanos respecto de los fenómenos sociales y políticos, "es el imaginario colectivo construido en torno a los asuntos del poder, la influencia, la autoridad, y su contraparte, la sujeción, el sometimiento, la obediencia y, por supuesto la resistencia y la rebelión".³³

Ampliando, la cultura política son todos y cada uno de los aspectos que permiten la convivencia civilizada de una sociedad, es decir los valores y concepciones que se orientan el ámbito político y su percepción por la población. Desde una visión internacionalista, el Club de Roma, que es una instancia que se ocupa de discutir asuntos trascendentales en la vida económica, política y social del mundo contemporáneo, sostiene que se hace alusión a "valores, creencias, normas y premisas en gobierno y política, junto con el modelo de relaciones sociales vinculadas con ellos de manera inextricable".³⁴

Maurice Duverger, citando a Gabriel Almond, estableció que son tres aspectos los que comprenden la cultura política: "*un aspecto cognoscitivo*, constituido por conocimientos relativos al sistema político; *un aspecto afectivo*, fundado en la adhesión personal a los dirigentes y a las instituciones, *un aspecto valorativo*, que comprende los juicios de valor efectuados sobre los fenómenos políticos".³⁵

³². Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1997, p. 9.

³³. *Ibidem*, p. 11.

³⁴. Dror, Yehzekel, *La capacidad de gobernar*. Informe al Club de Roma, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 111.

³⁵. Duverger, Maurice, *Sociología de la Política, Elementos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, colección Demos, 1975, p. 174.

Existen dos objetos políticos a los que se enfocan estas tres orientaciones: 1) el sistema político y 2) uno mismo, como actor político. Aduce, que si los aspectos u orientaciones descritos se combinan, se obtiene a su vez tres tipos de cultura política: parroquial, de sujeción y de participación; la "parroquial, que no es más que una yuxtaposición de culturas políticas locales basadas en la aldea, el clan, la etnia, la religión, etc. (este tipo de cultura comenta se da en algunos estados antiguos y desarrollados)".³⁶

La cultura de sujeción, en donde "los miembros del sistema conocen su existencia, pero permanecen pasivos en lo que a él se refiere, sólo esperan servicios o temen exacciones, y no pretenden modificar los procesos del sistema".³⁷ Y la cultura de participación, aquí "los ciudadanos piensan que pueden influenciar la marcha del sistema por medios diversos: elecciones, manifestaciones, peticiones, organizaciones de grupos de presión".³⁸

Sigue diciendo este autor que una cultura parroquial corresponde a una estructura tradicional muy descentralizada. Una cultura de sujeción corresponde a una estructura autoritaria y centralizada. Una cultura de participación corresponde a una estructura democrática, siendo la participación un elemento esencial del civismo. Agrega que cada cultura concreta es una mezcla de estos tres aspectos.

Una cultura política se integra de varios elementos o componentes: la ciudadanía, la participación, la pluralidad, la cooperación con los ciudadanos, además de una autoridad responsable, la conjugación de éstos redundará en el perfeccionamiento del régimen democrático.

Así la cultura política: "es el producto de cuatro series de factores interactivos y superpuestos: la historia particular de cada sociedad y civilización; los sistemas de creencias subyacentes; las estructuras socioeconómicas y tecnológicas y la difusión de ideas que conduce a la imitación,

³⁶. *Ibidem*, p. 127.

³⁷. *Idem*.

³⁸. *Idem*.

adopción o rechazo, con o sin ajustes significativos".³⁹

Otro concepto paralelo al de cultura política y que importa para un correcto análisis y función social de las agrupaciones políticas nacionales, es el de cultura cívica, la cual es una combinación de "visiones tradicionales y concibe al ciudadano lo suficientemente activo en política como para poder expresar sus preferencias frente al gobierno, sin que esto lo lleve a rechazar las decisiones tomadas por la élite política, es decir, a obstaculizar su gestión".⁴⁰

De esta vinculación, entre otros factores, resulta una democracia estable, al considerar las demandas de la población y el ejercicio legítimo del poder, lo que se podría resumir en una palabra: gobernabilidad.

El Estado debe fomentar el acceso de la ciudadanía a la educación o la ciudadanía debe procurársela, para que pueda ejercer un control más efectivo respecto de la forma de gobernar de la clase política, pues se le brindan los suficientes elementos de juicio para ello.

Para algunos, existen diversos aspectos que evidencian que un pueblo no está preparado para participar de forma consciente e informada en las cuestiones públicas, entre los que encontramos, que "la inmensa mayoría de los votantes parecen ignorar de forma alarmante los principales hechos, supuestos y problemas, ya sean internacionales o nacionales... La televisión poco hace para proporcionar una cobertura en profundidad de los temas políticos fundamentales".⁴¹

"A menos que los ciudadanos perfeccionen su capacidad de entendimiento sobre temas complejos, la democracia se convertirá en una ficción o fallará de mala manera en su labor. Incrementar la capacidad de entendimiento del pueblo es por lo tanto un compromiso esencial que desea facultarlo".⁴² Así, para concluir, esta frase podría resumir la idea que de futuro se tenga, en una

³⁹ Yehezkel, Dror, *op. cit.*, nota 34, p. 117.

⁴⁰ Peschard, Jacqueline, *op. cit.*, nota 32, p. 22.

⁴¹ Yehezkel, Dror, *op. cit.*, nota 34, p. 198.

⁴² *Ibidem*, p. 199.

sociedad que se diga democrática.

Pareciera insuficiente que las instituciones y las estructuras políticas actuales no proporcionen la certidumbre de que estamos viviendo en un gobierno democrático, y es cierto, en la medida de que esta estructura constituye sólo una parte del binomio, la otra parte es la cultura política, la cual se complementa con el primer elemento. Es decir, los valores, creencias, concepciones y relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, así como que los principios democráticos sean lo suficientemente aceptados el consenso entre ellos.

La función ideológica de la cultura política consiste en revestir legitimidad a los procesos democráticos, es decir de aceptación bajo su amparo, por lo que resulta importante plantear los factores que permiten preservar las instituciones democráticas.

Almond y Verba, nos dan tres factores que propician el mantenimiento de las instituciones democráticas:

- "1) Un alto nivel de satisfacción personal con el estado de cosas, que deriva en actitudes positivas hacia el mundo en que se vive.
- 2) Una alta tendencia a la confianza interpersonal, que es indispensable para el establecimiento de asociaciones y organizaciones encaminadas a la participación política, y
- 3) Un rechazo al cambio radical, es decir, de ruptura de la sociedad, lo que visto de otra manera quiere decir una defensa del orden existente y de su capacidad para impulsar su propio cambio".⁴³

De lo anterior concluimos que en una sociedad donde las condiciones económicas son precarias además de no existir estabilidad política que brinde a los ciudadanos la suficiente seguridad para su

⁴³. Peschard, Jaqueline, *op. cit.*, nota 32, p. 37.

desarrollo, es casi imposible que las instituciones de carácter democrático se consoliden, y mucho menos que el ciudadano posea los elementos para interesarse y participar en los aspectos políticos de la sociedad. Por ello en la medida que se cubran estos aspectos estaremos en pos de vivir en un Estado democrático, ahí donde la socialización política de los ciudadanos es una realidad práctica y concreta.

La socialización política para Jaqueline Peschard es "la adquisición de una inclinación hacia determinado comportamiento valorado de manera positiva por un grupo, junto con la eliminación de disposiciones hacia una conducta valorada negativamente por dicho grupo".⁴⁴ Es decir que los integrantes de una sociedad se sientan plenamente identificados con las estructuras normativas y políticas que los regulan y agrega que esto se logra por medio de la educación, ya que en una sociedad donde los niveles educativos son altos es más factible que las personas tengan más participación en los canales comunicativos institucionales, que en los países con bajos niveles de educación. La presencia de las agrupaciones políticas nacionales, es una clara manifestación del ánimo participativo que permea nuestra sociedad respecto del rumbo que tomen los asuntos públicos, al permitir que los ciudadanos se involucren más directamente con las instituciones de carácter democrático.

c) La participación ciudadana

El término de participación ciudadana es utilizado para referirse a fenómenos donde los grupos de la sociedad inciden de una u otra forma en la gestión y en la toma de decisiones de asuntos de interés público, además de los relativos al bienestar social. Es un fenómeno que abarca diversas connotaciones y manifestaciones.

La participación, como apunté, tiene variadas formas de expresión dentro de un Estado democrático, por citar algunos, las consistentes en la intervención ciudadana dentro de la representación popular, la presencia de movimientos sociales, las organizaciones no

⁴⁴. *Ibidem*, p. 43.

gubernamentales, las asociaciones civiles, la presión de las movilizaciones populares, y en el caso de nuestro país las agrupaciones políticas nacionales.

Los términos de participación política, participación social, participación popular, participación revolucionaria, participación ciudadana, participación electoral, normalmente se les identifica como un solo, sin que se delimiten. Lucía Álvarez, cita la definición de Guimares, quien dice que participar, significa: 'un acto voluntario de interacción social dirigido a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella'.⁴⁵

Por otro lado, Fadda, menciona que: "es un encuentro entre diferentes sectores de la sociedad, particularmente un encuentro entre los excluidos y aquellos que en la sociedad mantienen o hacen cumplir esta exclusión".⁴⁶

También, se le define, como "tomar parte", o es entendida como un derecho y una obligación de los ciudadanos.

Al abordar el tema de la participación Bibiana del Bruto, se refiere a ella, como: 'término social, mismo que está asociada a esa relación de necesidades y aspiraciones de los miembros de una sociedad; relación que según circunstancias puede asumir características de conflicto social'.⁴⁷

Lucía Álvarez, concluye que la participación, por tanto, consiste "en primera instancia, en una actividad orientada hacia un fin que necesariamente se corresponde con encontrar respuesta o dar solución a una necesidad; lo cual dota a esta actividad de un elemento teleológico. Y la solución a una necesidad supone por lo general la modificación de las condiciones en que se plantea tal necesidad, o se reemplaza por otras que permitan atenderla. De esta forma, se puede decir que la

⁴⁵. Álvarez, Enriquez, Lucía. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1997, p. 26.

⁴⁶. *Idem*.

⁴⁷. *Idem*.

participación contiene también un elemento transformador".⁴⁸

Cabe hacer notar que la participación posee determinadas características, como son la intencionalidad, grado de conciencia o capacidad de transformación.

En la actualidad, la adopción de un papel más activo en la sociedad a través de la participación cobra mayor fuerza y vigencia, debido a que existen factores que la propician y permiten que los ciudadanos asuman un papel más interesado dentro de las implicaciones y problemática que la envuelven, como las citadas en el apartado anterior.

Esta expresión se ve materializada con la presencia de movimientos sociales o asociacionismo ciudadano. Así, el surgimiento de estas manifestaciones ha logrado dar una nueva perspectiva al desarrollo político de la sociedad, ya que son estos sectores sociales los que con su intervención participan de los asuntos públicos y logran influir en las decisiones, muchas veces sin la necesidad de que tengan que recurrir a los canales institucionales para ello.

Existen factores que propician que la participación del ciudadano sea más activa e interesada, como por ejemplo, las condiciones de la emisión del sufragio, las que ha estudiado Robert E. Lane, quien afirma, que: "Una nueva distribución de la propiedad, un despertar de las aspiraciones económicas de las capas bajas, con una cierta posibilidad estructural de realizarlas; y por tanto, un cierto grado de movilidad social",⁴⁹ son condiciones que de alguna forma propiciarían el tránsito de una actitud pasiva en la ciudadanía a una más participativa.

Es importante resaltar la participación, ya que contribuye a formar parte de la discusión y negociación de los asuntos de interés común, así como el diseño de las estrategias públicas, para poder terminar o minimizar las prácticas monopólicas del poder, que pudieran ser ejercidas por una clase dominante o por el Estado.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 27.

⁴⁹ Murillo, Francisco, *Estudios de Sociología Política*, 1ª edición, 4ª reimpresión, España, Editorial Tecnos, colección de Ciencias

Así, "si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente y que, además, defiendan la idea de las decisiones colectivas deban ser obligatorias. Por otro lado, si las personas son sistemáticamente marginadas y/o pobremente representadas, es probable que crean que rara vez se tomarán en serio sus opiniones y preferencias, se considerarán con el mismo peso que la de los demás, o se valorarán en un proceso imparcial o justo".⁵⁰ En la medida de que tengan repercusión las acciones de la ciudadanía, es decir que logren algún impacto, estimulará la iniciativa de los ciudadanos ha vincularse poco a poco con los aspectos socio-políticos de su entorno.

Una sociedad con partidos políticos competitivos, representantes políticos y elecciones periódicas, contribuye al desarrollo de la cultura de la participación dentro del ámbito político y enriquece la cultura política, pero debe dejar abierta la posibilidad de que la ciudadanía continúe expresándose y manifestando sus inquietudes. Así, una sociedad más participativa, donde las condiciones de poder involucrarse e influir en los asuntos públicos tenga un estímulo considerable y se facilite la posibilidad real de la igualdad de oportunidades, debilita la aparición de la apatía política, que es el asunto subsecuente.

d) El fenómeno de la apatía política

El polo opuesto al fenómeno de la participación es el de la apatía política, misma que se traduce en un desinterés de los ciudadanos respecto de los acontecimientos políticos de la sociedad.

La apatía política es una manifestación de la falta de expresión política de la ciudadanía o la inexistencia de canales para ella, que se manifiesta en un silencio y falta de interés por las cuestiones de orden público.

Por ello, en este apartado, se estudian los principales factores de orden social que condicionan el

Sociales, 1990, p. 35.

⁵⁰. Held, David, *op. cit.*, nota 1, p. 312.

desarrollo de esta apatía, los que la limitan, y los que permiten dar paso a una participación ciudadana más activa.

Al referirse a este fenómeno, Francisco Murillo considera como una "alienación del ciudadano frente a los problemas políticos, basado, ante todo, en un sentimiento de impotencia ante la creciente complejidad de los mismos y, por tanto, en una conciencia de la inutilidad de cualquier esfuerzo individual."⁵¹ Es común encontrar en el comportamiento de las personas a la resignación ante los problemas que se les presentan, ya que se piensa que su acción no tendrá repercusiones para modificar las decisiones del órgano político.

La apatía política es una manifestación del comportamiento político de los gobernados, pero que al estudiarlo, se le ha circunscrito al comportamiento exclusivamente electoral, a la actividad de los grupos de presión, de los partidos, así como a la emisión del sufragio, haciendo la aclaración, que si bien es un reflejo de la participación política de la ciudadanía, no es su única manifestación, y no constituye un límite para ésta.

Dentro de una sociedad existen grupos participativos e interesados en las cuestiones públicas y los que viven al margen e ignorantes de estas cuestiones. 'La población está dividida de manera desigual en comunidades que casi no esperan nada de la política, ciudadanos que están interesados en los resultados y miembros activos que ejercen activa influencia política'.⁵²

En cuanto al aspecto de participación, en el aspecto electoral, Lipset, elabora de forma sistemática las diferencias en cuanto a la participación y apatía que se manifiestan dentro de los diversos grupos sociales:

ALTA PARTICIPACIÓN	BAJA PARTICIPACION
Renta alta	Renta baja
Alto nivel de educación	Bajo nivel de educación

⁵¹. Murillo, Francisco, *op. cit.*, nota 49, p. 38.

⁵². Ychezkel, Dror, *op. cit.*, nota 34, p. 118.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Grupos Profesionales:	
Hombres de negocios	Trabajadores sin calificar
Empleados	Sirvientes
Funcionarios	Trabajadores de servicios
Agricultores	Campeñinos pobres
Hombres	Mujeres
Gente de edad mediana (de treinta y cinco a cincuenta y cinco años)	Jóvenes (menos de treinta y cinco años)
Blancos (para Estados Unidos)	Negros (E.U.)
Antiguos residentes	Recién llegados
Obreros (en Europa occidental)	Obreros (E.U.)
Casados	Solteros
Miembros de organizaciones	Individuos aislados
Miembros	
Situaciones de crisis	Situaciones normales

Aunque no existe plena coincidencia con los señalamientos elaborados por este autor norteamericano, por ser, algunos de ellos, alejados a la realidad nacional, llamo la atención sobre las conclusiones a las que arriba este autor, quien sostiene que "un grupo determinado tendrá un mayor índice de participación electoral, cuando: 1. Sus intereses estén fuertemente afectados por la política de gobierno; 2. Tenga acceso a información sobre la importancia de las decisiones políticas para sus intereses; 3. Los valores del grupo tiendan a fomentar la participación; 4. No esté sujeto a presiones encontradas que le pudieran llevar a la abstención".⁵³

Dice Lipset que las diferencias de participación pueden deberse, en parte, al hecho de que los estratos más bajos en cada sociedad están influidos por sus experiencias vitales y sus organizaciones de clase para favorecer a aquellos partidos que propongan reformas sociales y económicas, pero al propio tiempo, están sometidos a fuertes influencias conservadoras a través de

⁵³. Murillo, Francisco, *op. cit.*, nota 49, p. 38.

la prensa, la radio, las escuelas, las iglesias, etc.

Murillo, cita en su obra a Almond, quien manifiesta: "que existe una cultura política con respecto a la cual se produce un proceso de socialización que comienza muy tempranamente en el individuo",⁵⁴ hace alusión a que existen diversas instancias de socialización política, como la familia, la escuela, las asociaciones voluntarias, los partidos, mismas que van creando un marco de referencia para que el individuo conozca la realidad política que lo rodea.

Tenemos que no es el individualismo lo que aqueja a estas comunidades, sino un síndrome que algunos autores denominan 'familiarismo amoral' o amoralismo familiar, en donde el individuo se siente obligado a procurar el bien del grupo nada más que a la familia, y ésta es la familia nuclear en su más estricto sentido: mujer e hijos.

Edward C. Banfield hace una enunciación, de los elementos que constituyen esto que denomina amoralismo familiar, entre los que cita: "a) Los asuntos públicos son para los funcionarios, a quienes se les paga para ello; b) La organización, es decir, la actuación concertada para un fin comunal, será muy difícil de lograr y mantener, de no derivarse inmediatamente ventajas privadas para cada uno; c) La pretensión de cualquier persona de que labora por el bien público será vista siempre con desconfianza".⁵⁵

No se puede eludir el aspecto político, incluso las acciones u omisiones de un apático no escapan a este ámbito, al dejar las cosas como están. Ya que su silencio, se traduce en una mayor libertad de actuación del grupo dominante.

Bobbio, cita a Jonh Stuart Mill, el cual hace una distinción entre 'los ciudadanos activos y pasivos y especifica que en general los gobernantes prefieren a los segundo porque es más fácil tener

⁵⁴ *Ibidem*, p. 29.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 48.

controlados a súbditos dóciles e indiferentes, pero la democracia necesita de los primeros'.⁵⁶

Por otro lado, Robert Michels, nos dice "en la mayor parte de los seres humanos, el sentido de una relación íntima entre lo bueno y lo malo para el individuo y lo bueno para la colectividad está muy poco desarrollado".⁵⁷

Una sociedad democrática debe procurar que sus integrantes se interesen por las cuestiones políticas, ya que esto redundaría en un mejor nivel de y para la comunidad, en virtud de que serían atendidas sus necesidades e intereses. Así una ciudadanía activa será aquella que goce de más información y educación lo que permitirá el vivir en una sociedad cada vez más democrática.

Hasta el momento se ha hecho referencia a diversos aspectos que dentro de una democracia permiten observar cuál es la esfera que debe jugar el ciudadano interesado en los asuntos de interés público; pero de igual importancia resulta observar el papel que deben jugar quienes están dedicados al ejercicio de la función de gobierno.

e) Poder político

Para estar en posibilidad de determinar que es lo que se entiende por poder político, primero, es necesario determinar el concepto genérico de poder, entendiéndose éste, como: "...aquella forma de influencia (o dominación) establecida por las normas, las creencias y los valores de la sociedad donde se ejerce".⁵⁸

Este concepto de poder, no debe de confundirse con el de dominación que es una situación que se presenta de *facto*, mientras que el poder es un concepto normativo. "Hay poder solamente si su titular es considerado como poseedor del derecho a requerir obediencia, a dar unas directrices, a

⁵⁶. Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 21, p. 25.

⁵⁷. Michels, Robert, *Los partidos políticos*, 1ª edición, 3ª reimpresión, Argentina, Editorial Amorrortu editores, 1983, p. 94.

⁵⁸. Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 35. p. 174.

mandar".⁵⁹

También se entiende al poder, como: "Una propiedad característica de un individuo o grupo de individuos, pudiendo ser varios los fundamentos en que se considera enraizada semejante propiedad característica".⁶⁰

Teniendo sentado que es poder, en su concepto genérico, vamos a entrar al estudio de cómo se conceptúa el poder político, ya que existen diversos tipos de poder, como el económico (que, desde una perspectiva marxista, es el detentador de los medios de producción), cultural y religioso, (que son los que utilizan los medios de persuasión, o poder ideológico).

León Duguit para definir al poder toma como base la distinción entre gobernantes y gobernados, ya que en todo grupo humano, considera, "se encuentran aquellos individuos que mandan y los que obedecen, a quienes dan órdenes y aquellos que se someten a ellas, los que toman decisiones y a aquellos que la sufren. Por lo tanto el poder está constituido por la actividad de los gobernantes. De lo anterior se desprende que se está frente al poder cuando una relación humana no es igualitaria, y un individuo tiene que someterse a la potestad de otro".⁶¹

El poder político, es aquel que a través de la coerción o uso de la fuerza se impone, así Max Weber, dice que es "el monopolio del poder de la fuerza".⁶²

Sin embargo, ¿todo poder político es legítimo?. Al respecto Bobbio, aduce que "sólo la justificación hace del poder de mandar un derecho y de la obediencia un deber",⁶³ de esta forma una relación de fuerza se transforma en una relación jurídica, pero con la presencia del consenso de quienes están bajo la misma.

⁵⁹. *Ibidem*, p. 185.

⁶⁰. Murillo, Francisco, *op. cit.*, nota 49, p. 130.

⁶¹. Duv erger, Maurice, *op. cit.*, nota 35, p. 180.

⁶². Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 27, p. 121.

Pero qué debe entenderse por legitimidad. Sobre ella M. Duverger la define como: "...el hecho de que es reconocido como tal por los miembros de la colectividad, o al menos por la mayoría de ellos".⁶⁴. Entonces un poder que es no es legítimo, deja de ser tal, para convertirse en dominación.

Para Murillo, poder legítimo, "es aquel del cual se obtiene la obediencia, sin que exista necesidad de recurrir a la fuerza, de una manera institucionalizada o normalizada".⁶⁵ Entonces, tenemos que el poder no se obedece por que sea legítimo, sino que por ser legítimo se obedece.

Aunque Max Weber en *El Político y el Científico* habla de tres fuentes de legitimidad: la fuerza física, la herencia y el acuerdo. En las sociedades democráticas, por lo general, la legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. Constituye una condición relativa de estabilidad democrática y transforma una relación de fuerza en una relación de derecho.

Es en este momento donde aparece el binomio legitimidad y legalidad, en donde la diferencia entre ambos radica en que el primero "se refiere al título del poder y el segundo al ejercicio mismo del poder"⁶⁶, concluyendo que lo contrario del poder legítimo, es el poder de hecho y del legal, el arbitrario.

Tanto Max Weber como Hans Kelsen, se preocuparon por las cuestiones que giran en torno al poder político, y una de ellas es el binomio de legitimidad y legalidad. Weber formula una distinción entre poder de hecho y poder de derecho, al decir "un poder regulado por normas, pero partiendo de dos puntos de vista opuestos, el primero de la noción de poder que tiene que ser regulado para volverse legítimo, el segundo de la noción del ordenamiento normativo que tiene necesidad de la fuerza para volverse efectivo".⁶⁷ Ya que el poder tiene necesidad de ser justificado, o como diría Ritter "sólo la justificación, cualquiera que esta sea, hace del poder de mandar un

⁶³ Bobbio, Norberto, *Origen y fundamentos del poder político*. 3ª edición, México, Editorial Grijalbo, 1985, p. 11

⁶⁴ Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 35, p. 184.

⁶⁵ Murillo, Francisco, *op. cit.*, nota 49, p. 136.

⁶⁶ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 63, p. 13.

derecho y de la obediencia un deber, es decir, transforma una relación de mera fuerza en una relación jurídica',⁶⁸ como lo decíamos líneas arriba.

Con los elementos descritos, el poder legítimo es aquel en donde quien lo detenta posee el derecho de tenerlo; y en cuanto a la legalidad, se exige que quien lo ejerza, lo haga sujetándose a las reglas establecidas y no por su sentir, es decir, que prevalezca el estado de derecho o "gobierno de las leyes", atendiendo a los principios de participación y de la cultura política democrática, de ahí que se visualice al "poder político como poder autorizado". Pero todo ello tiene que ser enmarcado y delimitado.

Bovero nos dice que el poder político "queda limitado cuando la actividad que le es propia, la de emitir mandatos bajo formas de normas cuya eficacia es confiada en última instancia a la coacción, está regulada a su vez por normas superiores, que ponen restricciones a lo que puede ser impuesto por el poder con normas coactivas".⁶⁹

Así, los límites del poder, se encuentran de antemano establecidos en la ley, y cuando éstos se vulneran, el deber de obediencia de los ciudadanos pierde su exigibilidad, iniciándose el derecho de resistencia de éstos, ante el ejercicio del poder arbitrario, con la consecuencia de la pérdida de su legitimidad.

Kelsen agrega que todo poder debe estar subordinado a la norma fundamental o constitucional, por lo que el poder político queda como poder penúltimo.

Como se aprecia, tanto el concepto de poder como legitimidad son términos que están estrechamente vinculados, de ahí la necesidad de abordarlos a ambos, aunque detrás de ellos aparece la figura de quienes lo ejercen que son la autoridad.

⁶⁷. *Ibidem*, p. 23.

⁶⁸. *Ibidem*, p. 29.

El concepto de autoridad se vincula con el poder, y significa en el uso común, "un poder que es aceptado, respetado, reconocido, legítimo".⁷⁰ Así este concepto no pertenece a la esfera de la legalidad, sino de la legitimidad, así, autoridad es el derecho de dirigir y mandar, de ser escuchado y obedecido por el otro; y poder a la fuerza de que se dispone o por medio de la cual se puede obligar a otro a escuchar o a obedecer... Por ser poder, la autoridad desciende hasta el orden físico; en cuanto autoridad, el poder es elevado al orden moral.⁷¹

Podemos concluir que el ejercicio de poder en una sociedad democrática pudiera tener una connotación negativa, al ser un hecho de fuerza con la amenaza de la sanción; sin embargo, ésta va desapareciendo cuando el mismo se ejerce por una autoridad, su fuerza radica en el reconocimiento y se reviste de legitimidad.

A un lado del poder político, identificado como autoridad, encontramos a los denominados factores de poder, los cuales si bien no pertenecen a la estructura formal de poder, se encuentran estrechamente vinculados con la organización y toma de decisiones del poder político.

Estos factores de poder, en una visión restringida, los podemos conceptualizar como aquellos que dentro de nuestra sociedad, al igual que en otras están presentes, concretamente y que son: "a) los caudillos, caciques regionales y locales; b) el ejército, c) el clero, d) los latifundistas y e) los empresarios nacionales y extranjeros".⁷²

Estos factores, todos y cada uno de ellos, y otros más como son las diferentes formas de organización y manifestación que la sociedad, van creando para recrearse, constituyen un medio de participación e influencia activa dentro de las decisiones gubernamentales, aunque sin constituir parte del aparato estatal o poder político, (a excepción del ejército) sí poseen una considerable inferencia en las orientaciones de las directrices y decisiones del mismo.

⁶⁹. *Ibidem*, p. 51.

⁷⁰. Sartori, *op. cit.*, nota 27, p. 120.

⁷¹. *Ibidem*, p. 121.

⁷². González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, 17ª edición, México, Editorial Era, 1986.

En México, actualmente la fuerza de los caciques y el ejército, se ha minimizado, para ver como se fortalece la de los empresarios y otras formas no consideradas por la sociología política tradicional. Estos son grupos que se encuentran inmersos en la sociedad y encaminan su actividad hacia quienes poseen el poder político, el estudio de estos grupos lo trataremos más adelante.

1.2. Organizaciones y Grupos

Desde una perspectiva las organizaciones se definen como: "disposiciones de roles concernientes a una categoría de miembros de la colectividad y que se basan en un contrato material (reglamentos, instalaciones, técnicas, oficinas). Los partidos políticos, los sindicatos, los 'movimientos sociales', los grupos de presión, las administraciones, las empresas públicas y semiprivadas, etc."⁷³ Se sostiene que las organizaciones son los grupos constituidos por una disposición de roles en el interior de una colectividad más amplia.

Peter M. Blau, dice: "Una organización empieza a existir cuando se establecen procedimientos explícitos para coordinar las actividades de un grupo con vistas a alcanzar objetivos determinados."⁷⁴ Pero aclara que no todos los grupos son organizaciones, sino solamente aquellos que están dotados de procedimientos formalmente establecidos por oposición a aquellos constituidos espontáneamente.

Tenemos que las organizaciones son un elemento de un conjunto más amplio, que puede ser la sociedad global u otro tipo de colectividad, cada organización es un grupo, una colectividad.

Dentro de las organizaciones su estructuración es de tipo jerárquico, ya que se da una distinción entre jefes y los miembros de la colectividad, y para la designación de los órganos de mando se utilizan diversos procedimientos, pues pueden ser designados por el superior o adoptar un procedimiento democrático como la elección o la cooptación.

⁷³ Duverger, Maurice, *op. cit.* nota 35, p. 241.

⁷⁴ *Idem*

Duverger, considera que dentro de las organizaciones opera la *ley de bronce de la oligarquía*, (estudio que se abordará en el apartado relativo a los partidos políticos) ya que los dirigentes tienden a perpetuarse en el poder, en donde la elección formal no es más que una ratificación del sujeto elegido por el superior; esta situación se da incluso en las organizaciones de tipo democrático. Funcionan estas asociaciones con un pequeño núcleo activo y una gran masa de puros miembros pasivos.

En cuanto a los tipos de organizaciones existentes, encontramos dos clasificaciones de éstas: "una donde los miembros de la organización, sean dirigentes, adheridos, simpatizantes, persiguen los mismos objetivos de base", como los partidos, los sindicatos, los grupos de presión, las iglesias, las asociaciones. Y las que se caracterizan "por una divergencia radical entre los objetivos de los dirigentes y sus auxiliares, y los de los simples miembros", un ejemplo de éstas, por lo general, son las firmas económicas privadas, en donde se da la contradicción de las clases y por lo tanto un antagonismo en sus objetivos.⁷⁵

Otra clasificación de las organizaciones es por el tipo de participación, puede ser: forzada como las de las prisiones y las escuelas y las de participación libre o voluntaria. Pero lo importante de este apartado es observar cómo, justamente, a través de la participación de los ciudadanos en organizaciones puede producirse en relación a los integrantes de una colectividad la defensa de posiciones o el esclarecimiento de argumentos respecto de algún asunto público.

a) Concepto de grupo

Para referirnos a la noción de grupo, conviene asomarse ante al conjunto social, que según Duverger es aquel que "está compuesto de hombres que tienen relaciones en un cierto terreno, y relaciones en general más numerosas y más estrechas que las que desarrollan en este terreno con los hombres pertenecientes a otro conjunto".⁷⁶ Este conjunto social, puntualiza puede descomponerse

⁷⁵ *Ibidem.* p. 247.

⁷⁶ *Ibidem.* p. 37.

en dos elementos: los humanos y los culturales.

Las colectividades o grupos contienen un conjunto de valores, normas, creencias, costumbres, técnicas, fórmulas y comportamientos que constituyen precisamente una cultura.⁷⁷ Están compuestas de hombres unidos por una cierta solidaridad y normalmente se encuentran establecidos en un determinado territorio.

Los grupos, colectividades, sociedades, están inmersos en una sociedad global, lo cual implica que éstos grupos humanos múltiples y diversos (familias, sindicatos, asociaciones, iglesias) se articulan unos con otros en conjuntos más grandes. Hay diversos tipos de sociedades globales, entre ellos encontramos la tribu, la ciudad antigua, el señorío antiguo, el estado nación.

Cada sistema de interacciones engloba el conjunto de hombres que en él participan y puede definirse por él. Así, se denomina grupos: "a todas las colectividades, a todos los conjuntos humanos, y a todos los sistemas de interacciones distintos de la sociedad global".⁷⁸ Así, se utiliza el término de grupo para designar "un conjunto de individuos que poseen una o varias características comunes (división en clases por edad o por nivel de ingresos)".⁷⁹

Duverger, cita a G. Gurvitch el cual elaboró una clasificación de grupos, conforme a quince criterios:

CONTENIDO	Unifuncionales: empresas, corporaciones	Multifuncionales: Municipio, familia	Suprafuncionales:		
ENVERGADURA	Reducidos	medios	amplios		
DURACION	Temporales	Durables	permanentes		
RITMO	cadencia lenta	cadencia mediana	cadencia precipitada		
MEDIDA DE DISPERSION	agrupamientos a distancia: iglesias, estados, clases sociales	agrupamientos con contactos artificiales:	grupos reunidos periódicamente:		grupos reunidos permanent

⁷⁷ *Idem.* p. 37

⁷⁸ *Ibidem* p. 53

⁷⁹ Martínez Gil, José de Jesús, *Los grupos de presión y los partidos políticos en México*, México, Porrúa, 1997. p. 91.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

		milитantes, socios	sindicatos, partidos, asociaciones		emente: familias, cárceles
FUNDAMENTO DE FORMACIÓN	de hecho: clases sociales, consumidores	voluntarios: partidos, asociaciones, sindicatos	impuestos: estados, iglesias		
MODO DE ACCESO	cerrados: castas, elanes	acceso condicional:	abiertos: manifestaciones, reuniones públicas		
GRADO DE EXTERIORIZACIÓN	desorganizados no estructurados: consumidores, productores	estructurados pero desorganizados: grupos étnicos, clases sociales	estructurados y parcialmente organizados: familia,		completamente organizados
FUNCIONES	Parentesco	afinidad fraternal	actividades no lucrativas		místicos, extáticos
ORIENTACION	división: partidos, sindicatos obreros, órdenes religiosos	unión: fábricas, empresas			
MODO DE PENETRACION	refractarios a esta penetración: minorías nacionales, inmigrados	aceptan más o menos la penetración de la sociedad global. grupos de parentesco, económicos,	sometidos a la penetración de la sociedad global: sociedades científicas, artísticas, académicas, universidades		
GRADO DE COMPATIBILIDAD	especies diferentes generalmente compatibles:	misma especie enteramente incompatibles: sociedades anónimas, cooperativas, universidades	misma especie parcialmente compatibles: oficios, sindicatos, fábricas	misma especie incompatibles: grupos de edad, sexo, castas, partidos políticos, iglesias	exclusivos: estados totalitarios, cárceles, órdenes monásticas
MODO DE OBLIGACION	grupos que distinguen la obligación condicional:	grupos que dispongan de la obligación condicional: agrupamiento de localidad, familia			
PRINCIPIO QUE RIGE LA ORGANIZACIÓN	colaboración	de carácter democrático	dominación	carácter autoritario	
GRADO DE UNIDAD	unitarios	federalistas	confederalistas		

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Duverger considera que la anterior clasificación, si bien es carente de un rigor y se encuentra impregnada de subjetivismo, es importante en la medida que nos muestra la extensa y variada gama de grupos que existen dentro de una sociedad.

Otra clasificación de grupos, es la que los divide, en: *grupos primarios o elementales y los grupos intermediarios*, los primeros, son considerados como los elementos base de la vida social, como la familia, las amistades, sus relaciones se caracterizan por ser personales, directas, de presencia a presencia, estos grupos "forman el límite inferior de los grupos, cuyo límite superior es la sociedad global".⁸⁰

Murillo, cita la definición de C.H. Coley de los grupos primarios definiéndolos como "las instancias de socialización especialmente eficaces, como la familia, el grupo de juego y la escuela infantil".⁸¹

Ya precisadas algunas tipologías de grupos, para lograr el estudio de las agrupaciones políticas nacionales conviene acercarse a precisar si toda asociación o agrupación de personas constituye un grupo de presión, pero para saberlo debemos precisarlo.

b) Grupos de Presión

A los grupos de presión se les puede definir como "una organización o colectivo de personas (físicas o jurídicas) que ante todo busca influir en política o promover sus ideas dentro de un contexto económico y político determinado, incidiendo en el proceso de toma de decisiones mediante su actuación sobre los poderes ejecutivo, legislativo y/o judicial (directamente o a través de la opinión pública) para intentar moldear la formulación de políticas públicas y condicionar su implementación".⁸²

⁸⁰ Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 35, p. 58.

⁸¹ Murillo, Francisco, *op. cit.*, nota 49, p. 28.

También se le puede concebir como "un agrupamiento de individuos, con cierto grado de organización, que realizan acciones dirigidas a los mecanismos formales de decisión gubernamental con la intención de que tales decisiones sean favorables a sus intereses o pretensiones".⁸³

En cuanto al origen de estos grupos, dentro del contexto moderno, lo podemos situar a comienzos del siglo XIX, principalmente en Estados Unidos y en Gran Bretaña, cabe mencionar que el surgimiento de los grupos de presión normalmente se encuentra aparejado con las etapas de mayor auge en el que el Estado ha ejercido un papel más relevante en la economía y en el mercado de trabajo.

Existen diversos tipos de clasificaciones de los grupos de presión, una de éstas es la que consiste en la contraposición de los grupos de 'interés económico especializado' y 'grupo de interés público', y a partir de esta contraposición, existe una diferencia entre cinco grupos principales: a) organizaciones de empresarios e inversionistas; b) sindicatos; c) grupos profesionales y corporativos de la clase media; d) grupos de promoción y asociaciones cívicas, e) de iniciativa privada".⁸⁴

Esta clasificación se encuentra en función de las estructuras socioeconómicas y la ideología del país. Así algunos "grupos tienen como objetivo primordial la conquista de ventajas materiales para sus integrantes o su protección e incluso su incremento; y los grupos que buscan la defensa de intereses de posiciones espirituales o morales. A los primeros, se les denomina organizaciones profesionales y a las segundas agrupaciones de vocación ideológica".⁸⁵

Por lo que ve a los objetivos que persiguen los grupos de presión, Duverger, marca una diferencia de éstos frente a los que buscan los partidos políticos, ya que el objetivo primordial de los

⁸³. Del Águila, Rafael, *op. cit.*, nota 26, p. 61.

⁸⁵. Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, 2ª edición, México, Harla, colección textos jurídicos universitarios, 1990, p. 138.

⁸⁴. Del Águila, Rafael, *op. cit.*, nota 26, p. 302.

últimos, lo constituye la conquista del poder, en tanto que los grupos de presión se limitan a actuar sobre el poder, permaneciendo en su exterior, además de que tratan de presionar o influir sobre los hombres que están en el poder, y su finalidad es orientar la acción del poder hacia sus intereses, sin asumir las responsabilidades que implica la decisión política. Aparte de ejercer su influencia respecto de las autoridades, incluso pretenden soslayar las decisiones de éstas, además de buscar orientar en provecho de un sector particular: la máquina gubernamental.

Ejercer influencia y compartir subrepticamente el poder, aduce Martínez Gil, es lo que persiguen éstos grupos, "no dicen abiertamente que quieren el poder ni que estén luchando por él, sino que más bien luchan por sus intereses, por conservar los que ya tienen o por aumentarlos".⁸⁶

Coincido con quien sostiene que "Los grupos de presión llenan una laguna en nuestro sistema político formal, llevando a cabo un función de representación que está más allá de las capacidades de los representantes elegidos por los electores en los distritos geográficos".⁸⁷

La forma de actuar de los grupos frente a la sociedad, consiste en tratar de establecer un vínculo entre una idea o un sistema de ideas, pero esto no implica necesariamente que sean verdaderas, ya que incluso pueden ser artificiales.

Respecto de los pros y contras que representan la presencia de los grupos de presión en una sociedad, las posiciones se encuentran divididas, ya que no existe uniformidad en cuanto a éstos criterios de evaluación.

En cuanto a los beneficios que representan éstos grupos, Eduardo Andrade Sánchez, nos dice que a favor de su existencia, podemos enumerar que: "1) estimulan la discusión pública de los asuntos que requieren de una decisión política; 2) permiten la organización y expresión de intereses que afectan a diversos conjuntos de la población; 3) permiten, a quienes tienen la

⁸⁵. Martínez Gil, José de Jesús, *op. cit.*, nota 80, p. 92.

⁸⁶. *Ibidem*, p. 97.

responsabilidad de tomar las decisiones, escuchar diversos puntos de vista y allegarse información amplia y detallada, y 4) generan un equilibrio entre intereses diversos. En cuanto a las críticas que se hacen respecto de su actuación, éstas consisten en que: 1) mediante la concentración de recursos económicos y organizativos permiten imponer intereses minoritarios al interés general; 2) el empleo de métodos no siempre legítimos, como el chantaje o la corrupción, deteriorando el sistema político; 3) permiten la acumulación de un excesivo poder en manos de los dirigentes de los grupos, cuyos intereses pueden acabar oponiéndose a los de las colectividades que dicen representar, y 4) su multiplicación en defensa de muy variados y encontrados intereses concretos, dificulta la negociación y la adopción de medidas generalmente aceptables".⁸⁸

Los grupos de presión utilizan varios recursos que tienen a su alcance, con el fin de lograr los objetivos que persiguen, es decir son los recursos que les permiten ejercer su actividad, ya que en función de los métodos que empleen dependerá el grado de legitimidad que el grupo otorgue al gobierno, así por ejemplo si le concede legitimidad a éste, emplearán métodos legales, y si no se la reconoce, sus estrategias se caracterizarán por su ilegalidad. Los recursos o medios que emplean son varios, entre los que podemos encontrar:⁸⁹

"a) La persuasión, es decir, el suministro de información y el empleo de argumentos racionales para hacer ver las élites gobernantes que las propuestas y demandas del grupo son justas y deben de ser satisfechas;

b) La amenaza o intimidación, se emplea cuando la persuasión no cumple su objetivo, y las amenazas puede ser de tipo electoral o profesional;

c) El dinero que propicia normalmente prácticas corruptas, y se está por encima de la

⁸⁷. *Ibidem*, p. 108.

⁸⁸. Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 84, p. 144.

⁸⁹. Del Aguila, Rafael, *op. cit.*, nota 26. p. 310.

legalidad;

d) El sabotaje de la acción de gobierno, se traduce en la negativa a colaborar con las autoridades;

e) Otros medios de acción directa, como son la huelga, las movilizaciones de protesta en la vía pública y hasta la violencia”.

Las tácticas que emplean estos grupo pueden ir de lo legal a lo ilegal para lograr los objetivos que persiguen, y hay que señalar también a los destinatarios de esta influencia, y que constituyen generalmente los titulares del gobierno y la administración.

Determinar el poder que ejercen los grupos de presión, es una difícil tarea, ya que atiende a diversos factores como son: el número de miembros, su capacidad financiera e incluso hasta su organización. Otro factor, que es importante señalar es la opinión pública, que contribuye a intensificar la influencia que ejerce un grupo de presión.

A los grupos de presión suele confundírseles con otros tipos de agrupaciones como son los grupos de interés, e incluso se les identifica indistintamente, pero hay que aclarar que no son plenamente coincidentes, debido al diverso escenario en el que se desenvuelven. Pero lo que sí es cierto, es que todo grupo de presión es un grupo de interés, pero no viceversa, como se precisara líneas adelante.

Si el campo de acción de los grupos de presión es el ámbito político, habría que preguntarnos ¿cuál es la diferencia entre éstos y los partidos políticos? al respecto, algunos autores argumentan que la diferencia más importante radica en que los grupos de presión se especializan articular intereses, y los partidos en la agregación de los mismos; otra distinción, 'es que los partidos influyen directamente sobre la formación de la voluntad política y la ocupación de puestos

políticos, y las asociaciones, indirectamente',⁹⁰ esta diferenciación radica en que los partidos políticos son los únicos que contienden directamente por el poder, además de tener la administración directa del poder.

Observamos como la aparición de grupos de presión ha sido una de las causas del incremento de la presencia de organismos para influir en las actitudes públicas y para representar a los intereses de grupo ante los organismos gubernamentales. Su existencia desde mi punto de vista redundará en un beneficio para la vida colectiva, así como la reivindicación de intereses de los integrantes de cualquier sociedad.

c) Grupos de Interés

Las sociedades democráticas modernas se caracterizan por la proliferación de organizaciones y asociaciones que se forman y a las que se incorporan los ciudadanos para promover los más diversos ideales y demandas sociales. Los fines que persiguen son de los más variados, desde la defensa de los derechos humanos, de la mujer, ecológicos e incluso algunos con matices políticos, sociales, etc..

Esta actividad se ha visto materializada con los organismos no gubernamentales, también conocidos como ONGS, y que pretenden mantenerse alejados de las instituciones gubernamentales.

Tenemos que el grupo de interés "es un actor del sistema social que, básicamente, desarrolla la función de articulación de las aspiraciones de individuos o colectivos que, sin ellos, actuarían directamente frente a los poderes públicos en las direcciones más dispares".⁹¹ Así los objetivos que persiguen pueden ser materiales o valores, dentro de éstos dos ámbitos se desenvuelven estas organizaciones.

⁹⁰. Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 84, p. 145.

⁹¹. Del Águila Rafael, *op. cit.*, nota 26, p. 295.

También se les define como 'cualquier grupo que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento, el mantenimiento o la ampliación de formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas'.⁹²

Estos grupos contribuyen a proporcionar racionalidad, congruencia y viabilidad a las demandas de cuantos comparten una determinada posición frente a otros sectores del sistema social.

Cuando las acciones de estas organizaciones no logran el impacto social suficiente como para poder influir en éste, se ven en la necesidad de ingresar al ámbito político, en donde probablemente tengan un poco más de viabilidad sus fines, y es aquí cuando entra a la escena política, cuando deja de ser una organización para transformarse en un grupo de presión, es decir, se convierte en actor político, tema que ya abordamos.

A los grupos de interés, como ya dijimos anteriormente, se les confunde o asimila con los grupos de presión, pero no son sinónimos. Así, "los grupos de interés se transforman en grupos de presión sólo a partir del momento en que los responsables actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones".⁹³ Los grupos de interés, cabe destacar que su acción, se dirige hacia los gobernados, mientras que los de presión se dirigen hacia el gobierno, es decir las autoridades.

Así los grupos de interés se caracterizan porque sus miembros comparten precisamente intereses comunes y pueden realizar acciones conjuntas para defenderlos. Las sociedades buscan canalizar sus demandas, así como defender sus intereses, intentan varios canales, pero cuando los institucionales son insuficientes se organizan, para así poder influir o figurar en el escenario político, dándose entonces la transformación referida en el párrafo anterior.

⁹². Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 84 p. 138.

⁹³. Martínez Gil, José de Jesús, *op. cit.*, nota 80, p. 129.

d) Movimientos Políticos

“Los movimientos políticos son un grupo o conjunto de grupos con afinidad de criterios, intereses y aspiraciones que se constituyen y accionan con el fin primordial de alcanzar el poder político”⁹⁴, son una expresión dinámica de las demandas, son grupos en movimiento, a diferencia de la connotación estática de los grupos que no se mueven o lo hacen itinerantemente.

Los movimientos políticos poseen una identidad, que es el factor común que ha motivado a los sujetos a asociarse, que es el conjunto de intereses y aspiraciones particulares que lo diferencian de otro movimiento; tienen una finalidad, la de alcanzar el poder, y el influir sobre el Estado y su relación con la sociedad; de igual forma poseen una estructura, es decir existe un líder o una minoría dirigente y una mayoría que los apoya; y también tienen una metodología, que es la estrategia que utilizan para incidir en el poder. Un movimiento político, no se limita a la consecución del poder, sino también a la motivación que lo ha impulsado a obtenerlo.

Por otro lado, la institucionalización es un riesgo al que se enfrenta el movimiento político, y se puede dar en el proceso para alcanzar el poder o cuando lo ha obtenido, perdiendo su fuerza, en el funcionamiento burocrático, siendo aplicable el principio de que “cuando se asume que el acceso al poder es transitorio, y que los que un día son gobierno, al otro pueden ser oposición”⁹⁵, pues en efecto el movimiento político puede desaparecer al obtener el poder, para que otro movimiento lo pueda derrocar.

Podemos decir que la nota característica de los movimientos políticos es fungir como la oposición al poder político, y hacer señalamientos respecto de lo que está mal, ofreciendo soluciones, son movimientos contestatarios por naturaleza.

Los partidos como los movimientos políticos comparten la teleología de influir en el poder

⁹⁴. Diccionario de Derecho Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2ª edición, Costa Rica, 2000, p. 868.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 873.

político, incluso un partido político, puede tener su origen en un movimiento, pero la diferencia que existe entre ambas figuras, radicada en que un partido político, se ve revestido de legalidad, mientras que el movimiento puede formarse al margen de la ley, e incluso sus tácticas pueden ser realizadas al margen de ésta.

e) Partidos políticos

La figura de los partidos políticos ha sido estudiada de forma prolífica y por demás amplia por diferentes autores. Su estudio es fundamental en el análisis de este trabajo y que son las agrupaciones políticas, si tomamos en cuenta que de entre los objetivos que persiguen se encuentra, si bien no expresos, en la mayoría de los casos, el de constituirse como partidos políticos, para así poder acceder al poder político.

Antes de citar algunas definiciones de partido político, es conveniente establecer que para algunos autores el origen de éstos, lo sitúan en los partidos de la antigua Grecia, en el partido democrático y el aristocrático, así como el de los plebeyos y patricios en Roma, sin embargo considero que estos partidos no tenían la visión, ni las funciones de los partidos que conocemos. Al partido político como lo concebimos en la actualidad, lo encontramos dentro de la primera mitad del siglo XIX en Inglaterra y en los Estados Unidos, aunque hay quienes ubican su nacimiento desde el siglo XVIII, vinculando su origen al perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa, además de constituir una consecuencia de la ruptura de la sociedad tradicional a la industrial, para convertirse en articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado.

Es importante, señalar los factores que propician el nacimiento de los partidos dentro de la sociedad, para Mendieta y Núñez, éstos "surgen de una escisión de la opinión pública sobre puntos fundamentales de orientación del poder estatal, escisión condicionada, siempre por intereses materiales de grupo"⁹⁶ y nos proporciona una serie de motivos de carácter sociológico

⁹⁶. Mendieta y Núñez, Lucio, *Los partidos políticos*, 5ª edición, México, Porrúa, 1985, p. 42.

que propician su formación y su inclusión en la sociedad, como:

- a) El continuismo de un grupo en el poder, ya que lesiona los intereses de quienes no participan en la cosa pública, generando descontento en la sociedad;
- b) Los abusos excesivos del gobierno, que a su vez propician reacciones sociales violentas;
- c) Las crisis sociales al perturbar la economía y la organización de los pueblos;
- d) Las divisiones ideológicas dentro de un partido y por ende la contradicción de intereses;
- e) El predominio que pueda ejercer un grupo extranjero respecto de los nacionales;
- f) El surgimiento de una personalidad de gran atracción política, como un héroe, caudillo, y
- g) La proximidad de las elecciones, al recrudecerse las críticas contra el régimen dominante.

En cuanto al origen de los partidos, señala que existen partidos que tienen su origen en el marco parlamentario o electoral y otros que tienen un origen exterior. Los primeros descansan en la vinculación de dos células madres en los grupos parlamentarios y los comités electorales, éstos últimos se encuentran vinculados a la extensión del sufragio popular, a la necesidad de la organización de los electores y se caracterizan porque su creación deviene de una iniciativa de izquierda, así la relación entre ambos elementos concluye con el establecimiento de una vinculación permanente entre ambos dando como resultado un partido.

En cuanto a los partidos de origen exterior, en donde "el conjunto de un partido es establecido esencialmente por una institución ya existente, cuya actividad propia se sitúa fuera de las elecciones y del parlamento, entonces se puede hablar justamente de creación exterior".⁹⁷ Son las distintas agrupaciones las que le dan origen, como por ejemplo los sindicatos, (el Partido Laboralista Británico), los intelectuales mismos, iglesias y sectas religiosas, las ligas, antiguos

⁹⁷ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, 2ª edición, 9ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 27.

combatientes, agrupaciones clandestinas, industriales y comerciales.

De los dos tipos de partidos enunciados, es de hacer notar que los de origen exterior gozan de menor influencia que los parlamentarios, pero están en la búsqueda de un lugar dentro del seno del parlamentario.

Definiciones

Cuando se trata de dar una definición de lo que es un partido político, encontramos de todo tipo. Por ejemplo de tipo organizativa, idealista, funcionalista, de ahí que citaremos algunas, al ser muy basta la literatura que sobre el tema se tiene.

Partido 'es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo'.⁹⁸

Para Schattschneider 'un partido político es en primer lugar una tentativa organizada de conseguir el poder', para Schumpeter 'un partido no es ...un grupo de hombres que se proponen promover el bienestar público conforme a un principio en el cual están todos de acuerdo... Un partido es un grupo cuyos miembros se proponen actuar concertadamente en la lucha competitiva por el poder político'.⁹⁹

Para Mendieta y Núñez, partido político "es una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principios y mediante la retención o la conquista directa del poder estatal, o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo".¹⁰⁰ Y agrega que no hay partidos sustentados en puros ideales, así Hume, sostiene que los partidos son un conjunto de principios,

⁹⁸. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 2ª edición, 1ª reimpresión, España, Editorial Alianza Universidad, 1994, p. 26.

⁹⁹. *Ibidem*, p. 82.

¹⁰⁰. Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, nota 96, p. 14.

intereses y afecto, predominando el segundo de los elementos.

Para Italo Luder, un partido es una 'agrupación organizada de ciudadanos, orientada hacia el poder, con un programa político-social como ideal vinculatorio, para cuya realización interviene en forma permanente en el proceso de la voluntad estatal'.¹⁰¹

Sartori propone una definición, después de hacer un análisis de varias conceptualizaciones ya que no se agota este concepto tan amplio y pocas veces abarcado, para sugerir que "un partido es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que se presenta a las elecciones, y puede sacar en las elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos"¹⁰² Agregando que el aspecto que caracteriza a los partidos políticos de otro tipo de agrupación (ejército, sindicato) o movimiento es el aspecto del acceso al poder, (cabe mencionar que en nuestra legislación, sólo a través de la pertenencia a un partido político, se puede acceder a los cargos de representación popular, conforme a lo que prescribe el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Para Max Weber, los partidos son "las formas de socialización que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio, a sus miembros activos, determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines y objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)."¹⁰³

También es necesario señalar la definición de partido que nos da la Constitución Política de los Estados Unidos, en su artículo 41, fracción I, que dispone: "Los partidos políticos son entidades de interés público".

Existen también opiniones contrarias a esta forma de organización, por ejemplo, para Alexys de

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 14.

¹⁰² Sartori, Giovanni, *op. cit.* nota 98, p. 89.

Tocqueville, los partidos "son un mal inherente en los gobiernos libres pero no tienen en todos los tiempos el mismo carácter y los mismos instintos"¹⁰⁴

'Los partidos políticos son instituciones básicas para traducir las preferencias de las masas a política pública',¹⁰⁵ y más que expresar y reflejar la opinión pública, incluso se podría llegar a hablar de manipulación.

Como vemos en las distintas definiciones que tenemos de partidos políticos las posiciones se encuentran divididas, ya que encontramos que unas se pronuncian por un aspecto positivo y otras por un sentido negativo, por lo que podemos concluir que un partido político busca como fin principal conseguir el poder, una forma de lograrlo es a través de la representación popular, misma que le permite sentir que son atendidos y representados los intereses de sus electores, y constituir un canal institucional, de vinculación entre gobernantes y gobernados a efecto de que por esta vía hagan posible la expresión de las necesidades de un determinado grupo, y todo ello redunde en un beneficio integral para la sociedad.

Al lado de la figura de los partidos existen otras figuras con características similares a las de éstos, pero con una teleología diferente, como son las facciones, grupos de presión, grupos de interés y movimientos sociales.

Hemos analizado ya algunos de los conceptos de estas categorías, faltando la de facción. Los términos de partido y facción tienen un significado y origen etimológico distinto, por un lado tenemos que "facción, se deriva del verbo latino *facere* (hacer, actuar)," ¹⁰⁶ facción posee la connotación de un comportamiento excesivo y nocivo. Mientras que la palabra partido significa dividir, existía confusión entre ambos términos, ya que en el siglo pasado no tenía un lugar propio el término partido dentro del vocabulario político de la época, se hablaba de secta,

¹⁰³ Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, nota 96, p. 12.

¹⁰⁴ Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 192.

¹⁰⁵ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 99, p. 57.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 18.

término que desapareció para dar paso al de partido.

Cuando nos referimos al término facción, éste -como ya dijimos- tiene una connotación negativa o impositiva, ya que se le conceptualiza, como "un grupo político dedicado a un *facere* perturbador y nocivo, a actos siniestros",¹⁰⁷ mientras que el término de partido posee una connotación atenuada. Otra distinción entre ambos términos es la que establecen Bolongbroke y Burke al considerar al partido como una organización con fines superiores a los intereses particulares.

Muchos de los partidos existentes eran concebidos -originalmente- como facciones, pero con el paso del tiempo fueron consolidándose dentro de la vida política, se transformará en un conjunto de hombres unidos para promover mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo, ya no eran vistos como un grupo sedicioso, es decir, se fueron revistiendo de legitimidad dentro del ámbito político.

Otra figura, que se encuentra en estrecha relación con los partidos es la de los grupos de presión, cuya función es la articulación de intereses, mientras que los partidos la de su agregación, además cabe agregar que éstos movimientos no tienen la misma orientación competitiva de los partidos.

Respecto de los movimientos sociales, estos se definen como corrientes fundadas en un conjunto de valores compartidos para redefinir las formas de la acción social e influir en sus consecuencias, estos movimientos se ubican dentro de la esfera civil oponiéndose a las decisiones de carácter político, se caracterizan por acción informal, reivindicatoria e incluso radical, mientras que la acción de los partidos se circunscribe al ámbito político, con la teleología de acceder al poder público, mediante una elección.

Los movimientos sociales utilizan la protesta para atraer y movilizar a la opinión pública y los

¹⁰⁷ Cárdenas Gracia, Jaime, *Partidos Políticos y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no. 8, México, Instituto Federal Electoral, 1996. p. 15.

integrantes no se caracterizan por pertenecer a algunas clase determinada, sino que su afiliación depende de factores como la edad, sexo o género.

Clasificación de los partidos políticos

A los partidos políticos, se les ha clasificado en función de la calidad de sus integrantes, de su estructura, del sistema al que pertenecen, por ello pueden tomarse de referencia diversos parámetros o elementos para hacer la referida clasificación.

Una clasificación es la que atiende a su organización o estructura, misma que los divide en partidos de cuadros y de masas, los primeros los podemos ubicar al final del siglo XVIII y principios del XIX, y estaban conformados por un grupo de personas que eran reclutadas en función de su prestigio o fortuna, y los partidos de cuadros que surgen durante el siglo XIX, concretamente los partidos europeos, cuyo fin era ampliar las facultades de decisión de los congresos locales y nacionales de los partidos. Esta clasificación de Maurice Duverger, descansa no en la dimensión de los partidos, sino en la conformación de su estructura, así, para ejemplificar esta división analiza la situación del partido Socialista Francés, "en donde los partidos de masas reparten la carga sobre un número lo más elevado posible de miembros, cada uno de los cuales contribuye una suma modesta al financiamiento del mismo, evitando recurrir al financiamiento democrático".¹⁰⁸

Mientras que el partido de cuadros responde a una noción diferente "se trata de reunir notables, para preparar las elecciones, conducirlos y mantener el contacto con los candidatos. Notables influyentes, en primer lugar, que conozcan el arte de conducir a los electores y de organizar una campaña; notables financieros, finalmente, que aportan el nervio de la batalla".¹⁰⁹ Lo único importante es el prestigio, así como la importancia de su fortuna de sus integrantes.

¹⁰⁸. Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 97, p. 93.

¹⁰⁹. *Ibidem*, p. 94.

Por otro lado Mendieta y Núñez, propone una clasificación de partidos políticos, que los divide en: "partidos derechistas, partidos izquierdista y partidos centristas, además de poder subdividirse en otras modalidades como: temporales, permanentes, personalistas, orientación, dominación, influencia, clasistas, secretos".¹¹⁰ Así los partidos comparten estas modalidades y fines; y por último, los clasifica en el Partido de Poder y el Partido Instrumento, el primero es característico de los regímenes parlamentarios, e incluso en los totalitarios, y el segundo de los democráticos, con régimen presidencialista y la población que la constituye posee una pobre cultura de participación política.

Funciones

En cuanto a las funciones o actividades que desarrollan los partidos políticos son de lo más variadas, y pueden ser políticas, sociales e institucionales; algunos autores aducen que la estructuración del voto es su función primordial, al poseer el monopolio del acceso al poder político, que es la única forma de poder acceder a un cargo de representación. (En nuestro país, la legislación secundaria no acepta la figura de las candidaturas independientes como una forma para estar en posibilidad de acceder a un cargo de representación popular).

Tenemos también una gama de funciones que desarrollan los partidos entre las que se encuentran, según Octavio Rodríguez Araujo, las siguientes¹¹¹:

a) Mantener una organización que autoconserva a los partidos políticos, es decir que la reglamentación interna de los partidos, como puede ser sus estatutos, reglamentos, tengan la suficiente versatilidad como para asimilar las suficientes modificaciones, sin que ello implique alterar sustancialmente su organización, a efecto de adecuarse a los cambios del sistema político.

¹¹⁰. Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, nota 96, p. 22.

¹¹¹. Rodríguez Araujo, Octavio, *Los partidos políticos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuadernos de

b) Representar tantos los intereses como las demandas de los miembros del partido, a lo que se refiere es que un partido al contener una diversidad de intereses dentro del mismo, debe de tratar de que éstos se encuentren representados como un todo, mediante la conciliación.

c) Atraer miembros militantes o simpatizantes, lo cual, según el autor lo hacen los partidos políticos a través de la educación del ciudadano, fomentándoles el interés por las cuestiones de orden público a efecto de que posea un grado aceptable de cultura política y participativa.

d) Lograr la aceptación entre la población y las estructuras formales del poder, es decir, que obtenga del gobierno, el reconocimiento o legitimidad de su partido, así como de la población, al ofrecer su actividad como parte del cambio de estructuras, además de la posibilidad de que pueda influir en las decisiones del órgano político.

e) Proponer y defender una ideología política, ya sea izquierda, derecha, o incluso la relativa a la clase social, es decir, proletarias o burguesas.

f) Seleccionar y preparar líderes, ya que éstos pueden llegar a ser más importantes, que la figura del partido frente al electorado, así, la figura que se privilegia es la de la persona y no la imagen grupal.

g) Formular una estrategia y una táctica que permitan la actividad del partido hacia una mayor expansión y hacia el logro de sus objetivos, lo que podríamos identificar como su plataforma política.

h) Manifestar explícitamente su intención de tomar el poder político, a diferencia de los grupos de presión, al encontrarse entre sus principales objetivos el de integrar el poder

político.

g) Mantener el control del gobierno, ya que en general ésta es una función relacionada con aquellos partidos que han tomado el poder.

h) Organización del electorado a través de la educación.

i) Servir de puente entre la sociedad y el gobierno, es decir como mediadores de los intereses que se encuentren en conflicto entre el gobierno y el electorado.

j) Facilitar una organización capaz de proveer los cuadros principales de gobierno.

k) Formulación de programas políticos, en donde se puedan observar las actividades que desarrollará el partido, si es que está en posibilidad de emprenderlas al tener la decisión y el mando político, también es la ideología y tácticas de éste.

l) Presentar críticas constantes a los demás partidos, ya que está fomenta la opinión del electorado respecto de algunos aspectos, la cual puede provocar la inclinación del electorado por uno u otro partido.

Los partidos políticos como ya dijimos desempeñan funciones políticas y sociales, "... entre las que se encuentran la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político".¹¹²

En cuanto a la socialización política su labor se encuentra encaminada a la educación de los ciudadanos, encauzándolos dentro de la cultura democrática, por medio de los medios de difusión, publicaciones, es decir exteriorizar las ideas y programas políticos de los partidos, se convierte en una forma de vincular sus aspiraciones con los intereses de la sociedad.

¹¹² Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 107, p. 25.

En cuanto a la representación de intereses, en la actualidad los que representan son tan heterogéneos y variados que sería difícil determinarlos, ya que los partidos son los canales por medio de los cuales se expresa esa variedad, pero cada uno evidentemente tiene cierta inclinación por algunos en particular. Lo hacen atendiendo a su origen histórico o ideológico, o su línea partidista, es decir, izquierda o derecha.

Respecto a la legitimación del sistema político, se refiere a la capacidad de promover en su conjunto, los procedimientos y las instituciones democráticas para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos, contribuyendo a la conformación del Estado, además de propiciar la crítica y el debate.

El Doctor Jaime Cadenas Gracia menciona que la función más importante de un partido político, es que "hacen posible la democracia, es decir, hacen viable las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes".¹¹³

Dentro de las funciones institucionales de los partidos, tenemos el reclutamiento y selección de elites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado.

Los partidos vinculan al pueblo con el gobierno, son sus representantes los cuales deben de manifestar las exigencias de un pueblo, esa es su ontología, es su razón de existir en la vida democrática de una sociedad. Son organismos representativos así como instrumentos expresivos de ésta. Con esta idea los representantes políticos "representan" a sus electores o votantes y no al partido al que pertenecen, otra posición alude que a quienes representan es a la nación y no a los ciudadanos. (como sucede en nuestro país en relación a los diputados federales).

¹¹³. *Ibidem*, p. 28.

Como vemos el cúmulo de actividades que desempeñan es vasto, pero lo cierto, es que su principal actividad está dirigida a acceder al poder político, en virtud de que es sólo a través de éstas entidades como se pueden conformar los órganos legislativos y en algunos casos el ejecutivo, al menos así es en nuestro sistema político.

Como habíamos, mencionado en todas las organizaciones operan las tendencias oligárquicas, incluso en las democráticas por contradictorio que parezca, al respecto, Robert Michels, señala uno de los aspectos negativos de los partidos políticos, el cual consiste en la presencia de las tendencias oligárquicas dentro de la vida partidaria, lo que calificó de *Ley de hierro de la oligarquía*, en donde "la organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía".¹¹⁴

Así, si opera la oligarquía, se da el dominio de una sociedad o de una organización por la gente que se encuentra en la cúspide de la burocracia, de ahí que el autor elabore una férrea crítica contra los partidos y su incompatibilidad con la democracia. Entonces las instituciones que supondríamos tendientes a lograr la democracia son las más oligárquicas en sus procedimientos y vida interna al monopolizarse el poder de sus miembros.

Esta situación como ya señalamos no es privativa de los partidos políticos, sino que se extiende a los gremios y demás organizaciones que tiendan a desarrollar una estructura burocrática jerarquizada. Michels, define la democracia como "el producto inevitable del propio principio de organización"¹¹⁵ lo que trae como consecuencia la concentración del poder en la cumbre y con ello la falta de influencia en las decisiones de los demás afiliados.

Otra consecuencia de esta concentración es que la figura del líder se ve fortalecida, frente a la de las masas, cuya participación se ve menoscabada, su posición es superior respecto de la de los

¹¹⁴. Michels, Roberto, *Los partidos políticos*, Argentina, 1ª edición, 3ª reimpresión, Editorial Amorrocu editores, 1983, p. 13.

¹¹⁵. *Ibidem* p. 14.

demás militantes, ya que cuentan con la suficiente información, con recursos económicos, control sobre los medios de comunicación, así como destreza en el manejo de masas y de los discursos, traduciéndose esto en la "incompetencia de las masas"; en la masa organizada existe una necesidad de dirección y guía, además de que los líderes se revisten de fama y popularidad entre la organización que dirigen. "La apatía de las masas y su necesidad de guía tienen como contraparte, en los líderes, un apetito natural por el poder".¹¹⁶ Entonces la democracia es un ideal utópico en donde los esfuerzos por crear sociedades socialistas libres desembocarán inevitablemente en una nueva democracia.

Así, este autor concluye que la tendencia oligárquica de los partidos es incurable, ya que es imposible que un partido que se dice democrático, se regule por procedimientos con ese mismo calificativo.

Duverger en la misma tesitura de Michels también se encargó del estudio de este aspecto, al considerar que dentro de la estructura de un partido "La dirección de los partidos tiende naturalmente a tomar una forma oligárquica. Una verdadera clase de jefes se constituye, una casta más o menos cerrada, un *circulo interior* de difícil acceso".¹¹⁷ Así en la formación del círculo interior el régimen electoral del Estado parece tener cierta influencia y por ende la dirección del partido es ejercida casi siempre por el clan dominante.

Como vemos la calificación de los partidos es variada, no podemos decir tajantemente que son algo negativo o positivo dentro del sistema político, pero lo que sí es cierto, es que los partidos constituyen una de las piezas más importantes del engranaje democrático.

Hay que agregar que existen diversos tipos de partidos o sistemas ya sea de partido único, bipartidistas y multipartidistas, si atendemos a la clasificación que elabora Maurice Duverger, otra clasificación es la que los divide en competitivos y no competitivos y que a su vez sugiere

¹¹⁶, *Ibidem*, p. 9.

¹¹⁷, Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 97, p. 181.

otras subclasificaciones; Sartori por su lado atiende al factor dinámico, de que un régimen político se transforme en otro, entre los que tenemos, el de partido único, partido hegemónico, partido predominante, bipartidismo, pluralismo polarizado y la atomización.

f) Agrupaciones políticas

En nuestro país han surgido organizaciones intermedias entre las que hemos analizado y requieren de una reflexión socio-jurídica. En la parte conceptual las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, esta definición es recogida por el artículo 33 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El siguiente paso, consiste en determinar en qué tipología de análisis creadas por la filosofía política o la sociología política, de las analizadas anteriormente corresponde. (La naturaleza jurídica se analizará en los capítulos siguientes).

Si tratamos de situar estas organizaciones en las categorías enunciadas, podemos decir que no son grupo de presión, ya que, justamente, la nota característica de esos grupos es que sus acciones se encuentran orientadas a influir en el poder, es decir en la toma de decisiones para intentar moldear las políticas públicas, pero desde fuera de la maquinaria estatal, su pretensión no es ejercer el poder directamente, circunstancia que las agrupaciones políticas sí buscan.

Sin embargo, algunas agrupaciones políticas pueden tener su origen en un grupo de presión, como puede ser un sindicato, asociaciones cívicas o privadas, pero en el momento en que obtienen el reconocimiento público, (legal o no) pierden esa calidad de grupo de presión, ya que sin que formen parte del poder público tienen la intención de influir directamente en él, es decir ir por la "conquista del poder", asumiendo la responsabilidad que implica la decisión política, mientras que los grupos de presión, ejercen cierto poder, pero de forma subrepticia.

Una nota que tienen en común los grupos de presión y las agrupaciones políticas, es que agrupan

a sujetos con algún común denominador, es decir su unión puede atender a su clase social, o a su actividad, o incluso hasta por razones de género, este elemento en común se conserva, cuando ya tienen el reconocimiento público o estatal (legal), ya que tienen como fin defender intereses particulares, a diferencia de un partido político, cuya defensa de intereses es más general.

Situación similar a la anterior, sucede con los grupos de interés, ya que, si bien, algunas agrupaciones encuentran sus bases en este tipo de grupos, siendo ambos actores sociales que buscan dar congruencia y viabilidad a las demandas sociales e ideales. de cuantos comparten una determinada posición frente a otros sectores del sistema social, y sus fines van desde la defensa de los derechos humanos, de la mujer ecológicos, etc.. Cabe destacar que la acción de los grupos de interés se dirige hacia los gobernados, mientras que las agrupaciones políticas la enfocan hacia la autoridad.

Respecto de los movimientos políticos, se puede actualizar la misma situación de las otras figuras, podemos decir que una agrupación política puede tener su origen en ellos, pero cuando se institucionalizan, mediante el reconocimiento social o legal pierden esa calidad de movimientos, y con ello su dinamismo, además de que se desdibuja su fuerza dentro del funcionamiento burocrático.

A efecto de ilustrar las similitudes y diferencias entre cada una de las categorías enunciadas, el siguiente cuadro resultará de

	Acciones orientadas a influir sobre las decisiones de la autoridad	Acciones dirigidas hacia los gobernados	Buscan ejercer el poder político	Institucionales	Orientación Competitiva	Defensa de intereses comunes	Realización de actividades características de educación formativa
Grupos de Presión	*					*	
Grupos de Interés	*	*				*	*
Movimientos Políticos	*		*		*	*	
Partidos políticos	*	*	*	*	*	*	*
Agrupaciones Políticas Nacionales	*	*	*	*	*	*	*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Podemos concluir que las agrupaciones políticas guardan mayor similitud con la figura de los partidos políticos, como lo pudimos constatar del anterior cuadro, sin dejar de tener presente que son figuras perfectamente diferenciadas, además si tomamos en consideración que las asociaciones políticas nacionales, su antecedente legislativo más inmediato, tenían por finalidad el complementar el sistema de partidos, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, y que si bien esta circunstancia no se prevé en la actual legislación, en la realidad, se ha puesto de manifiesto, la intención de estas organizaciones de convertirse a corto o mediano plazo en un instituto político, circunstancia similar a las asociaciones políticas anteriores, aunado a la posibilidad de las agrupaciones políticas de participar en la contienda electoral, previa firma de acuerdos de participación con algún instituto político.

Por otro lado, podemos decir que en el caso mexicano, respecto a los partidos políticos, la diferencia entre una agrupación y un partido político, estriba, en su teleología, y ésta la da la ley, es decir, los partidos son los instrumentos democráticos que permiten a los ciudadanos acceder a los puestos de elección popular, mientras que las agrupaciones políticas nacionales, son formas de asociación ciudadana que esencialmente realizan labores de difusión de la cultura política y creación de una opinión pública mejor informada, con la posibilidad de poder participar en la integración del poder legislativo, antes referida.

Otra similitud, es que ambas figuras se enfocan a la defensa de intereses de los miembros de la sociedad, con la diferencia, de que las agrupaciones políticas se enfocan a intereses más específicos, mientras que los de los partidos políticos, son más difusos o generales.

Debemos tener presente que estas asociaciones políticas surgen, entre otras causas, como una respuesta a la incapacidad de los canales institucionales (entre éstos los partidos políticos) para imponer al régimen un cambio político; los ciudadanos se encuentran con la posibilidad de ver materializada su voluntad, y hacer efectivo su derecho a participar de la vida política, si bien, en un primer momento no con el objeto de formar parte integral del aparato estatal, pero sí con la finalidad de obtener el reconocimiento del estado y de los intereses que representan, así como la expresión de diversas demandas ciudadanas, "actividades civiles que manifiestan necesidades

políticas".

En consecuencia, con estas formas de participación ciudadana, se abren espacios parciales, para contribuir al fortalecimiento de la vida democrática, así como al desarrollo de la cultura política, dando como resultado una renovada relación entre ésta y el estado.

De lo anterior se desprende que con la presencia de un variado conjunto de grupos, asociaciones y organizaciones y la presencia de los ciudadanos, se logra hacer contrapeso y aumentar la capacidad de acción de la sociedad, para que ésta, de manera efectiva, pueda incidir sobre los asuntos de interés general.

El problema con que se encuentra el Estado, es el de establecer nuevas instituciones, así como estructuras políticas, a efecto de que el cúmulo de necesidades y aspiraciones de una sociedad encuentren canales adecuados para ser escuchados, y no provoquen presiones que amenacen la estabilidad del sistema político.

Capítulo Segundo

"Nociones Históricas-Legislativas de las Agrupaciones Políticas Nacionales"

2. Algunos aspectos de la reforma electoral de 1977

Los antecedentes legislativos de la figura de las agrupaciones políticas nacionales, los podemos situar en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del año de 1977, en la figura de las asociaciones políticas nacionales, que es su referente inmediato más preciso, y en los partidos de registro condicionado, sólo por lo que respecta a la intención del legislador en cuanto a la introducción de esta figura.

Si analizamos la reforma constitucional de 1977, podemos observar que ésta se dio en un contexto sui generis, donde los partidos políticos de oposición estaban en *decadencia*, con divisionismos internos, sin un arraigo sólido, además de que grupos no registrados como partidos, actuaban políticamente representando a diversos sectores de la sociedad mexicana.

Conforme al Dr. Carpizo, las principales finalidades de esta reforma política, eran¹¹⁸:

- a) Que el sistema político mexicano no se vaya a desestabilizar, y para ello se abren cauces que canalicen las inquietudes políticas y sociales;
- b) Reforzar el sistema político ante la crisis económica;
- c) Ampliar la representación nacional, permitiendo que las fuerzas minoritarias estén debidamente representadas en la Cámara de Diputados, los congresos locales y los municipios de más de 300,000 habitantes, y así garantizar la manifestación plural de las ideas;
- d) Auspiciar la tolerancia entre los diversos sectores y corrientes de pensamiento;

¹¹⁸. Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, p. 443.

e) Mantener la legitimidad de la representación política y de ese modo conservar el control que el gobierno tiene sobre amplias clases de la sociedad.

f) *Promover una mayor participación de los ciudadanos en la actividad política;*

g) Fortalecer al Poder Legislativo y tratar de lograr que ejerza algunas de sus funciones de control respecto al Ejecutivo;

h) *Conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos que representen diversas fuerzas sociales de país, y*

i) *Reforzar y ampliar nuestra unidad nacional a través de captar mejor la pluralidad en la representación popular.*

Cabe mencionar que con esta reforma constitucional por lo que ve a los partidos políticos, el artículo 41 constitucional fue adicionado con cinco párrafos, y es en este momento cuando se *constitucionaliza* integralmente a los partidos, estableciendo su concepto, naturaleza, prerrogativas, financiamiento y las funciones de éstos, ya que antes sólo estaban regulados en leyes secundarias.

Los partidos políticos se convierten en entidades de interés público, los cuales tenían como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Además en los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales contarían en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular, y tenían derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Hasta ahora se ha conservado esta conceptualización, las funciones, así como el otorgamiento de financiamiento que se les otorga a los institutos políticos.

Cabe destacar que por lo que respecta a las funciones, el actuar de los partidos políticos ya no se restringía a desarrollar actividades en las campañas electorales, sino que se ampliaba, ya que además debían promover la participación del pueblo en la vida democrática, con lo cual los partidos

se debían volver en auténticos institutos de educación política.

Como resultado de la reforma constitucional a que se hizo alusión, se promulgó una nueva ley reglamentaria, que fue la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 (LFOPPE), que vino a pormenorizar lo previsto por la Constitución, la cual consideraba a los partidos como "formas típicas de organización política que contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y que coadyuvan a constituir la representación nacional".

Dentro de las funciones primordiales que tenían previstas, encontramos:

- I. Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos;
- II. Promover la formación ideológica de sus militantes;
- III. Coordinar acciones políticas, conforme a principios y programas, y
- IV. Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Los partidos eran considerados como foros permanentes para el debate político y la formación de una tradición política nacional, un elemento social permanente para el funcionamiento de la sociedad. Además de que como mencionamos obtuvieron el carácter de entidades de interés público con personalidad jurídica.

2.1. Partidos con Registro Condicionado

Esta ley electoral preveía dos tipos de registro para los partidos políticos: el Registro Definitivo y el Condicionado, el primero era sólo para partidos políticos nacionales, y el condicionado, para aquellas organizaciones con cierta presencia electoral o asociaciones políticas que pretendieran constituirse como un partido de registro definitivo; como anticipé el registro condicionado pudiera

ser considerado como un antecedente a la figura de las agrupaciones políticas nacionales.

Con la citada reforma electoral de 1977, por lo que ve a esta modalidad de registro condicionado, el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, manifestó en torno a ella, la necesidad de que todas las fuerzas aunque sean minoritarias, debían intervenir en el esfuerzo por democratizar nuestra política, además de garantizar la manifestación plural de las ideas, "la reforma política puede contribuir a que la sociedad sea cada vez más de consenso y cada vez menos de conflicto. Creemos que todas las tentaciones pueden resolverse por el ancho camino del entendimiento, de la negociación".

Por otro lado, en la exposición de motivos de la LFOPPE, el titular del Ejecutivo, manifestó:

"Partiendo de las innovaciones que introduce el artículo 41 de la Constitución, la iniciativa reglamenta en términos concretos la naturaleza, objetivos y funciones de los partidos políticos; su posición frente a la sociedad y su responsabilidad frente al Estado y a los ciudadanos, señalando, además, sus derechos, obligaciones y prerrogativas.

"El proceso de rápida transformación que caracteriza a nuestro país ha determinado, particularmente en la última década, el surgimiento de agrupaciones ciudadanas que aspiran a constituirse legalmente como partidos políticos registrados; el mecanismo vigente para esto no ha operado, como lo demuestra el hecho de que en los últimos veinte años no haya sido registrado un solo partido político".¹¹⁹

Consecuentes con los objetivos de la reforma política, en la iniciativa se introducen mecanismos flexibles que harán posible que las organizaciones interesadas puedan obtener su registro como partidos políticos, optando entre dos alternativas: registro definitivo y registro condicionado al resultado de las elecciones.

¹¹⁹ Tenemos que tener presente que para esa fecha existían sólo cuatro partidos con registro PARM, PPS, PRI y PAN.

La flexibilidad aludida se traduce en la simplificación de los requisitos necesarios para constituir un partido político nacional. Al reducirse de dos terceras partes a la mitad el número de entidades federativas en las que deberán contar con membresía, al incorporarse la opción de comprobarla por distritos electorales, y al suprimirse el requisito de acreditar afiliados en municipios o delegaciones, se crea todo un marco ampliado de posibilidades, que harán viables los esfuerzos serios de organización para la participación política.

Si bien es cierto que, esta nueva forma de registro condicionado no se le puede considerar en estricto sentido como un antecedente de las agrupaciones políticas nacionales, al ser la primera, una figura perfectamente diferenciada de la figura objeto de nuestro estudio, al perseguir desde el punto de vista legal muy diversas finalidades, también lo es que desde el punto de vista social significaba la apertura a "corrientes minoritarias" para participar de la democratización de la política, y con ello propiciar el pluralismo, circunstancia que también se observa para las agrupaciones políticas nacionales con su creación, además si observamos que esta figura estaba destinada a organizaciones que aspiraban a constituirse legalmente como partido político, dicha finalidad se ha venido evidenciado en las agrupaciones políticas nacionales como lo podemos constatar del número de agrupaciones que obtuvieron su registro como instituto político, desde el proceso electoral de 2000, aunado al precedente que sentó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las resoluciones de los expedientes SUP-JDC-009/1997 Y SUP-RAP-004/1997, en donde se establece que las agrupaciones políticas tienen la posibilidad de participar en los procesos electorales previa firma de acuerdo de participación con algún partido político para postular candidatos, y la aseveración en la resolución del primero de los juicios citados que dice: "las agrupaciones se asimilan más a un partido político que a una organización de observadores"¹²⁰, estamos en condiciones de encontrar un símil entre éstas dos figuras.

¹²⁰ Asuntos aprobados en la sesión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 14 de febrero de 1997, p. 50

La modalidad del registro condicionado al resultado de las elecciones constituía un nuevo procedimiento registral de carácter temporal, que establecía sólo requisitos mínimos de organización, actividad política y de definición ideológica.

Ha sido posible conferir sencillez al procedimiento de registro de partidos políticos, porque en la iniciativa se optó por la solución de que sea el pueblo, a través del sufragio, el que decida el otorgamiento o la pérdida de éste, conforme al apoyo que en la elección se les confiera.

De acuerdo con este enunciado, en la iniciativa se estableció que un partido con registro condicionado obtendrá el definitivo, cuando logre el 1.5 % de la votación en la elección que participe y se prevía que el partido político nacional que en dos elecciones consecutivas no lograra ese porcentaje de votación perdería su registro.

Como vemos este tipo de registro condicionado respónde a la demanda de que sean los electores los que decidan la existencia o no de partidos, porque es con la prueba comicial, donde se verá su respaldo ciudadano y con ello su arraigo en la sociedad.

Para obtener el registro condicionado, el procedimiento era el siguiente: La Comisión Federal Electoral realizaba una convocatoria a *quienes pretendían obtener su registro condicionado* al resultado de las elecciones, con el objeto de que presenten sus solicitudes, para ello el solicitante debía acreditar:

- a) Que contaba con declaración de principios, programa de acción y estatutos,
- b) Que representara una corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la actividad nacional,
- c) Que hubiese realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a la solicitud de registro, demostrada mediante reuniones, congresos, asambleas u otros eventos políticos *o bien haber funcionado como asociación política nacional*, un año antes de la convocatoria.

Así, el partido con registro condicionado al resultado de las elecciones, obtendría el registro definitivo cuando hubiera logrado por lo menos el 1.5% del total en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó el registro condicionado. El partido político que no obtuviera el 1.5% perdería todos los derechos y prerrogativas que establecía esta ley.

Cabe hacer mención que la circunstancia de que un partido político no obtuviera el registro definitivo no afectaba los triunfos que sus candidatos hubieran obtenido en las elecciones bajo el principio de mayoría relativa.

Por otro lado, hay que destacar que cuando una organización optaba por el registro condicionado, se dijo que conforme a una interpretación purista de la norma, este partido debía, con el trascurso del tiempo colmar los demás requisitos que exigía la ley para el registro definitivo, como es el elemento cuantitativo, entre otros, ya que este tipo de registro es de carácter temporal: al respecto, en los debates relativos a la reforma el entonces diputado Pericles Namorado Urrutía, puntualizó que se trataba de un registro provisional, limitado para participar en una elección federal, por lo que al momento de obtener su registro condicionado debía cumplir con todos los requisitos que se exigen a los partidos con registro definitivo. Pero conforme a la iniciativa de ley un partido con registro condicionado obtendría el definitivo cuando lograra el 1.5% de la votación en la elección que participe. Por lo que la puntualización del entonces diputado no es del todo precisa, ya que le impone al partido con registro condicionado más requisitos de los que la misma ley le exige, al solicitarle que colme los demás requisitos que exige el registro definitivo.

Durante los años de 1979 a 1980 y de 1991 a 1997, diez partidos obtuvieron su registro bajo esta modalidad registral: Partido Comunista Mexicano, Partido Demócrata Mexicano, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido Social Demócrata, Partido Mexicano de los Trabajadores, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido del Trabajo, Partido Ecologista de México y Partido Popular Socialista.

2.2. Asociaciones Políticas Nacionales

Se introduce en el texto de la ley una figura nueva, misma que sin ser un partido político coadyuva con su participación en los procesos electorales y esta es la de las Asociaciones Políticas Nacionales.

En la multicitada Ley Electoral de 1977, en la exposición de motivos, se hizo alusión a esta nueva figura, refiriéndose a ella en este sentido:

“Dentro del conjunto de nuevas posibilidades que la iniciativa estatuye para la participación política se encuentra la modalidad de las asociaciones políticas nacionales. Ésta constituye una innovación que responde al propósito de ampliar el marco de posibilidades para que los ciudadanos participen de manera organizada en la actividad política. Las asociaciones políticas nacionales complementan y enriquecen el sistema democrático de partidos políticos.

Estoy seguro de que estas nuevas formas de agrupación serán alternativas viables para la ciudadanía, que por el conjunto de tareas de divulgación de ideas e ideologías que la iniciativa les asigna y por la madurez organizativa que adquieran, podrán ser paso previo para la formación de nuevos partidos políticos.

Para su constitución y registro se establecen requerimientos mínimos y se prevé, para estimular sus actividades, que podrán participar en las elecciones federales con candidatos propios, mediante convenios de incorporación que celebren con los partidos políticos, sin perder por ello su personalidad jurídica, su registro de asociación y su identidad. La Comisión Electoral dictará las normas que impulsen su desarrollo”.

De lo anterior, arribamos a las siguientes conclusiones:

1. Esta figura constituía un mecanismo alterno para la participación ciudadana.
2. Estas asociaciones constituían un complemento al sistema de partidos políticos.
3. Por el desarrollo de sus actividades de divulgación y de ideas, podrían ser el paso previo para poder constituirse como un partido político.

Cabe hacer mención, que las agrupaciones políticas, figura objeto de este estudio, comparten con las asociaciones políticas, los dos primeros numerales, pero no se prevé expresamente el tercer numeral, relativo a constituir un paso previo para constituir un partido político, situación que ha provocado cierta confusión, respecto de la teleología de las agrupaciones, incluso entre éstas, ya que se presentó el caso en el año de 1996, de una organización que al solicitar su registro, no se le concedió, por negarse la organización ha dejar de realizar tareas de observación electoral, actividades que no les están permitidas a los partidos políticos, y que derivada de una interpretación sistemática de la disposiciones que regulan esta actividad, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación arribó a la convicción de que las labores de observación electoral, como lo marca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es un derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos, mismo que está condicionado, a los solicitantes a no ser dirigentes partidistas, ni candidatos a puestos de elección popular, durante un periodo de tres años previos al de la elección, por lo que sería incongruente que una agrupación política pretendiera realizar esa labor de observación electoral, pudiendo ser parte de un proceso electoral, ya que actuaría como juez y parte en el mismo. Este caso lo analizaremos con más amplitud en los siguientes capítulos de este trabajo.

En el artículo 51 la ley se establecía su naturaleza jurídica, siendo ésta la siguiente:

“Art. 51. Las asociaciones políticas nacionales son formas de agrupación política, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, que contribuyen al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica.”

Eran formas de agrupación que tenían como fin, entre otros, el de complementar el sistema de partidos políticos, con objetivos definidos como el de fomentar la discusión y permitir la difusión de ideologías. Estas asociaciones estaban en posibilidad de participar en procesos electorales federales mediante convenios de incorporación sólo con partidos políticos, sin perder su personalidad jurídica e incluso en la propaganda electoral podría aparecer el nombre de la asociación.

Para obtener el registro como asociación política nacional quien lo solicitará debía acreditar ante la Comisión Federal Electoral:

I. Contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas.

II. Comprobar haber efectuado actividades políticas continuas durante los dos años anteriores a la fecha de solicitud de registro y demostrar que, como sustentantes de una ideología definida constituyen centros de difusión de la misma, y

III. Disponer de documentos en donde se contengan los lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna, así como una denominación distinta a cualquier otra asociación o partido.

Resulta relevante que con la reforma del 6 de enero de 1982, se facultaba tanto a los partidos políticos nacionales como a las asociaciones políticas nacionales, para realizar actos de gestión ante los organismos electorales, en representación de ciudadano, cuando le fuera negado el registro en el Registro Nacional de Electores, pudiendo solicitar la aclaración correspondiente, y en estas gestiones podrán ser asesorados por el partido político o la asociación política a la que pertenezca el elector.

También, durante el lapso a que se refiere el párrafo anterior, los ciudadanos, partidos políticos y

asociaciones políticas, podrían solicitar la aclaración de las listas para el caso de solicitar la exclusión de personas de las mismas.

Como observamos, éstas dos atribuciones de gestión electoral que se les otorgaban a las asociaciones políticas junto con los partidos, ya no son tan abstractas como las actividades que tenían consignadas y para las cuales se constituyeron, ya que de alguna forma se empieza a materializar su presencia en la sociedad, con actos concretos y específicos que la misma ley les permitía.

Entre los años de 1977 a 1981, fueron siete asociaciones políticas las que obtuvieron su registro como tal, siendo las siguientes: Unificación y Progreso A.C.; Unidad Izquierda-Comunista; Movimiento por el Partido Revolucionario de los Trabajadores; Acción Comunitaria; Movimiento de Acción y Unidad Socialista; Movimiento por el Partido Socialista Revolucionario y Asociación Francisco I. Madero, y una de ellas a la postre formó el Partido Revolucionario de los Trabajadores.¹²¹

De ahí que pudiéramos concluir que esta figura de las asociaciones, no tuvo mucho arraigo en la sociedad, situación que pudo obedecer a muchos factores, entre otros por la poca participación ciudadana, la escasa cultura política, las mismas condiciones democráticas del momento como eran la falta de alternancia en el poder, la fortalecida figura del partido hegemónico, único u oficial, de ahí que haya pasado a la historia con un nimio reconocimiento, debido a su poca efectividad.

El Código Federal Electoral (1987)

En esta ley también se prevé la figura de las asociaciones políticas nacionales, con el fin de que pequeños grupos tuvieran participación política. Las asociaciones políticas eran entidades que en el sistema político mexicano fungían como una especie de protopartidos. Su finalidad era dar cabida a

¹²¹ Gaceta de la Comisión Federal Electoral del Proceso Electoral Federal.

corrientes políticas nacientes, incipientes, que si bien representan a un sector de la sociedad, no son aún lo suficientemente fuertes para estar en posibilidad de acceder al sistema de partidos, en virtud de que no satisfacen lo requisitos de tipo cuantitativo para constituir un partido político.

Estas asociaciones políticas nacionales gozaban -al amparo de esta ley- de un régimen de prerrogativas, tales como las franquicias postales y telegráficas, así como el otorgamiento de apoyos materiales para sus tareas editoriales, es decir que se constituye a favor de las asociaciones políticas financiamiento público para el desempeño de sus actividades.

Estas formas de asociación, sólo podían participar en las elecciones federales cuando previamente hubiesen obtenido su registro seis meses antes de la elección, además de haber suscrito un convenio de incorporación con algún partido político nacional registrado, pero cabe aclarar que estas asociaciones seguían conservando su personalidad jurídica.

“Art. 69. Los ciudadanos mexicanos podrán constituir asociaciones políticas nacionales. Las que se formen en los términos de este Código, serán auspiciadas por el Estado. Estas organizaciones tendrán como objetivos contribuir a la discusión política e ideológica y a la participación política en los asuntos públicos.

Art. 70. Son requisitos para constituirse como asociación política nacional, en los términos de este Código, los siguientes:

- I. Contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país;
- II. Establecer un órgano directivo de carácter nacional y con delegaciones cuando menos, en diez entidades federativas de distinta región geográfica;
- III. Haber efectuado como grupo u organización actividades políticas continuas, cuando menos, durante los dos últimos años;
- IV. Sustentar una ideología política definida y encargarse de difundirla;

V. Tener una denominación propia, exenta de alusiones religiosas o raciales, que la distinguan de cualquier partido político o de alguna otra asociación política; y

VI. Haber aprobado los lineamientos ideológicos que la caracterizan y las normas que rijan su vida interna."

Como observamos los requisitos que se exigen respecto de la ley de 1977 o LFOPPE, se ven incrementados, al pedir que tengan un órgano directivo, además de sustentar una ideología política y denominación propia.

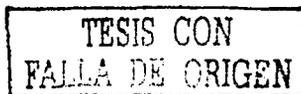
También, cabe hacer notar que en esta ley desaparece el registro condicionado y el definitivo, quedando sólo la figura de partido político nacional.

Con la reforma del 6 de enero de 1988, en el periodo presidencial de Miguel de La Madrid, se adicionó el Código Federal Electoral, permitiendo la posibilidad de que tanto los partidos políticos como las asociaciones políticas podían participar en la elección de miembros de la Asamblea del Distrito Federal.

"Art. 373. Los Partidos Políticos y las Asociaciones Políticas Nacionales que cuenten con registro podrán participar en la elección de los miembros de la Asamblea en los términos de este Código."

La anterior reforma, permitió a las asociaciones políticas tener una mayor participación a la que venían desempeñando a nivel federal, para que tuviesen presencia a nivel local en el Distrito Federal.

A diez años de vida de las asociaciones políticas nacionales, su evaluación respecto a su papel podríamos decir que fue de poco impacto, pero en su momento consiguieron a que tres de estas asociaciones se convirtieran a la postre en partidos con registro



condicionado: el Partido Socialista Revolucionario, Partido Revolucionario de los Trabajadores y Partido Social Demócrata.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1990

En la Cámara de Diputados se presentó el debate respecto de la conservación de las figura de las asociaciones políticas nacionales ley, a efecto de propiciar el desarrollo político de la sociedad, pero durante los debates de la Cámara, se argumentó que el surgimiento de nuevas organizaciones no se justificaba con la evolución actual del desarrollo institucional.

Así, en el Informe de la Comisiones Dictaminadoras, se observó la conveniencia de recuperar el mecanismo del registro condicionado, el cual permitiera que las agrupaciones o asociaciones políticas participarán en los procesos electorales, pero cumpliendo los requisitos mínimos para garantizar su identidad ideológica, su representación social además de una organización básica que les permitiera consolidarse como fuerza política nacional. Entonces se buscó evitar la pulverización de la representación política, por lo que se previeron dos clases de partidos políticos: los nacionales, es decir los que tenían registro definitivo y los partidos con registro condicionado, ambos partidos gozaban de personalidad jurídica, retomándose el modelo de la Ley Electoral de 1977.

"Art. 22. La organización o agrupación política que pretenda participar en las elecciones federales deberá obtener el registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral. Para ello podrá optar por alguno de los procedimientos siguientes:

- a) Registro definitivo; o
- 2 b) Registro condicionado.

La denominación de partido político nacional se reservaba exclusivamente para las organizaciones con registro definitivo; y los partidos con registro condicionado se les reconoce personalidad

jurídica, al igual que los de registro definitivo.

El órgano que conocía del registro era el Instituto Federal Electoral, que sustituyó a la Comisión Federal Electoral.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1994

En su libro segundo, denominado de los partidos políticos, se establecían una serie de disposiciones preliminares, en donde se prevé la existencia de partidos con registro definitivo y condicionado.

" ARTICULO 22

1. La organización o agrupación política que pretenda participar en las elecciones federales deberá obtener el registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral. Para la obtención del registro existirán dos procedimientos:

- a) Registro definitivo; o
- b) *Registro condicionado.*"

El Instituto Federal Electoral realizaba una convocatoria a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendieran participar en los procesos electorales a efecto de que estuvieran en posibilidad de obtener el *registro condicionado* como partido político, para ello el Instituto debía tomar en cuenta el funcionamiento del sistema de partidos políticos, su composición y representatividad sociopolítica.

Estas agrupaciones debían contar con un programa de acción y estatutos, además de representar una *corriente de opinión con base social*, haber realizado permanentemente actividades políticas al margen de las que realice un partido u otra agrupación, durante los dos años previos a la solicitud y presentar la solicitud de registro correspondiente, que a diferencia de la ley de 1997 se exigían

cuatro años, reduciendo con ello el período de tiempo, lo que implica mayores facilidades para estar en posibilidad de obtener dicho registro.

Conforme al Código Electoral, los partidos políticos con registro condicionado gozaban de derechos y prerrogativas, tales como:

- a) Contar con un representante con derecho a voz en los Consejos y en las Comisiones; de Vigilancia del Instituto Federal Electoral;
- b) El régimen fiscal aplicable a los partidos;
- c) Otorgamiento de franquicias postales y telegráficas;
- d) Acceso a la radio y televisión;
- e) Recibir el 50% del financiamiento público, señalado para cada partido político con registro definitivo por concepto de sus actividades generales y financiamiento para el desarrollo de los partidos políticos;
- f) Postular y registrar candidatos en las elecciones federales;
- g) Designar representantes ante las mesas directivas de casilla y representantes generales;
- h) Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- i) Gozar de las garantías para poder realizar libremente sus actividades;
- j) Poseer bienes inmuebles para el desarrollo de sus actividades, y
- k) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros manteniendo su independencia política y económica.

Pero subsiste la prohibición a estos partidos con registro condicionado de no coaligarse ni fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales.

Así, un partido con registro condicionado obtendría su registro definitivo cuando haya logrado el 1.5% del total de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en las que participe, y la circunstancia de que alguno

de los partidos no haya alcanzado a cubrir el porcentaje del 1.5, no tenía efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa, como se venía regulando en las legislaciones electorales precedentes.

Con esta reforma al Código, ha sido la última vez que se regula el registro condicionado, por lo que ya para el año de 1996, sólo subsiste el definitivo.

2.3. Reforma Electoral de 1996

a) Iniciativa de reforma

La iniciativa de reforma fue presentada por los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, así como, por el titular del Poder Ejecutivo, y los puntos sobre los que versó, en términos generales, la reforma de referencia, fueron los tocantes a:

- a) Composición y atribuciones del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral;
- b) Financiamiento de los partidos políticos;
- c) Justicia Electoral;
- d) Conformación de los órganos legislativos, y
- e) Naturaleza jurídica del Distrito Federal.

Del análisis de la totalidad del texto de la iniciativa, no se encuentra en ninguna parte de ésta, alguna alusión directa a la introducción de la figura de las agrupaciones políticas nacionales dentro del ordenamiento constitucional, quedando por ello, toda referencia circunscrita a la reforma legal, es decir, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero cabe mencionar que esta reforma cobra sentido con lo expuesto en la iniciativa de reforma constitucional, en donde se dice:

“Durante esta década México ha vivido una serie de cambios normativos en su orden constitucional que vienen transformando la naturaleza de sus instituciones político electorales. Estas transformaciones se han sustentado en la intención de fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país; la pluralidad partidista; la participación ciudadana; la certeza; la legalidad; la transparencia y la imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de las controversias; así como la equidad en las condiciones de la competencia electoral.”

Así, el fortalecimiento de los valores fundamentales en la vida democrática, la participación ciudadana, son valores que se buscan incentivar con la creación de grupos que permitan la expresión de inquietudes y necesidades de una sociedad en movimiento, como es el caso de la figura objeto de nuestro estudio.”

b) Exposición de motivos

Dentro de la exposición de motivos de esta reforma legal, se alude a la reforma constitucional del veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, misma que contiene elementos de valor significativo para el desarrollo de la democracia electoral mexicana, buscándose la satisfacción de dos objetivos concretamente: uno, la consolidación de la confianza permanente de los ciudadanos y los partidos políticos en el desarrollo y resultados de los procesos electorales, mediante el cumplimiento de sus principios rectores, los cuales consisten en la certeza, legalidad, independencia, objetividad e imparcialidad; y dos, establecer la equidad como principio de la competencia electoral.

Derivado de la reforma constitucional, una primera reforma al marco legal, fue la del treinta y uno de octubre, en la cual tomando como base el artículo 41 constitucional, se modifica la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral y en el artículo 99 al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Y es con la reforma del veintidós de noviembre, cuando se da la reforma legal más amplia, la cual abarcó varios temas a saber, siendo éstos:

- a) Reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- b) Reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- d) Reformas y adiciones al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal;
- e) La derogación de diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y
- f) La implementación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Para efecto de nuestro estudio, sólo nos avocaremos al análisis de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal;

En cuanto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este contaba con ocho libros, con la reforma se planteó su reducción a cinco, derogándose el libro sexto relativo al Tribunal Federal Electoral; el séptimo que se refería a las nulidades, al sistema de medios de impugnación y a las sanciones administrativas; y el octavo, aludía a la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por otro lado, en el Libro Segundo, denominado De los partidos políticos, concretamente en los capítulos segundo, tercero y cuarto, es donde se propone la aparición de la figura de las agrupaciones políticas nacionales, así como lo relativo a sus derechos y obligaciones, con la siguiente explicación legislativa:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

“... ”

Con las reformas y adiciones que se proponen a esa Soberanía, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales consideraría también en sus disposiciones preliminares, la organización, función y prerrogativas de las “agrupaciones políticas” que se regularon en la legislación electoral de 1977 y se suprimieron en la de 1990...

En el Libro Segundo se regulan los asuntos relativos a la constitución, registro, derechos y obligaciones de los partidos políticos.

En virtud de la intensidad que ha alcanzado la competencia electoral en los últimos años, resulta necesario establecer un conjunto de normas que propicien el fortalecimiento del sistema de partidos en México.

Además, el creciente interés de la sociedad por los asuntos políticos del país, hace conveniente volver a establecer formas de asociación ciudadana que coadyuven al desarrollo de la vida política nacional, preservando en todo momento la decisión de que es a través de los partidos políticos como los ciudadanos pueden acceder al ejercicio del poder público.

Con base en éstos propósitos, en la iniciativa se plantean diversas modificaciones en materia de registro de los partidos políticos, se restablecen nuevas figuras de asociación ciudadana y se introducen cambios en los procesos electorales.

En lo tocante al registro de los partidos, se propone modificar el artículo 22 del Código, a fin de eliminar las dos modalidades de registro condicionado y definitivo que se establecieron por primera vez en la reforma electoral de 1977. La finalidad es simplificar el procedimiento

mediante la regulación de un solo registro.

...

En relación con las formas de asociación ciudadana, se propone con esta iniciativa la figura de las 'agrupaciones políticas nacionales', que tendrá como propósito central coadyuvar al desarrollo de la vida democrática del país mediante el fomento a la participación política de los ciudadanos.

Para garantizar este objetivo, se exigirá que las asociaciones interesadas cumplan con los requisitos vinculados a su presencia pública y al conocimiento de su trayectoria en la realización de actividades políticas. Por esta razón, el artículo 35 de Código establecería como requisitos para otorgar el registro correspondiente contar con un mínimo de 7,000 asociados, con un órgano directivo y con delegaciones en por lo menos diez entidades federativas, así como disponer de documentos básicos y de una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.

Como derechos de las agrupaciones políticas nacionales se propone instituir los de gozar con un régimen fiscal especial, contar con financiamiento público para apoyar sus actividades editoriales, de educación, de capacitación política y de investigación socioeconómica y política; así como un fondo para apoyar sus actividades ordinarias permanentes. Se establece, de forma complementaria, su derecho a suscribir acuerdos de participación electoral con los partidos políticos por sí mismo o aún estando éstos coaligados.

Entre sus obligaciones se sugiere estipular la presentación de un informe del origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

...

En correspondencia con el reconocimiento y los derechos que se les otorgan con esta

reforma, a las agrupaciones políticas se les incorpora también como sujetos responsables por la comisión de infracciones al Código, que podrán ser sancionadas, al igual que los partidos políticos, con multa, suspensión o cancelación de su registro. Del mismo modo serían sancionadas por el incumplimiento de resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral.

Para efectos del conocimiento de irregularidades de los partidos y agrupaciones políticas, la propuesta otorga una atribución a la Junta General Ejecutiva, consistente en solicitar información y documentación a las instancias competentes del Instituto y formular el dictamen correspondiente, que someterá a la consideración del Consejo General. Las resoluciones del Consejo en este sentido podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral en los términos que señale la ley de la materia.

Respecto a las sanciones que pueden aplicarse a los partidos y las agrupaciones políticas, se determina que la supresión del financiamiento, la suspensión del registro como partido o la cancelación del mismo, sólo procederán cuando el incumplimiento sea particularmente grave o sistemático.

...

En el caso de la aplicación de multas a los partidos y agrupaciones políticas, de no ser pagadas éstas, se dará lugar a que el Instituto deduzca su monto de la siguiente ministración de financiamiento público que corresponda. Estas multas también serán aplicables. Conforme al procedimiento descrito, a quien viole las disposiciones del Código respecto a restricciones para las aportaciones de financiamiento no proveniente del erario. Una vez determinadas las multas correspondientes, el Instituto notificará a la Tesorería de la Federación para los efectos legales conducentes."

Cabe mencionar que en el artículo séptimo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se reglamenta lo relativo al registro de agrupaciones políticas, que pretendan obtener su registro con vista al proceso federal de 1997, mismo que deberán

solicitar a más tardar el 15 de diciembre de 1996.

Esta reforma legal, deja atrás la figura del registro condicionado y con ello la "simplificación de los trámites para poder constituir un partido político", retomando así el rigor del procedimiento que se tenía antes de la reforma de 1977 y del Código Electoral de 1987.

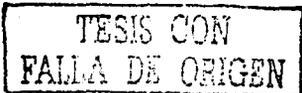
Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal

En este ordenamiento se precisan las conductas que pueden llegar a configurar los delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos. Proponiéndose suprimir la expresión públicas respecto de las funciones que tienen encomendadas los funcionarios electorales. Así:

"Por lo que hace a los funcionarios partidistas, se incluye entre los mismos a los de las agrupaciones políticas, debido a que se vuelve a establecer tal figura en la legislación electoral. Se considera también a los representantes de las agrupaciones políticas ante los órganos electorales, en todo tiempo. No se le toma como funcionarios partidistas a los candidatos, para quienes se establece una categoría específica y los supuestos que les corresponden."

c) Debate a la propuesta de Reforma

El debate respecto al proyecto de reforma se dio el catorce de noviembre del mismo año, en la Cámara de Diputados, durante el cual participaron varios legisladores en pro y en contra del dictamen presentado, para ser votado por la Legislatura, para efectos de nuestro análisis citaremos, las intervenciones que se dieron respecto de la inclusión en la legislación electoral de la figura de las agrupaciones políticas nacionales, así como la supresión del registro



condicionado.

Diputado Luis Sánchez Aguilar (Diputado independiente)

"Reyes Heróles introdujo en la Ley Federal del Organizaciones Políticas y Procesos Electorales la figura del registro condicionado de partidos. ¿Qué hace Chuayfifet Chemor? Los desaparece, los deroga. ¿Hay un avance en esta materia? Desde luego que no. Y luego nos dicen que la reforma pretende alentar la participación ciudadana, cuando lo que se está haciendo es cerrar los caminos.

...

Agrupaciones Políticas Nacionales. Aquí nos quieren tomar el pelo, porque se nos dice que esta es una gran oferta, un gran avance, una novedad, sólo que, compañeras y compañeros diputados, los que analicen la LFOPPE del '77 se enterarán que ya hubo este tipo de asociación política nacional. Y no están ustedes para saberlo ni el de la voz para decirlo, pero el primer agrupamiento que alcanzó en aquella época un registro de ese tenor, fue Acción Comunitaria, Asociación Civil, antecedente del Partido Social Demócrata.

Y puedo señalar que las propuestas que hacen hoy acá de agrupación política nacional son mezquinas comparadas con las de hace 20 años: porque acá se piden 7 mil afiliados, 50 por ciento más que en aquel entonces, cuando la población no creció en esa proporción. Aquí se dice que el que quiera ser agrupación política de ninguna manera se podrá ostentar como partido. Quiere decir que el PRS, el PFD, el PF y otros, que son partidos por su propio derecho, tienen prohibido llamarse como ellos han decidido denominarse."

El C. Diputado Edgar Sánchez Ramírez (Partido de la Revolución Democrática)

"Señoras y señores: Hago uso de la palabra para referirme a los artículos relativos al Capítulo Segundo, a partir del artículo 33, que están relacionados con el derecho constitucional de

asociación.

En primer lugar hay que recordar que este Capítulo Segundo substituye al que estaba dedicado al registro condicionado para los partidos políticos, para introducir ahora la figura de Agrupaciones Políticas Nacionales.

La propuesta en su conjunto restringe desde mi punto de vista el derecho constitucional de asociación, se hace parte de una dinámica muy presente en la actualidad de querer cerrar el espacio político a un número limitado de opciones políticas en el país, sea bajo el esquema de un sistema bipartidista tipo Estados Unidos o cuando mucho tripartidista, pero de todos modos restringido.

Por eso, en esta reforma se aumenta el porcentaje mínimo con que un partido debe contar para mantener su registro, y para tener representación parlamentaria, se reduce al máximo la cantidad de recursos para los partidos con nuevo registro y al mismo tiempo se elimina el registro condicionado y se crea la figura de Asociación Política de Agrupación Política se llama ahora, que implica todas estas reformas, abrir las puertas para facilitar la salida de más partidos del escenario de los reconocidos legalmente y dificultar el reconocimiento de nuevos partidos.

Esta dinámica es frecuentemente justificada en un discurso prepotente sobre los partidos minoritarios olvidando que como reflejan los resultados electorales, incluso los más recientes, se mantiene un alto porcentaje de abstención de la población de alrededor del 50% del electorado. Esa realidad muestra, en todo caso, que todos los partidos son uniminoritarios y la necesidad de estrechar el marco de opciones políticas a un número restringido de opciones políticas.

No es que exista por fuera de las actuales opciones reconocidas, alguna opción que

represente ya a esa mayoría que se abstiene, sino que un amplio sector de la sociedad no se siente representado o motivado a votar por alguno de los partidos políticos actualmente reconocidos. Nuevos actores políticos están surgiendo en la actualidad, producto de la crisis del Sistema Político actual y de un incremento de la participación política de la sociedad; actores políticos que defienden proyectos partidarios o políticos generales, o actores políticos que se definen como parte de un movimiento ciudadano no partidista pero también con interés en la participación política.

El otro pretexto que se ha utilizado para impedir prácticamente el reconocimiento de nuevas opciones ha sido el de impedir que se repitan la existencia de partidos paleros o partidos artificiales, pero este objetivo que es un objetivo que podría considerarse legítimo no se resuelve por la vía que se está planteando, porque el problema de ese tipo de partidos tienen que ver más con opciones políticas partidarias que colaboran con el poder independientemente de la forma en que actualmente puedan obtener su registro o reconocimiento legal.

Y no se impide la existencia de partidos artificiales lesionando el derecho de corrientes políticas diferentes a las actualmente reconocidas y que son auténticas e independientes de los partidos políticos actualmente reconocidos. Este será un punto que indudablemente en el futuro inmediato cada vez más chocará con este enfoque de la legislación y que la realidad le irá imponiendo.

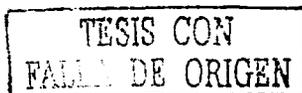
Esta existencia de fuerzas políticas auténticas e independientes y que no se ubicarían en ese contexto como son, ya lo hemos señalado en otra ocasión, el Partido Revolucionario de los Trabajadores o el Partido del Foro Democrático que precisamente señalando esta contradicción en días pasados apenas hace dos días obtuvo su amparo frente a la decisión del Instituto Federal Electoral de negarle el registro legal como partido político y frente a la negativa que también ratificó el Tribunal Federal Electoral.

Esta dinámica seguramente que en el proceso político y electoral del año próximo del 97 que está anunciando el surgimiento de muchos y nuevos actores políticos habrá de dar más sorpresas también por el surgimiento de más corrientes políticas que van a cuestionar este sistema político electoral que tenemos actualmente. La alternativa a esa situación desafortunadamente ha estado fuera de los marcos de acuerdo y trabajo de esta reforma, alternativa que implicaría la supresión en general del sistema que respetara el derecho de Asociación Política reconocido por la Constitución, reconociendo los derechos de toda corriente política de organización partidaria y quitando el monopolio de la postulación de candidaturas a los partidos políticos registrados.

Este planteamiento concluye precisamente con la propuesta de candidaturas independientes que diversos movimientos ciudadanos han hecho, y que tienen que ver entonces esta influencia entre el respeto al derecho de asociación y el derecho a elegir y ser elegido que actualmente están restringidos por la legislación secundaria electoral vigente y en la dinámica en que la actual reforma está ubicada por desarrollarse esta reforma en este marco político y en este sistema.

La propuesta entonces que este capítulo y el artículo 33 sustituyen la existencia de la fórmula de registros condicionados, la propuesta de agrupación política nacional no resuelve el reclamo entonces de movimientos ciudadanos y de movimientos políticos marginados actualmente de los derechos de participación política y electoral porque son movimientos que han venido reclamando que precisamente por el cuestionamiento que se hace al sistema de partidos políticos actualmente reconocidos, quisieran también tener el derecho de participación política y electoral directa, la posibilidad de postular candidaturas también y evidentemente la propuesta de agrupación política nacional no resuelve esta demanda.

Es una figura en todo caso, que representa un estanco político entre las corrientes políticas y



los partidos políticos reconocidos, no es como se señala en la fundamentación del dictamen, una figura similar a la de la asociación política nacional que reconoció la LOPPE de los años '70s, porque la asociación política nacional de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de los '70s, pensaba a la asociación política como una vía de enriquecimiento del sistema de partidos políticos y por lo tanto en la posibilidad de ser una vía de que algunas de estas opciones de asociaciones políticas pudieran optar por su transformación en partidos políticos reconocidos.

En la fórmula actual se incide en esta dinámica de restricción de las diversas opciones políticas buscando mantener en un estanco político distinto a las agrupaciones políticas sin la posibilidad de convertirse en partidos políticos si esa fuera su voluntad. Ciertamente diversos movimientos ciudadanos precisamente por el desprestigio del sistema de partidos actuales no tienen el interés de convertirse en partidos políticos pero habría también la posibilidad de otros movimientos, fuerzas y corrientes políticas de poder aspirar a transcurrir, a recorrer este camino si la agrupación política pudiera ser fielmente una vía para la transformación de estas agrupaciones políticas en partidos políticos con todos sus derechos políticos y electorales reconocidos.

Y aún así, con estas limitaciones de origen de los que serían las agrupaciones políticas, se le impone a la figura de agrupación política en el dictamen nuevas restricciones, incluso como todos sabemos porque ha sido este el motivo de diversos debates, incluso en comparación con eso el dictamen que hoy conocemos que en el aspecto que ya sido señalado por otros compañeros de mi grupo parlamentario, en el aspecto de coaliciones, introduce nuevamente para las agrupaciones políticas la restricción de que éstas puedan acordar con partidos que hayan hecho a su vez coalición con otras organizaciones, otros partidos políticos.

O finalmente, la restricción del derecho de asociación constitucional que se señala en la definición de las agrupaciones políticas precisamente en el artículo 33 en su numeral 2

cuando se prohíbe explícitamente a las agrupaciones políticas utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de partido o partido político.

Conocemos el argumento que dirá que estas restricciones quiere evitar el que haya confusión de que una agrupación política no tiene derechos de un partido político pero esta restricción no tiene necesidad de incluirse en el artículo 33 porque en el artículo 22 del dictamen se señala explícitamente que los derechos de un partido político solamente pueden adquirirse cuando existe ese registro como partido político nacional.

En el numeral 2 del 33, en consecuencia, lo único que se hace es limitar el derecho constitucional de las agrupación política en cuestión, de darse el nombre político de su preferencia, impidiéndole y no entrando en contradicción por lo tanto con otros derechos políticos reconocidos para las agrupaciones políticas.

Es por esas razones que aun cuestionando el marco general de reformas que implica la supresión del registro condicionado la constitución de esta figura de agrupación política, la dinámica de cerrazón política que reflejan, aun aceptando el marco de la propuesta de las agrupaciones políticas, es que hemos presentado ante la propia Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la propuesta para que el numeral 2 del artículo 33 relativo a las agrupaciones políticas, sea eliminado para restituir el derecho constitucional a las asociaciones políticas de darse la denominación que les plazca, sin introducir esta restricción que es contradictoria, insisto, con el derecho constitucional de asociación política. Lamentablemente es ésta una propuesta que tampoco ha sido incluida en el dictamen presentado a discusión a esta soberanía y lamentablemente entonces, al aprobarse este dictamen en las condiciones en que está presentado, se agrega un paso más en esta dinámica política de restricción a la expresión política de nuevas corrientes y fuerzas políticas, desde el poder y desde la reforma legal, una restricción que indudablemente, sin embargo, chocará cada vez más con la realidad y con el surgimiento de opciones políticas que no se sienten

representadas en el actual escenario político y que se les quiere imponer esas restricciones como las que se están presentado el día de hoy en el dictamen a discusión.”

Por lo que respecta a la aprobación de la propuesta de reforma al artículo 33 y demás relativos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, votaron en pro de la misma 322 diputados y 102 en contra.

Como se puede apreciar del análisis del debate que se dio entorno a la propuesta de reforma, la figura de las agrupaciones políticas ocupó poco espacio dentro de éste, y las dos participaciones que se externaron fueron por parte de un diputado independiente y de uno de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, las cuales fueron poco afortunadas, por no considerarlas como un instrumento efectivo que en realidad permita la participación ciudadana dentro del ámbito político, y por el contrario, se les considera como un estanco político, al evidenciar su existencia en la legislación de 1977 y el poco éxito que obtuvieron, así como la comparación con la figura de los partidos con registro condicionado, que conforme a la legislación vigente en ese tiempo, era más benévola en cuanto a su tratamiento, derechos y obligaciones de dichos institutos.

En relación a lo manifestado por los legisladores, en cuanto a las desventajas de la figura de las agrupaciones políticas, respecto de las asociaciones políticas y los partidos con registro condicionado, el siguiente cuadro nos será ilustrativo:

	ASOCIACIONES POLÍTICAS 1977	PARTIDO REGISTRO CONDICIONADO 1977	AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES 1996
AFILIADOS	5000 ASOCIADOS EN EL PAÍS	NO DETERMINA EL NÚMERO DE AFILIADOS	7000 ASOCIADOS EN EL PAÍS
PERFIL Y CARACTERÍSTICAS	ACTIVIDADES POLÍTICAS CONTINUAS DURANTE LOS 2 AÑOS ANTERIORES A LA FECHA DE SOLICITUD DE REGISTRO	REPRESENTEN UNA CORRIENTE DE OPINIÓN, EXPRESIÓN DE LA IDEOLOGÍA POLÍTICA CARÁCTERÍSTICA DE ALGUNA DE LAS FUERZAS SOCIALES DE LA COLECTIVIDAD NACIONAL, O HABER FUNCIONADO COMO ASOCIACIÓN POLÍTICA NACIONAL UN AÑO ANTES DE LA CONVOCATORIA	ASOCIACIONES QUE COADYUVEN AL DESARROLLO DE LA VIDA DEMOCRÁTICA Y DE LA CULTURA POLÍTICA, ASÍ COMO LA CREACIÓN DE UNA OPINIÓN PÚBLICA MEJOR INFORMADA
GRADO DE PARTICIPACIÓN	PARTICIPABAN EN LOS PROCESOS ELECTORALES MEDIANTE CONVENIOS DE INCORPORACIÓN CON PARTIDOS POLÍTICOS	PARTICIPABAN DIRECTAMENTE EN EL PROCESO ELECTORAL, Y SI HUBIESEN OBTENIDO EL 1.5% DEL TOTAL DE LA VOTACIÓN EN ALGUNA DE LAS ELECCIONES PARA LAS QUE SE LE OTORGÓ EL REGISTRO	PARTICIPAN MEDIANTE ACUERDOS DE PARTICIPACIÓN CON UN PARTIDO POLÍTICO, NO CON COALICIONES

De la información que contiene el cuadro anterior, podemos arribar a las siguientes conclusiones:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- a) A los partidos con registro condicionado no se les exigía un número determinado de afiliados para poder obtener ese tipo de registro; para crear una asociación política se exigía satisfacer el requisito numérico de 5,000 afiliados, mientras que para las agrupaciones políticas, se exigen 2,000 más, es decir 7,000.
- b) Los partidos con registro condicionado podían consolidarse como fuerza política, y obtener permanencia en el régimen de partidos, si pasaban la prueba comicial, al obtener el 1.5 del total de la votación de la elección para la que se le otorgó el registró.
- c) Los partidos con registro condicionado participaban directamente en el proceso electoral, a diferencia de las asociaciones políticas y agrupaciones políticas, que sólo lo pueden hacer mediante acuerdos de incorporación o de participación respectivamente.
- d) Se restringe a las agrupaciones políticas, para que firmen acuerdos de participación con coaliciones, entendiéndose por éstas la unión de dos o más partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, por lo que sólo podrán suscribir dichos acuerdos con partidos políticos en lo individual y no coaligados.

Así, los partidos con registro condicionado, si se les considera como un antecedente de las agrupaciones políticas nacionales, con la salvedad anotada, constituyen una figura con mayores ventajas que las dos restantes, y las agrupaciones políticas conforme a su regulación en la legislación actual, si se encuentran en desventaja respecto de los inexistentes partidos con registro condicionado y las asociaciones políticas nacionales. Además, cabe hacer mención que las asociaciones políticas, se decía expresamente en la ley, eran formas complementarias del sistema de partidos políticos; y otro aspecto relevante, es que se preveía

en el mismo texto legal, su posible transformación en partidos políticos, circunstancia que no se contempla para las agrupaciones políticas, situación que ha generado confusión en cuanto a su teleología así como para el desarrollo de sus actividades.

De ahí que lo manifestado por los legisladores en su oportunidad cobre sentido en atención a lo analizado, pero no hay que dejar de tener presente que la introducción de esta figura en nuestra legislación abre una ventana a la participación de la sociedad civil en el ámbito político.

Capítulo Tercero

"Marco Jurídico de las Agrupaciones Políticas Nacionales en el Derecho Mexicano"

El objetivo de este apartado es conocer el fundamento constitucional y legal que rige a las Agrupaciones Políticas Nacionales, delimitar el marco jurídico que regula su constitución, objeto y desarrollo de actividades.

3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Nuestra Ley Fundamental otorga una serie de derechos a los individuos, como el derecho de asociarse pacífica, libre e individualmente para tomar parte en los asuntos políticos del país, y a los individuos en su calidad de ciudadanos, por lo que se refiere al de militancia política, siendo un derecho exclusivo de los ciudadanos el poder afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos y por analogía las agrupaciones políticas nacionales.

"ARTÍCULO 9o.

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar..."

Así, este precepto constitucional habla de las expresiones asociación y de reunión, como aduce Emilio O. Rabasa, "en donde el primero es de carácter mas o menos permanente, y lo segundo siempre transitorio. Además, asociarse es tomar socio o establecer una sociedad con otras personas, como en la asociación profesional (sindicatos), la civil (fundaciones o clubes), la política (partidos)",¹²² podemos decir que reunirse es estar presente con otras personas en un mismo sitio y hora.

¹²². Rabasa, O. Emilio, *Mexicano ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1995, p. 59.

Al momento de ser ejercido este derecho o garantía debe hacerse en forma pacífica y tener un objeto lícito, es decir desarrollarse en un clima de tranquilidad y buscar la obtención de un fin autorizado o que no este prohibido por la ley.

Cabe hacer mención que es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos asociarse con fines políticos ya que sólo ellos están facultados para intervenir en la formación y funcionamiento de los órganos de gobierno.

“ARTÍCULO 35

Son prerrogativas del ciudadano:

...

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

...”

La fracción III relativa a la libre asociación para tomar en forma pacífica en los asuntos políticos del país, misma que fue adicionada con la reforma de seis de abril de 1990, donde se agregó lo relativo a que sea de forma libre y pacíficamente, ya que se buscó que la asociación política fuera ejercida sin coacción por el ciudadano y violencia, además de que con ello, se vea fortalecido el pluralismo político y la posibilidad de integrar nuevas asociaciones, evitándose con ello el corporativismo.

“ARTÍCULO 41

...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y

municipales.

...

Este artículo, si bien no hace una alusión directa a las agrupaciones políticas, resulta ejemplificativo el tratamiento que le da a los partidos políticos en cuanto a su naturaleza jurídica, objeto y finalidades, así como su importancia para configurar una representación nacional política, dando como resultado un pluralismo político, que sirve de modelo orientador, para efecto de nuestro estudio.

Cabe hacer notar que en ningún precepto constitucional se prevé expresamente la figura de las agrupaciones políticas nacionales, pero los artículos 9º y 35 sientan las bases para la creación de estas organizaciones, mismas que se encuentran previstas y reguladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3.1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Con la reforma de mil novecientos noventa y seis, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se introdujo el capítulo segundo, denominado "De las Agrupaciones Políticas Nacionales", volviendo a retomar la figura de las asociaciones políticas nacionales regulada por la LFOPPE de 1977, pero con ciertos matices.

a) Naturaleza Jurídica

El artículo 33 del ordenamiento legal de referencia define a las agrupaciones políticas como *"formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada"*.

Teniendo restringido el utilizar bajo cualquier circunstancia las denominaciones de "partido" o "partido político", al ser privativo de los partidos políticos, los cuales tienen distinta naturaleza

jurídica y objeto al de las agrupaciones políticas.

b) Constitución y Requisitos

La asociación que tenga intención de convertirse en agrupación deberá de presentar durante el mes de enero del año anterior al de la elección solicitud con la documentación a que se ha hecho referencia, siendo la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la encargada de analizarla, además de presentar al Consejo General el proyecto de Dictamen en el cual establecerá si la asociación satisface los requisitos para constituirse como agrupación política o no, y será el Consejo General del Instituto Federal Electoral el que determine la procedencia o no del requisito, esto lo tendrá que hacer dentro de los sesenta días naturales siguientes contados a partir de la fecha que conozca de las solicitudes de registro.

Para el caso de que sea procedente el registro, el Consejo expedirá el certificado correspondiente. Si se le negase el registro a alguna asociación en su dictamen expresará las causas que motiven su fallo, además de que cualquiera que sea su resolución ésta deberá publicitarse en el Diario Oficial de la Federación. Y el registro comenzará a tener efectos a partir del 1o. de agosto del año anterior al de la elección.

Para que una asociación de ciudadanos pueda constituirse como agrupación política deberá de acreditar ante el Instituto Federal Electoral los siguientes requisitos conforme al artículo 35 del ordenamiento referido:

1. Contar con un mínimo de 7,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas, y
2. Disponer de documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.

El Instituto Federal Electoral, emite una convocatoria durante el mes de octubre en la que da a conocer las bases a efecto de que las asociaciones interesadas presenten la documentación necesaria a efecto de que obtengan el registro como agrupación política nacional.

En estas bases se contiene: a) el plazo para que las asociaciones interesadas presenten su solicitud de registro como agrupación política; y b) El formato de solicitud de registro a utilizarse, mismo que al momento de presentarse bajo protesta de decir verdad deben de manifestar que la documentación que se anexa es veraz.

Con la documentación que se les requiere, la asociación deberá acreditar los siguientes requisitos:

1. Demostrar con documentación fehaciente (acta de asamblea o documentales públicas), la constitución de la asociación de ciudadanos de que se trate, presentando el documento original o, en su caso, copia certificada del mismo.
2. Acreditar con documentación fehaciente (acta de asamblea o documentales públicas), la personalidad de quien o quienes suscriben la solicitud de registro como agrupación política nacional, por parte de la asociación de ciudadanos, presentando el documento original o, en su caso, copia certificada del mismo.
3. Contar con un mínimo de 7,000 asociados en el país, lo cual deberá demostrarse presentando los originales de las respectivas listas de asociados, dichas listas deberán integrarse alfabéticamente con el nombre y apellidos del asociado, la clave de elector y su domicilio particular a estas listas, la organización deberá anexar todas las manifestaciones formales de asociación en original autógrafo que nunca podrán ser menos de 7,000 y que deberán contener nombre y apellidos del asociado, la clave de elector, su domicilio particular y la leyenda de que el acto de adherirse a la asociación de que se trate es libre, individual y voluntario. Tanto las listas de asociados como las manifestaciones formales de asociación deberán agruparse por entidad federativa.

4. Contar con un órgano directivo a nivel nacional y tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas lo cual deberá acreditarse con documentación fehaciente en original, o bien copia debidamente certificada, que acredite la existencia de sus órganos directivos y del domicilio social de la asociación de ciudadanos solicitante, a nivel nacional, y el de cuando menos 10 delegaciones a nivel estatal.

5. Disponer de documentos básicos, es decir, declaración de principios, programa de acción y estatutos, los cuales deberán cumplir con los extremos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para lo cual deberá presentar un ejemplar de cada uno de estos documentos.

6. En la documentación solicitada en los incisos anteriores, la organización deberá ostentarse en todo caso y sin excepción alguna con una denominación distinta a cualquier otra organización o partido político, sin poder utilizar, bajo ninguna circunstancia y en ninguno de sus documentos, las denominaciones "partido" o "partido político".

Por lo que ve a la comprobación de los siete mil asociados como parte de la organización solicitante, se lleva a cabo mediante la verificación de las manifestaciones formales de asociación y las listas de asociados, siendo el primero el instrumento idóneo y eficaz par efectuar dicha comprobación, ya que éstas contienen de manera expresa la manifestación de la libre e individual voluntad del ciudadano de asociarse para participar pacíficamente en los asuntos políticos, mientras que la lista de asociados es un auxiliar para facilitar la tarea de la autoridad al momento de la revisión.

Por otro lado, es de resaltar que para el año de 2002, se presentó una situación de múltiple afiliación entre las organizaciones solicitantes, motivo por el cual se les negó su registro como agrupación política, así los nombres de los ciudadanos que aparecían duplicados en las organizaciones solicitantes, se iban descontando, lo que trajo como consecuencia que a las organizaciones que se les descontaron no cubrieran el requisito cuantitativo de los siete mil afiliados que exige la ley para

constituir una agrupación política.

Al respecto las agrupaciones promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que aducían básicamente que la afiliación múltiple no se encuentra regulada por la ley, y que no existe una prohibición expresa para hacerlo, violándose con ello el derecho de asociación de los ciudadanos.

Como se puede observar el Instituto Federal Electoral, viene a pormenorizar los requisitos, es decir, sienta las bases a efecto de que sea la Dirección Ejecutiva de Prerogativas Partidos Políticos la que integre el expediente respectivo, para que después el Secretario Ejecutivo lo someta a la consideración del Consejo General, para que sea éste el que determine si es procedente o no otorgar el registro a la asociación de ciudadanos como agrupación política nacional.

Documentos Básicos

I. Declaración de Principios

La declaración de principios constituye uno de los documentos esenciales de la organización ya que contiene los postulados de carácter ideológico-político-económico-social que postula, y que conforme al artículo 25 la Declaración de Principios, contendrá:

1. La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;
2. Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule;
3. La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y

organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos, y

4. La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

II. El Programa de Acción

Es el documento en el cual se contiene la parte activa o de labor de la organización política, es donde se contienen las medidas y propuestas para resolver la problemática nacional, así como los planes para formar ideológicamente a sus afiliados:

1. Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;
2. Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;
3. Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles en ellos el respecto al adversario y a sus derechos en la lucha política, y
4. Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Así, el programa de acción es la instrumentación del contenido de la Declaración de Principios, es como se planea la materialización de esos fines.

III. Los Estatutos

Los estatutos constituyen el documento en el que se organiza la vida interna de la agrupación, así como el mecanismo por el que se determina sus órganos de gobierno, y demás normatividad relativa a sus actividades y formas de conducirse internamente, por lo que establecen:

1. La denominación de la agrupación política, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales.

2. Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de sus delegados en asambleas y convenciones, y de poder ser integrante de los órganos directivos;

3. Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

I. Una asamblea nacional o equivalente;

II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido;

III. Comités o equivalentes en las entidades federativas, y

IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este Código, numeral que se refiere a lo relativo al financiamiento público que reciben estas agrupaciones.

4. Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;

5. Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

En relación con lo anterior, y lo relativo a sus documentos principales, hay que hacer notar que estas disposiciones están contenidas en el apartado relativo de los partidos políticos, por lo que al no existir disposición expresa para las agrupaciones políticas, en cuanto a estos rubros, de ahí que se tome como referencia esas disposiciones, por la similitud entre éstas dos figuras, además de que conforme al artículo 3, párrafo 2 del Código en cita, se puede hacer una interpretación, misma que se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí

que se aplicará sólo lo conducente a las agrupaciones políticas de la regulación destinada a los partidos políticos, y éste es el caso, ya que no hay una disposición expresa para ellas.

c) Objeto

El objeto que persiguen las agrupaciones políticas, conforme al artículo 33 del ordenamiento en cita, es el de coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, y a la creación de una opinión pública mejor informada.

Hay que recordar que las asociaciones políticas nacionales reguladas en la ley electoral de 1977, tenían asignadas tareas de divulgación y difusión de la cultura política entre la ciudadanía, con el objeto de que con el desarrollo de estas actividades, estuvieran en aptitud de poder consolidarse como organización, y más adelante el poder constituirse como un partido político.

Las agrupaciones políticas nacionales, tienen como fin, el de:

I. Coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política

A la cultura política, se le puede definir como el conjunto de percepciones, valores, actitudes, orientaciones y conductas de la población en torno al fenómeno político, las agrupaciones políticas, deben desplegar sus actividades enfocadas a mejorar esa percepción que tiene la ciudadanía, mediante la difusión de los diversos valores democráticos.

Cabe destacar que este concepto desde el punto de vista sociológico, es neutro, ya que puede tener diversos matices, ya que esta puede ser, democrática, o incluso autoritaria.

Siendo primordial para las agrupaciones, la implementación de proyectos destinados a incentivar la cultura participativa del ciudadano mediante el reforzamiento del conocimiento de las instituciones y sus mecanismos, buscando enfatizar en la promoción de los valores democráticos,

tales como la participación, el respeto, la tolerancia, la legalidad.

II. Creación de una opinión pública mejor informada.

Las agrupaciones políticas, deben de constituirse en representantes de opinión, a fin de que la ciudadanía y sus afiliados estén informados, y es a través de sus acciones, y con la interacción que tengan con ellos mismos mediante la edición de obras de carácter educativo, o incluso a través de la impartición de cursos como se puede lograr ese propósito.

Así, si la opinión pública es considerada como la discusión y expresión de los puntos de vista del público (o los públicos) sobre los asuntos de interés general, dirigidos al resto de la sociedad y, sobre todo al poder. Las agrupaciones políticas, deben adoptar un actitud de vigilantes y críticos de la problemática que se presenta dentro de una sociedad, como foro para los ciudadanos de expresar sus necesidades ante el poder público, o en su caso manifestar una actitud o un juicio frente a un problema de interés colectivo. Y como la hacen, constituyéndose en portavoz de los ciudadanos, a través de conferencias, cursos, producción de trabajos editoriales.

Como observamos las agrupaciones políticas tienen sus funciones perfectamente delimitadas en la ley, pero cabe hacer notar que esta figura viene de alguna forma a incentivar la participación ciudadana, ya que sus integrantes pueden ver en esta figura, un acceso a las instituciones democráticas, sin la necesidad de afiliarse a un partido político, constituyendo así otra opción, que si bien es de naturaleza distinta a la de éstos, éste puede encontrar un foro en donde manifestarse conforme a los intereses que represente esta agrupación y sentirse más identificado con este grupo.

Estos tres aspectos enunciados no constituyen el único objeto, en virtud de que si bien, no se dice expresamente, es factible arribar a la conclusión de que una de sus finalidades es incursionar en el ejercicio del poder político, (la experiencia lo ha evidenciado) como un grupo más fortalecido, con más participación y representatividad como lo son los partidos políticos, de ahí que al constituirse una asociación como agrupación política su siguiente paso es constituirse como partido político, por

lo que es recurrente que en muchas ocasiones, se hable de una especie de protopartido. Como lo señaláramos líneas arriba, habría que tener presente que en el caso de las asociaciones políticas nacionales, la ley expresamente aceptaba la posibilidad de constituirse en partido político, como una teleología de su presencia en nuestra sociedad.

Dichos fines serán analizados con más amplitud en el siguiente capítulo, en el apartado relativo a las actividades específicas de las agrupaciones políticas nacionales en la sociedad.

d) Participación en Procesos Electorales

El Proceso electoral se le define, conforme al artículo 173 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como "el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales, y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión".

La ley permite de acuerdo a lo establecido por el artículo 34 del Código en cita, el que las agrupaciones políticas nacionales puedan participar en los procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político, sin que lo puedan hacer con coaliciones, haciendo la observación de que las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste. Con ello se busca abrir espacios en la vida política, ya que al estar impedidas para participar directamente en la contienda por los cargos de representación popular, ámbito exclusivo de los partidos políticos, buscan participar mediante acuerdos con algún partido y así ir cobrando fuerza en el ámbito político electoral de nuestro país.

Además, cabe hacer notar que las agrupaciones políticas que se han ido fortaleciendo, buscan ante el Instituto Federal Electoral su registro como partido político, como lo hemos venido observando en los distintos procesos electorales.

e) Obligaciones y Limitaciones

I. Obligaciones

Las agrupaciones políticas y los partidos políticos tienen obligaciones en común, y son los artículos 34, párrafo 4, 38, 49-A y 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el que las regula en lo aplicable, y entre éstas encontramos:

1. Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
2. Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
3. Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;
4. Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;
5. Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
6. Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
7. Contar con domicilio social para sus órganos directivos;

8. Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;

9. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos;

10. Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programas de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente;

11. Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;

12. 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;

13. 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 realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código;

14. 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, particularmente durante las campañas electorales y en la

propaganda política que se utilice durante las mismas;

15. Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;

16. Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos, y

17. Las demás que establezca este Código.

Es oportuno agregar que el incumplimiento de las obligaciones por parte de la agrupación política será susceptible de sancionarse conforme al artículo 269 del ordenamiento en cita, las cuales pueden consistir:

"a) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;

b) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

c) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

d) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política, y

e) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política."

Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:

"a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;

b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;

c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, de este Código;

d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, de este Código;

e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código;

f) Sobrepassen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código, y

g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código.

3. Las sanciones previstas en los incisos c) al e) del párrafo 1 de este artículo, sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático. La violación a lo dispuesto en el inciso o) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código, se sancionará, si la infracción se comete durante las campañas electorales, con multa y la suspensión total o parcial de la prerrogativa prevista en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 47 de este mismo ordenamiento, y sólo con multa si la misma se cometiere en cualquier otro tiempo.

4. Cuando la pérdida de registro obedezca a alguna de las causales previstas en los artículos 35 y 66, se estará a lo dispuesto en el artículo 67 de este Código.”

Será el Instituto Federal Electoral el que conozca de las irregularidades en que haya incurrido la agrupación, y para el caso de que proceda alguna sanción se deberá de tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, y contra éstas resoluciones, existe la posibilidad de recurrirlas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el recurso de apelación.

Cabe destacar que para la revisión del ejercicio presupuestal del 2000, el Instituto Federal Electoral decidió la supresión total del financiamiento a la agrupación política de "Campesinos por la Democracia", por presentar su informe fuera de plazo que se estipula para su rendición, además de sancionar con multas a veintiún agrupaciones más, por irregularidades encontradas en los referidos informes.

Limitaciones

Las agrupaciones políticas de la misma forma de que gozan de derechos, también lo es que su actuar se ve constreñido por limitantes, éstas y su contenido se encuentra en función de la naturaleza misma de estas agrupaciones, entre las que encontramos:

1. Las agrupaciones políticas nacionales no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de "partido" o "partido político". La palabra partido o partido político se encuentra reservada exclusivamente para estas figuras, al ser los únicos que pueden participar en la contienda electoral directamente, y que pueden postular candidatos a los cargos de elección popular.

No obstante, cabe hacer mención que algunas agrupaciones políticas al momento de buscar su registro, se ostentan con esta denominación, como fue el caso de la agrupación política denominada "partido de la sociedad nacionalista", para quedar como "Sociedad Nacionalista", aunque posteriormente obtuvo registro como partido político nacional.

2. No podrán participar en procesos electorales con acuerdos de participación con coaliciones.

Si bien las agrupaciones políticas, no buscan competir por cargos de elección popular, al menos visto desde la perspectiva legal, se brinda la oportunidad a las agrupaciones de adentrarse en los procesos políticos, mediante la celebración de acuerdos de participación con partidos políticos, pero no con coaliciones, que son la unión de dos o más partidos políticos con fines electorales para postular los mismos candidatos, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en este Código.

3. No podrán realizar actividades de observación electoral, conforme a la interpretación que realizó la Sala Superior al analizar un caso en particular, de donde incluso surgió una tesis relevante, cuyo rubro es el siguiente:

Agrupaciones Políticas Nacionales. No pueden Realizar Actividades de Observación Electoral.

Está limitante será analizada con más amplitud, en el siguiente capítulo, cuando se desarrolle lo relativo a sus actividades.

l) Financiamiento

Al financiamiento partidario se le define como "la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como las permanentes".¹²³

Al ser las Agrupaciones Políticas Nacionales entidades de interés público, éstas tienen derecho a percibir financiamiento para el desarrollo de sus actividades, que si bien no son tendientes a obtener el voto de los electores, tienen asignadas otras funciones como la formación de una cultura política y democrática en la ciudadanía.

Las agrupaciones reciben financiamiento para apoyo de sus actividades editoriales,

¹²³. Nohlen, Dieter y otros, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, 1998, p. 455.

educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política, y el monto que perciben equivale a 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, cabe mencionar que los partidos políticos perciben financiamiento público por dos conceptos adicionales al anterior y es el financiamiento para gastos de campaña (un monto equivalente al recibido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes) y para actividades específicas (apoyos a los gastos por actividades de educación y capacitación política; investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos, este apoyo puede ser hasta en un 75% de los gastos anuales comprobados por estos conceptos).

Las actividades a las que se les destina financiamiento, son las siguientes:

a) Educación y capacitación política

Estas actividades tienen por objeto coadyuvar al desarrollo y difusión de la cultura política; la creación de una opinión pública mejor informada; la formación ideológica y política de los asociados, inculcando en ellos el respeto a los derechos ciudadanos en participación política; así como preparar la participación activa de sus asociados en los procesos electorales, fortaleciendo el régimen de partidos y agrupaciones políticas, además de instruir a los ciudadanos en sus derechos y obligaciones.

b) Investigación socioeconómica y política

Estas actividades se orientan además de los objetivos señalados en el apartado anterior, a la realización de estudios, análisis, encuestas y diagnósticos relativos a los problemas nacionales o regionales que contribuyan directamente en la elaboración de propuestas para su solución.

c) Tareas editoriales

Su objeto es la edición, producción de impresos, videgrabaciones, medios ópticos y medios magnéticos, así como las publicaciones de la agrupación política nacional que tengan vinculación con el cumplimiento de sus fines.

Con el desarrollo de estas actividades por parte de las agrupaciones se debe procurar el beneficio del mayor número de personas y desarrollarse dentro del territorio nacional. Y se puntualiza que el financiamiento que reciba no podrá ser utilizado para actividades de campaña, ni otra que no este contemplada para ellas.

El fondo se entregará anualmente a las agrupaciones políticas, de acuerdo a lo previsto en el Reglamento para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales que emitió el Consejo General¹²⁴, el cual establece que el fondo constituido con el 2% del monto asignado a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades permanentes, mismo que se dividirá entre las agrupaciones existentes que cuenten con registro por partes iguales. Estos recursos se entregarán anualmente en una sola entrega dentro del primer trimestre del año.

Las agrupaciones políticas deberán acreditar los gastos realizados y presentar a más tardar en el mes de diciembre de cada año los comprobantes de los mismos. Ninguna agrupación política podrá recibir más del 20% del total del fondo constituido para este financiamiento. Este financiamiento público proporcional, se otorga en función de la totalidad de las comprobaciones de gastos presentadas por las agrupaciones políticas, el Instituto Federal Electoral calculará el monto de financiamiento público que le corresponderá a cada una de ellas durante el año, en donde el 40 % de dicho monto será distribuido en forma igualitaria entre todas las agrupaciones que cuenten con registro y el 60 % restante será distribuido de

¹²⁴ Aprobado en sesión extraordinaria celebrada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 21 de febrero de 1997, y reformado el 30 de enero de 1998.

forma proporcional entre las agrupaciones que presenten comprobantes de los gastos realizados en las actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales; esto nos permite concluir que si una agrupación política despliega una actividad constante, este esfuerzo se verá reflejado al momento de volver a determinarle financiamiento, por el contrario, si una organización no realiza dichas actividades, se evidencia que al no tener actividad, no efectúa gastos, y por lo tanto, tampoco lo justifica, de ahí que se le asigne mucho menos financiamiento público que a una que tuvo más actividad y que presentó y comprobó su gasto por dichas actividades.

A efecto de ilustrar con más claridad los recursos que se les ha venido asignando a las agrupaciones políticas desde el primer momento en que se les dotó de financiamiento público a la fecha, el siguiente cuadro resultará útil para ese efecto.

Año	APN con Registro	Monto Total a Repartir
1997	12	20'635,016.41
1998	12	20'112,075.19,
1999	41 ¹²³	23,854,931.93
2000	41	30,099,122.50
2001	41	44,131,395.26
2002	77	Cantidad pendiente de determinación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹²³ En la sesión del Consejo General del IFE del 30 de junio de 1999, se otorgó registro como partido político nacional a tres agrupaciones políticas nacionales: Convergencia por la Democracia, Sociedad Nacionalista y Organización Auténtica de la Revolución Mexicana, de ahí que de ser 44 agrupaciones políticas, su número se redujo a 41.

De lo anterior, podemos observar:

- a. Desde el año de 1997 al 2001, el monto total a repartir entre las agrupaciones políticas nacionales se ha visto duplicado;
- b. El número de agrupaciones existentes entre el mismo periodo se ha casi cuadruplicado.

Se evidencia que el financiamiento ha ido paulatinamente incrementándose, pero también sucede el mismo con el número de agrupaciones políticas con registro, si hay cada vez más agrupaciones y es el mismo porcentaje de financiamiento, éstas organizaciones verán disminuidas sus partidas por lo que ve a la parte que se reparte de forma igualitaria que es el 40% de ese monto, de ahí que reciban cada vez menos presupuesto, situación que se ve compensada con el financiamiento proporcional relativo al 60% restante.

Por otro lado, por lo que se refiere a la fiscalización del financiamiento, este es un procedimiento que se lleva a cabo anualmente, y consiste en verificar que las agrupaciones políticas nacionales acrediten los gastos realizados con sus respectivos comprobantes, además de relacionar con las los mismos, circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan establecer la vinculación con las actividades que amparen.

Relacionado con esta comprobación, se observa que la mayoría de las agrupaciones, no comprueban la totalidad de los gastos erogados, unas en mayor medida que otras, lo anterior puede obedecer posiblemente a tres cuestiones: la primera, a un control contable de difícil manejo; la segunda, la falta de asesoramiento por personas con conocimientos contables, y la tercera, al manejo presumiblemente ilícito de los recursos por parte de estas agrupaciones. Como vemos, de los tres aspectos, uno es imputable a la autoridad que es la encargada de expedir y establecer los lineamientos conforme a los cuales se determinan los controles contables, y las restantes, son imputables directamente a las

organizaciones.

Por lo que a fin de evitar caer en las anteriores hipótesis, se deben de implementar controles menos complejos, así como programas de capacitación dirigidos a las personas que se encarguen del manejo financiero de las organizaciones, a fin de adentrarlos en el correcto manejo de la contabilidad, y así poder contrarrestar los errores y deficiencias que se han venido presentando. Y por lo que se refiere al uso injustificado de los recursos, se actualiza la urgente necesidad de introducir nuevos mecanismos de sanción, que vayan más allá de decretar la pérdida del registro, en virtud de que resulta inadmisibles que se atente contra el financiamiento que les ha sido asignado.

Por lo anterior resulta importante que el monto de financiamiento que se les asigne sea destinado para lo que fue constituido, evitando que este sea malversado en fines no contemplados, como ha sucedido en los casos ya reseñados con anterioridad, y eso se logra también, con el mejoramiento de la cultura política de los ciudadanos y de los miembros de estas agrupaciones, además de una estricta vigilancia por parte de las autoridades con apego a los controles de verificación que se prevén en la ley.

g) Presentación de Informes

Las agrupaciones políticas con registro, deberán presentar a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, un informe del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad.

Sujetándose para la presentación de los informes aludidos a los lineamientos, formatos, catálogos de cuenta y guía contabilizadora que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Y deberá presentarse a más tardar dentro de los 90 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.

Para la recepción, revisión y dictamen a que se refiere el artículo anterior, la comisión aludida contará con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

h) Pérdida de registro

Conforme al numeral 35, párrafo 13, la agrupación política nacional perderá su registro por las siguientes causas:

- a) Cuando se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros;
- b) Haberse dado las causas de disolución conforme a sus documentos básicos;
- c) Omitir rendir el informe anual del origen y aplicación de sus recursos;
- d) Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en este Código;
- e) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro, y
- f) Las demás que establezca este Código.

La ley nos enumera una serie de causales por las cuales una agrupación política puede perder su registro, dos de ellas imputables a las agrupaciones y cuatro por determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Por ejemplo un partido político, aportando elementos de prueba, podrá pedir al Consejo General del Instituto se investiguen las actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática. El comentario es que a las agrupaciones no se les contempla como sujetos legitimados para pedir al Consejo que se investigue las actividades de un partido o una agrupación.

Y algo de resaltar, es que se existe precisión de que se entiende por el incumplimiento grave de sus obligaciones, de ahí que al no ser preciso este concepto, será tarea de la autoridad el determinar cuando se actualice este precepto ante una posible investigación,

por ejemplo, el que alguna agrupación no conduzca sus actividades dentro de los causes legales, que recurra a la violencia alterando el orden público, utilice el financiamiento público para actividades distintas a las señaladas o conducirse con dependencia de organismos o partidos políticos extranjeros.

Para el año del 2001, el Instituto Federal Electoral decretó la pérdida de registro a cinco a agrupaciones políticas nacionales con motivo de las irregularidades graves encontradas respecto del destino y comprobación de los gastos realizados con el financiamiento público que les fue ministrado durante el ejercicio del año 2000, éstas fueron:

1. Movimiento Nacional de Organización Ciudadana;
2. Movimiento Social de los Trabajadores;
3. Unidad Nacional Lombardista, y
4. Frente Liberal Mexicano Siglo XXI.
5. Expresión Ciudadana

Las primeras cuatro agrupaciones políticas, ocurrieron a la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, mediante recursos de apelación, afecto de combatir dicha pérdida, siendo que en los casos enunciados la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordó confirmar las sanciones impuestas, es decir, la pérdida de su registro como agrupación política nacional.

Por lo que cabe hacer mención de los casos de pérdida en específico:¹²⁶

En el caso de la APN "Frente Liberal Mexicano", dicha organización tuvo un ingreso de \$2'442,956, mientras que en la balanza de comprobación mostraba un monto de \$1'371,645, implicando una diferencia de \$1'071,311. Además, la agrupación no

¹²⁶ . Las cifras a que se hace referencia, fueron obtenidas del Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de las agrupaciones

comprobó con recibos de aportaciones de asociados y simpatizantes ingresos por \$687,075, es decir el 49 % de sus ingresos y no depositó en cuentas bancarias el 98 % de éstos, no obstante tener la obligación de depositar en cuentas bancarias todos y cada uno de los ingresos.

Además, de que un solo proveedor concentró el 57 % de los gastos realizados por la agrupación, es decir \$821,260 y dicho proveedor no fue susceptible de ubicar durante el desarrollo de la investigación a dicha agrupación.

En total a la agrupación en cuestión se le detectaron 10 irregularidades vinculadas con sus gastos, siendo que alrededor del 73 % del total de sus egresos reportados no fue comprobado.

Por otro lado, La agrupación Unión Nacional Lombardista recibió \$4'000,000 en efectivo en su cuenta bancaria, siendo que ese mismo día emitió cuatro cheques, cada uno por un millón de pesos, sin que este hecho sea registrado en su contabilidad; por lo que desde el punto financiero no se sabe de donde provino dicha cantidad, así como su destino; la agrupación en cuestión adujo que dicho dinero provenía de un préstamo, y que lo iba a destinar para el pago de unos contratos, alegando que además dicho préstamo ya había sido devuelto, no obstante que todas las agrupaciones políticas deben de manejar cuentas bancarias sus movimientos financieros, a fin de poder demostrar el manejo de sus recursos y con ello la transparencia de sus acciones.

Por lo que ve, a la APN "Movimiento Social de los Trabajadores", dicha agrupación no presentó el informe anual sobre el origen y destino de sus recursos, cuando dicha omisión es sancionada con la pérdida del registro, como se establece en el artículo 35, párrafo 13, inciso c) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya citado. De ahí que con dicha omisión se desconozcan los datos sobre ingresos y egresos, de dicha

organización.

Para el caso de la APN "Movimiento Nacional de Organización Ciudadana", la irregularidad consistió en no comprobar el origen de sus ingresos, ni egresos, ya que omitió depositar también en cuentas bancarias las aportaciones en efectivo recibidas, calificándose en el mismo dictamen como "un hecho irrefutable que la agrupación intenta ocultar el origen de sus recursos, o bien intenta hacerle creer a la autoridad que dichos recursos existieron, cuando en realidad no ofrece prueba, ninguna, de ello".

Por otro lado, otra irregularidad consistió en que un solo proveedor, que ofreció cursos en todo el país a la agrupación, representa el 92 % de todos los gastos realizados por la agrupación política durante el año 2000, además de que dichos pagos se hicieron en efectivo. Y por lo que ve a sus actividades editoriales, dicha tarea, también se realizó por un solo proveedor, mismo que resultó beneficiario de todos los gastos realizados por la agrupación, consistente en la cantidad de \$ 134,377.50, y que al tratar de localizarlo durante el desarrollo de la investigación, el mismo no fue localizado en el domicilio fiscal que fue proporcionado, por lo que con ello se ve confirmado la falta de veracidad de las operaciones de dicha agrupación.

Por otro lado, el 94% de sus gastos por actividades ordinarias permanentes son por el pago de servicio telefónico, es decir \$11'887,000, sin que se aporte la documentación suficiente para soportarlo.

Por lo que el Consejo General, concluye que la agrupación no rindió cuentas a cabalidad, ni del origen de sus ingresos ni del destino de sus egresos, lo cual constituye, a juicio de esta autoridad, una falta particularmente grave.

Cabe mencionar que de las cuatro agrupaciones políticas que perdieron su registro, ninguna percibió financiamiento proporcional, que es aquel que se da en función del

desempeño y trabajo que desarrollen dichas organizaciones, es decir que no desarrollaron la actividad suficiente para hacerse beneficiarias del 60% del financiamiento que por ese concepto se entrega a las agrupaciones políticas, que si comprueban los gastos realizados, como se señaló líneas arriba cuando se abordó el tema del financiamiento

Es de resaltar que en el caso de las APN "Movimiento Nacional de Organización Ciudadana" y "Unidad Nacional Lombardista", dada la naturaleza de las irregularidades, se dio vista a la Procuraduría General de la República para su investigación, ya que éstas pueden ser susceptibles de configurarse como hechos delictivos.

Lo anterior, evidencia la justificación de la autoridad al decretar la pérdida de registro de dichas agrupaciones, ya que no se puede permitir que se dé el abuso, consistente en la desviación de los recursos públicos, situación que se torna insostenible, al utilizar los instrumentos democráticos, para beneficiarse de ellos ilícitamente, de ahí la urgente necesidad de que se busquen mecanismos distintos a los establecidos, para la asignación de financiamiento, y por otro lado, implementar sanciones más estrictas, cuando se esté frente a casos como los citados, que no sólo impliquen la pérdida del registro, o de la sanción penal que se determine, sino que vaya más allá, como por ejemplo, que se les finque responsabilidad civil a dichas organizaciones.

Además, este podría ser un síntoma de que la figura de las agrupaciones no ha sido un instrumento lo suficientemente efectivo, ya que lejos de cumplir con su cometido, algunas agrupaciones han utilizado recursos públicos para su beneficio, haciendo de ellas un negocio, dejando de lado sus finalidades.

3.2. Presencia de las agrupaciones políticas en las entidades federativas y en el Distrito Federal.

Encontramos la figura de las agrupaciones políticas nacionales dentro de las legislaciones

locales, y como dato ilustrativo, tenemos que en todas las legislaciones se encuentran regulados a los partidos políticos, a diferencia de las agrupaciones políticas o asociaciones políticas, según se les denomine, mismas que no se encuentran contempladas en todas las legislaciones, como a continuación se verá.

Así, de las 31 entidades federativas que integran al país, sólo en 14 se encuentra la presencia de las agrupaciones, incluyendo al Distrito Federal, quedando 17 estados, sin establecer una regulación de éstas; siendo los estados que las prevén en su legislación, los siguientes:

Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Veracruz.

Del análisis de los distintos ordenamientos locales que regulan a las agrupaciones políticas, encontramos una gran cantidad de similitudes en su tratamiento, fines y objetivos, encontrando que:

- a) Constituyen formas de asociación o agrupación política o ciudadana;
- b) Son formas complementarias del sistema de partidos;
- c) Contribuyen al desarrollo de la vida democrática, de una opinión pública mejor informada y así como de la cultura política.

Como se puede observar, esta figura ha ido permeando en las diversas legislaciones, como una manifestación de la sociedad civil organizada, que busca otros canales de conexión con el estado, paralelamente a los existentes, los cuales se evidencia no constituyen un medio efectivo por medio del cual exterioricen los ciudadanos su forma de pensar, inquietudes, demandas y necesidades.

Capítulo Cuarto

"Las agrupaciones políticas desde el punto de vista socio-político"

4. Sociedad Civil

Para poder comprender la inclusión de la figura de las agrupaciones políticas nacionales en nuestra legislación, es necesario analizar los factores de carácter social que la hacen posible, ya que es un hecho que los ciudadanos a lo largo del tiempo se han venido organizando en función de los intereses y necesidades que comparten, por lo que resulta necesario analizar qué es la sociedad civil.

a) Orígenes y concepto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El origen del término de sociedad civil nos remite a la asociación o unión política (Koinonia politike-societas civilis), la cual estaba diferenciada de la organización comunitaria familiar. Para Aristóteles es "la asociación independiente y autosuficiente de ciudadanos libres e iguales, constituida por el conjunto de normas jurídicas comunes y que tiene por finalidad el bien común".¹²⁷

A fines del siglo XVII y el XVIII, es cuando se precisa su significado más común, refiriéndose, esencialmente, en contraposición al concepto de sociedad política.

La sociedad civil se concibe como el espacio de la vida social, organizada que es voluntariamente autogenerada, independiente, autónoma del gobierno y limitada por un orden legal, es una intermediaria entre la esfera privada y el aparato gubernamental, la cual restringe su poder.

¹²⁷ Serrano G., Enrique, *Modernidad y sociedad civil*, México, Colegio de México, 1999, p. 58.

Es un concepto que reivindica y destaca la autonomía, solidaridad y autogestión de las organizaciones sociales en polémica diferenciación respecto del Estado y sus aparatos, recuperando en el ámbito de la política la idea y valoración de la ciudadanía, pero también, es la expresión política por fuera del enrolamiento corporativo, el dirigismo gubernamental-burocrático, y frecuentemente por fuera del encuadramiento partidario.¹²⁸

Es el espacio público por excelencia, el lugar donde los ciudadanos, en condiciones de igualdad y libertad, cuestionan y enfrentan cualquier norma o decisión que no haya tenido su origen en ellos mismos.

El concepto de lo civil le da la nota distintiva de la sociedad, ya que involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar intereses, ideas, información, alcanzar objetivos comunes, plantear demandas al Estado.

Otro concepto, es el aportado por Carlos Pereyra, que la concibe como el conjunto de instituciones creadas por distintos sectores sociales para organizar su participación en la vida política.

b) Características, funciones y formas de manifestación de la sociedad civil

1. Voluntarias, autogeneradas, autónomas y autorreguladas.
2. Sus fines son públicos antes que privados.
3. Mantiene relación con el aparato gubernamental, pero no tiene dentro de sus objetivos obtener el poder formal o la dirección del Estado.
4. La transición democrática surge casi siempre de la sociedad civil, a través de sus movimientos específicos.
5. Tiene implicaciones con el pluralismo y la diversidad.

¹²⁸ Aguilar Villanueva, Luis, La irrupción del concepto de sociedad civil en México: una interpretación, México, Editorial, Mimeo, 1990.

6. Son imparciales, ya que no buscan representar el conjunto de los intereses de una persona o una comunidad.
7. Intentan el cambio de la naturaleza del Estado con el fin de lograr el bien público, y no buscan alcanzar el poder para el grupo en sí.

Funciones democráticas:

La sociedad civil busca orientar la cosa pública, conseguir objetivos específicos y concretos, así como defender derechos específicos y concretos.

- a) Movilizan a la sociedad, como una vía para exponer los abusos y disminuir la legitimidad de los regímenes no democráticos.
- b) Sirve como un instrumento vital para limitar el poder de los gobiernos democráticos.
- c) Configuran una pieza esencial para la consolidación y mantenimiento de la democracia.
- d) Constituyen una forma de contener la corrupción.
- e) Contribuyen a la estimulación de la participación política, adiestrando a los ciudadanos, ya que promueven la percepción de los derechos y obligaciones de la ciudadanía, al difundir información respecto del logro y defensa de sus intereses y valores.
- f) Crean canales distintos a los partidos políticos para la articulación, agregación y representación de intereses.
- g) Incentivan la igualdad política y social.

De lo anterior podemos concluir que la sociedad civil tiene como aspiración el de jugar un papel importante en la construcción y consolidación de la democracia, ya que entre más se activa la presencia de la sociedad, se obtienen mayores y mejores respuestas a las demandas que se le plantean al Estado, y con ello la satisfacción de los ciudadanos de ser escuchados y atendidos.

Formas de manifestación de la sociedad civil

Las formas por las cuales se puede hacer manifiesta son variadas, y éstas se materializan en organizaciones formales e informales, tales como:

- Económicas, asociativas y redes productivas comerciales.
- Culturales, asociaciones e instituciones étnicas, religiosas, y otras que defienden derechos colectivos, valores, creencias y símbolos.
- Informativas y educativas, dedicadas a la producción y divulgación del conocimiento público, ideas, noticias e información.
- De interés, diseñadas para promover o defender el funcionamiento común o los intereses materiales de sus miembros, como trabajadores, pensionados, profesionales.
- De desarrollo, ya que con recursos propios mejoran la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad.
- Orientación específica, como puede ser la defensa de los derechos de las minorías (campesinos, mujeres, niños).
- Cívicos, los cuales mediante un forma apartidista pretenden el mejoramiento del sistema político, volviéndolo más democrático, incidiendo en la educación del voto, y lo relacionado con la cultura política, movilizaciones.

Así, "en los tiempos contemporáneos las expresiones de la sociedad civil y las organizaciones gubernamentales están pasando de ser instituciones privadas de interés social a instituciones públicas no estatales... y conforme al pensamiento gramsciano la sociedad civil no es un todo inorgánico, es un conjunto de expresiones y de organizaciones con autonomía e identidad, que si bien no siempre preceden al Estado, existen y se instituyen al margen de éste y solo por excepción adquieren un estatuto público".¹²⁹

¹²⁹ Muñoz Ledo, Porfirio, *Partidos políticos y sociedad civil*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. México, 1995, p. 36

Las agrupaciones políticas nacionales, forman parte de ese conjunto de expresiones e intereses que constituye la sociedad civil, éstas constituyen solo un fragmento de ese gran marco que representa la ciudadanía organizada, y que en este caso se constituyen en la excepción, por tener la característica de la institucionalización, que se señala líneas arriba.

4.1. Pluralismo Político

Una sociedad tan compleja y diversa como la nuestra, con una alta diferenciación social, necesita que exista correspondencia entre los partidos políticos existentes y sus intereses.

La pluralidad, es igual a hablar de las condiciones de una sociedad con distintas variables, como las económicas, laborales, religiosas, culturales, de género y generacional, entre otras.

El pluralismo, en el lenguaje político "es la concepción que propone como modelo una sociedad compuesta por muchos grupos o centros de poder, aún en conflicto entre ellos, a los cuales se les ha asignado la función de limitar, controlar, contrastar, e incluso de eliminar el centro de poder dominante históricamente identificado con el estado".¹³⁰

Con las diferencias anotadas y las personas que las tengan en común, es susceptible que se dé la formación de organizaciones, de grupos de intereses capaces de formar la demanda social y política, no atendida o insatisfecha.

Con el sistema de representación actual en que estamos inmersos, observamos que éste resulta insuficiente para satisfacer los requerimientos de la sociedad, ya que al ser tan grande y extensa la presencia de intereses, en ocasiones no encuentran expresión o canalización por el sistema y esto se puede manifestar con inestabilidad del sistema político, lo que en futura podría propiciar la aparición del conflicto.

¹³⁰ . Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, 7ª edición, México, Editorial Siglo XXI, p. 1184.

De esta forma las asociaciones políticas o organizaciones de derechos del ciudadano, sin que su actividad incida directamente en la política, tratan de acceder a ella. En tanto que los partidos y su reglamentación resulta ser restrictiva e incluso exclusivista, ya que limita las capacidades y las intenciones de los grupos y ciudadanos para poder acceder a una contienda por el poder, teniendo como resultado, hasta cierto punto, una endeble integración de la voluntad popular, haciendo casi nula la representación.

La legislación protege a los partidos fuertes y poco a los menores, impidiendo que la minoría se pueda convertir en mayoría; nuestro actual sistema de partidos no es representativo de las diferentes opiniones e intereses de los sectores de la sociedad, pues aún la reglamentación respecto de las organizaciones ciudadanas es incipiente, por lo que estas opciones que encabezan intereses diferentes a los institucionalizados se pulverizan o incluso desaparecen, produciéndose con ello un obstáculo para el surgimiento de nuevos partidos y corrientes políticas, generando la sobrerrepresentación de unos cuantos partidos o grupos dominantes, quedando los otros grupos sin capacidad de manifestación de los intereses ciudadanos que no se encuentran identificados con los grupos que constituyen la mayoría, de ahí que los ciudadanos ante la falta de identificación partidaria, y un cúmulo de demandas sin atender, busquen mecanismos alternos, como el que se señala adelante.

a) Candidaturas Independientes

Las candidaturas independientes "son las ofertas políticas diferenciadas sobre las que han de decidir los electores"¹³¹

El Derecho Electoral, tiene principios generales que lo rigen, éstos muchas veces se han vuelto comunes en distintos países con regímenes democráticos, tales como: "la primacía del sistema representativo, la neutralidad de las organizaciones, la libertad de presentación de candidaturas, la igualdad de oportunidad de los candidatos, la universalidad, igualdad, libertad, y secreto del

¹³¹ Diccionario Electoral, Insitituto Electoral de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 94, p. 133.

sufragio...¹³² Por lo que respecta a la libertad de presentación de candidaturas no todos los países han incorporado esta figura, en la mayoría de los de América Latina la tienen acotada.

Podemos adentrarnos al panorama latinoamericano y observar el comportamiento de los países en torno a la posibilidad de presentar candidaturas independientes, tomando como referente una postura de Giovanni Sartori, relativa a este tema.

a) Ordenamientos que atribuyen a los partidos políticos el monopolio de la representación de candidatos:

Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay.

Dentro de este grupo, encontramos que en algunos países, se establece expresamente que los partidos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo; en otros, puede darse la presentación de candidaturas, pero siempre coaligadas con algún partido político.

b) Ordenamientos que moderan el monopolio sin eliminarlo totalmente:

Bolivia, el cual permite participar a las agrupaciones cívicas representativas del país con personería jurídica reconocida, formando bloques o frentes con los partidos políticos; y Uruguay, el cual faculta a partidos "accidentales", en oposición a los "permanentes" a efecto de presentar sus candidaturas.

c) Ordenamientos que claramente no atribuyen a los partidos el monopolio de la presentación de candidatos sino que prevén que, además de los partidos, pueden presentar candidaturas grupos de ciudadanos:

¹³² Aragón Reyes, Manuel, *Derecho Electoral: Sufragio activo y pasivo. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, 1998, p. 105.

¹³³ Ponencia presentada por Manuel Aragón Reyes, "Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio", en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral.

Colombia, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Con la exigencia de que se reúnan un número mínimo (o porcentaje mínimo) de ciudadanos para presentar una candidatura, sin que esta exigencia constituya una limitación al derecho del sufragio pasivo, sino un condicionamiento justificado de su ejercicio. En algunos casos los candidatos independientes deben de satisfacer los mismos requisitos que los candidatos que son postulados por un instituto político.

De lo antes expuesto, arribamos a la conclusión de que en gran parte de los países prevalece el monopolio de los partidos para la presentación de las candidaturas, lo que se traduce en un tope a los derechos de sufragio pasivo de los ciudadanos, aunque puede estimarse que "ni los partidos deben ser los únicos instrumentos de participación política de los ciudadanos ni se debe recluir enteramente el ámbito de la política al ámbito de los partidos. Cuando así se hace las consecuencias pueden ser graves: anquilosamiento y burocratización excesiva de los partidos, distanciamiento entre éstos y la sociedad, entre el pueblo y las instituciones democráticas, y, por supuesto, clara desvirtuación del derecho de sufragio pasivo, que deja de ser un derecho de todos los ciudadanos para pasar a ser más bien un derecho de un sector muy reducido de éstos".¹³⁴

Podemos observar como la figura de las candidaturas independientes son una realidad en otros países, como Estados Unidos e Italia, que incluso han definido procesos electorales. Las candidaturas independientes han sido una realidad en nuestro país en distintas épocas, uno de los precedentes más notables es el del General Miguel Henríquez Guzmán, quien se presentó como candidato independiente por la Presidencia de la República (1952), obteniendo una votación considerable.

Por otra parte, para evitar la sobrerrepresentación del sistema de partidos políticos y poder garantizar la presencia de opciones divergentes y plurales, es necesario que partidos menores u organizaciones estén en posibilidad de integrarse a la representación nacional. Así la proliferación de las candidaturas independientes, responde entre otros factores a "la crisis de los

¹³⁴ Sartori, Giovanni, *op cit.*, nota 12, p. 9.

partidos políticos que ha afectado a algunos países Iberoamericanos en la década de los 90 ha redundado en una mayor participación de candidaturas extrapartidarias provenientes de múltiples agrupaciones con diferentes finalidades, ya sea de tipo religioso, nacionalista, étnico, regional, etc... pero su importancia ha ido en aumento en la medida que surgen en esta misma etapa algunos gobiernos de corte suprapartidarios o que reflejan tendencias a fortalecer la sociedad civil en sus diversas formas de participación"¹³⁵

La presentación de las candidaturas constituye un tema por demás controvertido y es objeto de discusión, el hecho de seguirse reservando a los partidos políticos el monopolio de la presentación de candidaturas, o extenderse a otras instancias, es decir a otros grupos de ciudadanos.

Al respecto, Sartori comenta que: "este problema de presentación de candidaturas está íntimamente conectado con la otra faceta del derecho de sufragio... el derecho a ser elegible. Porque, si bien cuando se habla del derecho del sufragio la faceta pasiva del mismo: el derecho no sólo a ser elector, sino también a ser elegible, y en la medida en que para ser elegible primero hay que ser proclamado candidato, el sufragio pasivo significa, en primer lugar, el derecho a presentarse como candidato a las elecciones. El sufragio pasivo es democrático, pues, en la medida en que todos los ciudadanos (y no sólo la minoría) tienen (cumpliendo determinados requisitos que no vulneren el principio de igualdad) la oportunidad de ejercerlo."¹³⁶

Por lo que respecta a nuestro país, se le ha ubicado dentro de la categoría en la que los partidos políticos poseen el monopolio para la postulación de candidatos, situación que resulta discutible, porque si bien es cierto que en la Constitución Federal no se establece expresamente ese monopolio en favor de los partidos, también los es que son las únicas vías existentes (hasta el momento) para la postulación de candidatos a puestos de elección popular.

¹³⁵ Diccionario Electoral, Instituto Electoral de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 94, p. 134.

¹³⁶ Ponencia presentada por Manuel Aragón Reyes, *op. cit.*, nota 131.

Al respecto, encontramos diversas posiciones mismas que se dividen, en las que sustentan que el marco constitucional y legal si permiten la existencia de las candidaturas independientes, y las que se inclinan por el monopolio partidario.

En relación a la primera, se ha argumentado que nuestra Constitución Federal, contiene las garantías que permiten a todos los ciudadanos el derecho de votar (activo) y a ser votados (pasivo) para los cargos de elección popular, y que cuando este derecho se reglamenta y pormenoriza en una ley de menor jerarquía, esta lo circunscribe y acota, contrariando con ello lo que prescribe el ordenamiento fundamental, ya que en éste no se hace una diferenciación entre los sujetos susceptibles de contender, sólo manifiesta una exigencia, y ésta es que tengan el pleno goce de sus derechos, en este caso los de naturaleza política, y si se satisface este presupuesto, todos los ciudadanos se vuelven elegibles, y por lo tanto pueden contender en las elecciones, ya sean federales, locales y municipales.

Las garantías relativas a la posibilidad de un ciudadano de ser votado para todos los cargos de elección popular, se desprenden del texto de la fracción II del artículo 35 constitucional, cuyo texto es el siguiente:

“ARTÍCULO 35

Son prerrogativas del ciudadano:

...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”.

Si bien es cierto que este numeral no establece que sea a través de un instituto político expresamente, también lo es que la parte final del mismo texto de la fracción II, del artículo 35, exige que el ciudadano para que sea votado para los cargos elección popular, debe tener “las calidades que establece la ley”, por lo que este derecho de ser votado para todos los cargos de elección popular está acotado por la propia Constitución y posteriormente en la ley secundaria.

Y por lo que respecta, a la segunda posición, el artículo 41 del mismo ordenamiento, establece que sólo a través de los partidos políticos, es como un ciudadano puede acceder a contender por un puesto de elección popular, que vinculado con el artículo 36, párrafo 1, inciso d) y el 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que "corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular", deja esa prerrogativa de forma exclusiva a esta figura.

La anterior controversia en un principio doctrinal, fue dilucidada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con motivo de la interposición del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con número de expediente SUP-JDC-037/2002, en donde un ciudadano impugna la determinación del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán de no aprobar su registro como candidato a Gobernador por el Estado de Michoacán para el proceso electoral estatal del dos mil uno, en donde se votó por unanimidad de votos confirmar el acto, concluyéndose que:

"...

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ni admite, como regla absoluta, el monopolio de los partidos políticos en el ejercicio del derecho para postular candidatos en elecciones populares.
2. La Ley Fundamental del país si contiene y admite, en forma expresa clara la facultad de exclusiva de los partidos políticos nacionales para registrar fórmulas de candidatos respecto de las elecciones de diputados federales y senadores que se lleven a cabo bajo el principio de representación proporcional;
3. Con la salvedad expresa y clara de las elecciones federales y senadores por el principio de representación proporcional, ningún precepto constitucional establece prohibición o limitación alguna para que los ciudadanos, teniendo las calidades que establezca la ley, puedan ser postulados en forma independiente de los partidos políticos para el resto de los cargos de elección popular previstos constitucionalmente, y
4. En consecuencia, toda vez que la Constitución federal no establece en forma expresa y clara el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de

elección popular distintos a los precisados, ...el propio ordenamiento constitucional federal tampoco establece un derecho fundamental absoluto de los ciudadanos a ser candidatos independientes, es competencia del legislador ordinario (ya sea federal o local), al regular a través de una ley las calidades, condiciones, circunstancias y requisitos del derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados, determinar si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular o si también se permiten candidaturas independientes, atendiendo a las peculiaridades del desarrollo político y cultura del correspondiente ámbito electoral y con el objeto de armonizar los diversos derechos fundamentales de igual jerarquía involucrados y salvaguardar los principios, fines y valores constitucionales, como la democracia representativa, el sistema plural de partidos políticos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal electoral.

Por lo que además se puso de relieve que el derecho político-electoral del ciudadano de ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, en cuanto a que deben de establecerse en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), según se desprende de la interpretación gramatical de dicho precepto, así como de su interpretación sistemática y funcional con otras disposiciones constitucionales aplicables, que no existe un derecho político absoluto del ciudadano de ser votado sino que requiere ser regulado a través de una ley en cuanto a los requisitos, calidades, circunstancias y condiciones para ejercerlo y que entre las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que puede establecer el legislador ordinario se encuentra el de ser postulado por un determinado partido político, y deben de respetar el contenido esencial de este derecho fundamental previsto constitucionalmente y han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos fundamentales de igual jerarquía como el derecho de igualdad; en todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse a favor del bien común o del interés general.

Por otro lado, la permisibilidad vía interpretación de las candidaturas independientes, podría implicar un rompimiento con el actual sistema de partidos, ya que éstos se verían disminuidos, y

segunda, tal situación provocaría inestabilidad que se traduciría en ingobernabilidad, ya que la representación se fragmentaría en muchas fuerzas políticas, lo que produciría falta de consenso y de una mayoría para poder tomar las decisiones relacionadas con el cargo público para el que se hayan postulado y que resultaran electos, "es verdad que del fortalecimiento legal de las candidaturas extrapartidarias puede conllevar un debilitamiento de los partidos políticos y ello puede resultar disfuncional en sociedades que a veces carecen de formas estables de intermediación entre la propia sociedad y los órganos de decisión política... Con todo, y aun estando concientes de estos problemas, el libre ejercicio del derecho de sufragio pasivo no puede ser recortado de manera arbitraria, por lo cual estas posibles fallas no obstan para que sigamos manteniendo nuestra reflexión"¹³⁷.

4.2. ¿Cómo surgen las agrupaciones políticas nacionales y cuántas existen?

En una sociedad con una democracia representativa como la nuestra, la democracia, es un sistema político, donde el que gobierna es la persona que ha sido sometida a la aceptación comicial, y no es propiamente el pueblo el que ejerce el poder, al ser imposible que la democracia participativa se de en sociedades tan grandes y complejas, ya que no es factible que todos los ciudadanos que la conforman participen en la toma de decisiones políticas, por muchos factores, entre otros aparte del cuantitativo, por la carencia de conocimiento técnico que se requiere para ello.

Así la idea del gobierno por el pueblo es muy limitada, ya que su participación en la vida pública se ve constreñida y enfocada hacia los partidos políticos, única forma válida en nuestro sistema legal hasta ahora para poder acceder al poder público, conforme a la legislación secundaria, y como diría Schumpeter, la democracia no es el gobierno del pueblo, sino del político, y si son ellos los que tienen el poder de decisión política, éstos tienen la obligación de atender las necesidades y demandas del electorado, pero cuando esa atención es insuficiente, el ciudadano

¹³⁷ Segado, Fernández Francisco, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. La candidatura electoral: plazos, calificación, recursos, proclamación. México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, 1998, p. 383.

en lo individual al tener poca influencia para que sea escuchado, se organiza y es así como contribuyen a disminuir el poder de un solo grupo o clase.

Y como afirman los teóricos pluralistas, "que las políticas de gobierno en una democracia se encuentran influidas por procesos de negociación entre numerosos grupos que representan intereses diferentes: patronales, sindicatos, grupos étnicos, organizaciones ecologistas, grupos religiosos"¹³⁸ un gobierno democrático, será aquel donde se propicie un equilibrio entre los diversos intereses de la sociedad, mismos que deberán tener presencia e influencia sobre las políticas.

Por lo general, los ciudadanos tienden a reunirse para poder conseguir un determinado objetivo, al ser la acción conjunta muchas veces más efectiva que la acción individual. Además de que en la mayoría de las sociedades, se han presentado un gran número de asociaciones, y grupos como los de interés, voluntarios, autoayuda, vecinales;

Al ser las agrupaciones políticas organizaciones formales, las cuales son "una gran asociación de personas regidas por líneas impersonales, establecida para conseguir objetivos específicos"¹³⁹, se encuentran en posibilidad de convertirse en canales de comunicación entre los ciudadanos y el poder público, y representar así a sectores de la sociedad, que no se encuentren identificados con los partidos políticos.

Y como hemos mencionado que son los partidos políticos, los únicos canales a través de los cuales se puede acceder al poder público, los ciudadanos que no militen, o no sean afiliados, o en su caso, simpatizantes de éstos, no se encuentran representados por ellos, así como sus intereses, es por ello una parte de la sociedad organizada recurren a esta figura, de las agrupaciones políticas, para hacer escuchar sus demandas, y al no constituir un partido político, es la forma de como pueden acercarse al ejercicio del poder y por ende a la toma de decisiones políticas, ya que los institutos políticos han dejado de ser representativos.

¹³⁸ Giddens, Anthony, *Sociología*, España, Editorial, Alianza, 1989, p. 341.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 307.

Otro factor, que ha propiciado la aparición de grupos de ciudadanos, y en este caso, ya institucionalizados, es la falta de identificación partidaria, es decir la ausencia de "la vinculación psicológica entre un individuo y un partido político, que implica un sentimiento de pertenencia al partido como grupo de referencia, aunque no requiere la existencia de una inscripción formal ni de una relación activa con el partido".¹⁴⁰ Además de que se ha observado que las lealtades partidistas se han visto desminuidas dentro de las democracias occidentales, ya que no solo se ha aminorado el número de identificados con un partido, sino que también se ve mermada la fortaleza de la vinculación, lo que se traduce en una ruptura de amplios sectores de la población con los partidos políticos que los representaban, produciéndose una nueva orientación del ciudadano hacia otras opciones, que significan procesos de cambio, y con ello, nuevas lealtades, a este proceso se le ha denominado realineación, y con relevantes acontecimientos políticos, sociales o económicos es como se puede provocar esta desalineación.

Respecto de la implementación de esta figura, cabe resaltar lo manifestado por la Consejera Electoral Jacqueline Peschard, en la sesión del 15 de enero de 1997, relativa al otorgamiento de registro a las primeras organizaciones como agrupaciones políticas nacionales:

"El reclamo democrático que ha caracterizado a la sociedad mexicana en los últimos años ha estado orientado a impulsar la construcción de instituciones políticas democráticas, y esto pasa necesariamente por ampliar los espacios de participación de la ciudadanía. A esto responde la creación de la figura de agrupaciones políticas nacionales contemplada hoy por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformado el 22 de noviembre pasado.

En efecto, aunque la idea de ofrecer un cauce institucional a formas de organización diferentes a los partidos políticos tiene antecedentes en nuestra legislación electoral reciente, el resurgimiento de esta figura se da en un contexto en el que el pluralismo político de nuestra sociedad es ya innegable y en el que ha cobrado una evidente centralidad política la arena electoral.

¹⁴⁰ Diccionario Electoral, Instituto Electoral de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 94, p. 689.

La existencia de agrupaciones políticas nacionales refleja el interés y la disposición que existe actualmente entre distintos sectores sociales por tener un papel mas activo en la vida política nacional. El reconocimiento jurídico de estas agrupaciones permite no solamente inyectar frescura al espectro político nacional al diversificar la oferta y los canales de participación, sino que es una manera de contribuir al fortalecimiento de nuestro sistema de partidos, lo cual es un requisito indispensable para avanzar en la tan anhelada construcción de nuestro sistema democrático.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las agrupaciones políticas nacionales son agrupaciones de ciudadanos que tienen encomendada la promoción de las instituciones democráticas, así como el de la cultura política, es el pilar necesario para darles continuidad y permanencia. al alentar la participación, las agrupaciones políticas hacen posible que un mayor numero de ciudadanos se involucre en las tareas políticas en general y con las electorales en particular. con ello estimulan el interés y, lo que es mas importante, la confianza en la política como fórmula por excelencia con la que contamos para dirimir nuestras controversias de manera pacífica y en el marco de la ley.

En este sentido, mientras más y más diversas sean las agrupaciones políticas nacionales, mayor será la posibilidad de avanzar en la conformación cabal de un espectro político que de cuenta fielmente de la variedad de corrientes de opinión y de voluntades de organización que existen dentro de la sociedad mexicana."

Cabe hacer mención de la participación del Consejero Electoral Alonso Lujambio, en la sesión del Consejo del 22 de noviembre de 1996, relativa al proyecto de acuerdo por el que se indican los requisitos que deberán cumplir las asociaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como agrupaciones políticas, manifestando al respecto:

"Quisiera hacer, si me lo permiten, una breve reflexión sobre la extraordinaria relevancia política para nuestra vida colectiva de este asunto que a continuación votaremos, vinculado a la

reconfiguración de lo que hoy llamaremos agrupaciones políticas, que en el pasado conocimos con otro nombre, el de las asociaciones políticas.

Que importante para la vida de cualquier democracia es la construcción de un sistema de partidos sólido. Este Consejo General se hace cargo de la necesidad imperiosa de contar con un sistema de partidos sólido para nuestro país. nada peor, desde mi punto de vista, para una democracia, que un sistema de partidos en extremo volátil, que leva a la irresponsabilidad institucional, a la personalización de la política y eventualmente al populismo de distinto signo.

Algunos países hermanos de América latina enfrentan constantemente una situación harto anómala para la vida democrática. me refiero al hecho, de que los ciudadanos en cada proceso electoral se enfrenten con una papeleta, en donde distintos partidos sistemáticamente compiten. ora se fusionan, ora se escinden, ora nacen, ora desaparecen sin dejar huella. que importante, pues, para una vida democrática institucionalizada, un sólido sistema de partidos.

Aparentemente en México se configura hoy un sistema de 3 partidos, si se quiere, un sistema de fragmentación moderada, pero afortunadamente, con una gran diversidad de opciones que, insisto, afortunadamente, están aquí representadas.

A mi modo de ver, el Instituto Federal Electoral no debe proteger este sistema de partidos, si se produce una fragmentación extrema, un formato bipolar, un tripartidismo regionalizado, esta es una decisión ciudadana que nosotros, eso si, vamos a proteger.

Valoramos en lo que vale, sin embargo, la confección de un sistema sólido, responsable, que ofrezca continuidad al juicio ciudadano.

La democracia, a mi modo de ver, no niega, ni mucho menos, el conflicto social. La democracia no supera el conflicto social. La democracia supone que el conflicto esta ahí, que va a seguir estando ahí y busca, sin embargo, institucionalizarlo para mantenerlo dentro de márgenes tolerables, para construir el consenso a partir de los disensos y para producir, muy importante, responsabilidad pública.

Los partidos, ciertamente, señoras y señores, son los vínculos privilegiados de la institucionalidad democrática, pero no son, no pueden ser los únicos.

En los últimos años la sociedad mexicana viene haciéndose cada vez mas compleja, mas diversificada, se viene vertebrando. hoy existe una pléyade densamente poblada de visiones políticas y de organizaciones de esas visiones políticas, construyéndose, complejizándose en un proceso muy acelerado, como bola de nieve, esta gran diversidad de intereses ya plenamente legitimados, política, discursivamente; sin embargo, no están plenamente legalizados, no plenamente institucionalizados.

Creo que es muy importante la decisión que el legislador ha tomado en los últimos días en torno a este asunto. Concluir el proceso de legitimación de la pluralidad, como también un proceso de institucionalización plena de esa pluralidad para la competencia.

Me parece este un dato central. Volver al espíritu de la reforma política de 1977 que crea las asociaciones políticas y que, desafortunadamente en 1989-90, con aquella reforma, la desaparece. aquella reforma que, por cierto, crea el marco del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y crea, también, este Instituto Federal Electoral, que por primera vez podrá hacerse cargo de este asunto.

Quiero aplaudir la decisión, con mucho entusiasmo, del legislador al recrear esta figura jurídica y quisiera, y creo aquí recoger la voluntad de mis colegas consejeros electorales, quisiera hacer una invitación muy seria, muy entusiasta, a las organizaciones políticas de México que desde muy diversas trincheras vienen actuando, algunas veces sin ley, otras contra la ley, pero de cualquier modo queriendo de buena fe sumarse a la construcción plural de México, a incorporarse a este nuevo marco institucional y a contribuir con el Instituto Federal Electoral, como testigo y como autoridad, a la pluralidad institucionalizada de la competencia política mexicana, como a la promoción de una cultura y una práctica política cabalmente democráticas."

Agrupaciones políticas nacionales existentes.

I. Primeras agrupaciones políticas nacionales (1997).

El Instituto Federal Electoral es el órgano encargado de expedir la convocatoria a las diversas organizaciones interesadas en constituirse como agrupaciones políticas, señalando los requisitos a cumplir por éstas.

Considerar que desde su inicio, la sociedad mexicana ha buscado organizarse y darse los espacios institucionales que le permitan actuar políticamente dentro de los cauces legales. El resultado de este esfuerzo se expresa en el actual sistema de partidos políticos y ahora agrupaciones políticas naciones, conformado por institutos políticos de las más variadas doctrinas e ideologías políticas. Además de que las participaciones de las organizaciones civiles o agrupaciones de ciudadanos se ha incrementando durante las últimas décadas y al presentar las más amplias corrientes políticas e ideologías son, al mismo tiempo, forjadoras de una opinión pública más informada, más activa en busca de mejores canales de expresión de ahí la necesidad de establecer nuevas formas institucionales y legales para encauzar las demandas de estos actores políticos, con la finalidad de que puedan contribuir en la transformación democrática del país. Que para brindar la oportunidad a corrientes de opinión que no cuentan con un canal de expresión institucional, la ley electoral vigente regula la figura de las agrupaciones políticas nacionales, reconociendo su personalidad como tales, y estableciendo sus derechos y prerrogativas para que puedan cumplir cabalmente con su función, al tiempo que señala las obligaciones a que están sujetas.

Para el año de 1996 respondieron a la convocatoria para constituirse como agrupación política nacional, las siguientes organizaciones:

- | 1996 |
|---|
| 1. Consejo del Pueblo Aguilas Mexicanas |
| 2. Asociación Nacional Revolucionario General Leandro Valle |
| 3. Frente Revolucionario de Organizaciones Ciudadanas, A.C. |
| 4. Colosio Justicia y Democracia, A.C. |
| 5. Política Obrero Socialista |
| 6. Cruzada Democrática Nacional |
| 7. Frente Liberal Mexicano Siglo XXI, A.C. |
| 8. Unión General de Obreros y Campesinos de México, "Jacinto López Moreno", |
| 9. Organización Política UNO |
| 10. Coordinadora Ciudadana, A.C. C. |
| 11. Solidaridad |
| 12. Convergencia por la Democracia, A.C. |
| 13. Diana Laura |
| 14. Sociedad Nacionalista |
| 15. Movimiento Nacional Indígena, A.C. |
| 16. Amigos de la Ley Natural, A.C. |
| 17. Asociación Política Alianza Zapatista A Paz |
| 18. Unidad Obrera y Socialista (UNIOS) |
| 19. Agrupación Política Causa Ciudadana, A.C |
| 20. Alianza Cívica, Agrupación Política Nacional |
| 21. Organización Auténtica de la Revolución Mexicana |
| 22. Convergencia Socialista |
| 23. Unión Nacional Indígena Revolucionaria |

Y con motivo de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el quince de enero de 1997, les fue otorgado el registro como agrupaciones políticas nacionales a las siguientes organizaciones y asociaciones civiles:

1. Causa Ciudadana
2. Alianza Cívica
3. Convergencia Por La Democracia
4. Coordinadora Ciudadana
5. Diana Laura
6. Frente Liberal Mexicano
7. Organización Auténtica De La Revolución Mexicana,
8. Sociedad Nacionalista,
9. Unidad Obrera Y Socialista (Unios).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De veintitrés agrupaciones que presentaron solicitud, mismas que se señalaron en el cuadro anterior, finalmente fueron nueve organizaciones las que obtuvieron su registro como agrupación política nacional, condicionándoles a tres su registro. Quedando sin registro el registro catorce por no reunir los requisitos establecidos en la convocatoria del acuerdo expedido.

Es de destacar, que de las organizaciones que no obtuvieron registro, sólo tres organizaciones instauraron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, mismas que obtuvieron resoluciones favorables,¹⁴¹ así las organizaciones de "A" Paz (agrupación política alianza Zapatista), Convergencia por la Democracia y Cruzada Democrática, consiguieron su registro como agrupaciones políticas nacionales.

Por lo que ve a la organización Alianza Cívica, es un asunto que merece especial atención, debido a las particularidades del caso, esta organización solicita su registro como agrupación política nacional, mismo que le es concedido, por el Instituto Federal Electoral, pero de forma condicionada, es decir, para que tenga el definitivo, le solicitan que modifique sus estatutos, a fin de que deje de lado sus labores de observación electoral, dicha conclusión es derivada de una interpretación del artículo 5, párrafo 3, inciso d), fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que hace alusión a los requisitos que deben de cumplir los ciudadanos para lograr la acreditación como observador electoral y que textualmente señala: "No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección", de ahí que dicha actividad se torne incompatible con el nuevo estatus jurídico de la asociación; frente a esta determinación, la organización acude al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mismo que en su resolución, confirma la resolución del Instituto Federal Electoral, por lo que frente a esta decisión que tiene el carácter de inapelable, Alianza Cívica decide no efectuar dicha modificación, alegando al respecto:

¹⁴¹ Cabe mencionar que el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, es un medio impugnativo del que conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y que se encuentra previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuyo objetivo, es la defensa de los derechos políticos y electorales del ciudadano, tales como el del voto activo y pasivo, el de asociación con fines políticos, entre otros.

"Ratificamos nuestra decisión, manifestada en nuestro escrito del 24 de febrero del presente, de no hacer modificaciones a nuestros estatutos y documentos básicos. segundo, expresamos los motivos que nos llevaron a esta decisión, así como nuestro desacuerdo ante el condicionamiento a nuestro registro, y le solicitamos que sea leída en la sesión del Consejo General, en cumplimiento a nuestro derecho de audiencia, tal y como quedo establecido en el punto tercero de la resolución del Consejo General del 16 de enero.

1. El Consejo carece de facultades para ordenar a una agrupación política nacional enmendar sus estatutos o programa de acción, ya que las reglas internas de estas no son materia legal. Alianza Cívica cumplió en tiempo y forma con los requisitos que el Consejo General acordó para solicitar nuestro registro como agrupación política nacional. por eso, el Consejo aprobó por unanimidad otorgarnos el registro. ese era el tema planteado y a eso debió limitarse la resolución del órgano electoral.
2. Consideramos que el Consejo General interpreta en forma equivocada la ley, al equiparar el concepto de organización política al de agrupación política nacional, porque:
 - a) No es válido en una argumentación formal de derecho, como lo hicieron ver los legisladores García Villa y Juan de Dios Castro, del Partido Acción Nacional, y Leonel Godoy, del Partido de la Revolución Democrática, así como tres de los consejeros electorales que votaron en contra de la decisión aprobada por dicho Consejo. Jurídicamente los términos no son equiparables, aunque en el lenguaje común se utilicen como sinónimos; (por eso existen asociaciones y sociedades civiles, por eso es diferente el robo del asalto, del despojo, etcétera).
 - b) En la definición y marco de las agrupaciones políticas nacionales, no existe prohibición alguna a la observación.
 - c) En ningún lugar de la ley se identifican las agrupaciones políticas nacionales a las organizaciones políticas, tampoco se les asimila, siempre se usan los términos por separado.
 - d) El término "organización política" no esta definido en la ley, este termino lo encontramos utilizado por el Instituto Federal Electoral, solo para designar a las

organizaciones que solicitan registro como partido; en las resoluciones se concede o se niega registro de "partido" a las organizaciones políticas que lo soliciten.

- e) Sin embargo y como dato extra, les manifestamos que si encontramos el término de agrupación como sinónimo de organización de observadores (artículo 105, párrafo 1, inciso e), "acreditar a los ciudadanos mexicanos o a la agrupación a la que pertenezcan... ")

En todo caso, el sentido jurídico y el espíritu legislativo están claros, el único fundamento legal para prohibir que los partidos, agrupaciones, organizaciones o grupos puedan realizar acciones de observación, es que esta actividad requiere garantizar la imparcialidad porque no se puede ser juez y parte.

Justo por esa razón, Alianza Cívica estableció claramente en sus principios, programa de acción y estatutos, que mantendría su carácter de organización ciudadana imparcial, apartidista y plural que no lanzaría o apoyaría candidatos a puestos de elección popular.

Al no ser parte de la competencia política, consideramos perfectamente legítimo seguir realizando nuestras labores de política ciudadana, entre otras, la de observar elecciones.

3. Para el Tribunal Electoral, además, el propósito y la razón de ser de las agrupaciones políticas, es contender por el poder de acuerdo con el fallo que dio sobre la apelación de Alianza Cívica y que a la letra dice: "al igual que en el caso de los partidos políticos, la participación en los procesos electorales mediante la postulación de candidatos, forma parte de la esencia de las agrupaciones políticas nacionales.

Las agrupaciones políticas nacionales tienen la obligación de contemplar en sus estatutos las normas relativas a la postulación de candidatos".

Con esta interpretación, las agrupaciones políticas nacionales no son la figura jurídica para asociaciones de ciudadanos que buscan contribuir a la vida política, la cultura democrática y a la creación de una opinión pública mejor informada, mediante actividades de educación ciudadana, difusión e investigación socioeconómica y política, sino gérmenes de partido.

El mensaje político es grave, nos hacen saber que no existe espacio jurídico para organizaciones de ciudadanos que quieran participar en política sin ser partido o lanzar candidatos.

Por tal motivo, manifestamos que, Alianza Cívica se ha conducido siempre de acuerdo a los derechos constitucionales y a la legalidad y continuará promoviendo por las vías pacíficas y organizadas la participación ciudadana.

En Alianza Cívica no nos interesa ser partido político, consideramos que tenemos otra función para coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y la cultura política de nuestro país, por lo que no nos reconocemos en la interpretación restrictiva que el tribunal electoral ha hecho de las agrupaciones políticas nacionales.

Alianza Cívica se reconoce de hecho como agrupación política con cobertura nacional, en tanto que tenemos el objetivo de coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como de la creación de una opinión pública mejor informada; por ser una organización ciudadana sin fines partidarios, no le es aplicable la prohibición de la observación electoral.

Alianza Cívica no puede modificar su programa de acción en lo relativo a la observación electoral porque no acepta que se coarte su derecho en una de las líneas centrales de nuestro compromiso con la transición democrática, la vigilancia del proceso electoral para contribuir a la equidad y la limpieza.

Finalmente, sabiendo que esta carta no modificará el fallo emitido por el Tribunal Federal Electoral, deseamos hacer una exhortación respetuosa al Consejo Electoral para que mas allá de los diferendos semánticos y jurídicos señalados, reconozcan que lo que esta en juego es el derecho de los ciudadanos a participar en la vida pública y política del país con independencia de los partidos políticos."

El tema relativo a la observación electoral se abordará más adelante en este trabajo, cuando se trate lo relativo a las actividades específicas de las agrupaciones políticas, a fin de poder abundar, si pueden realizarla o no.

En total, para el año de 1997, aparecieron doce agrupaciones políticas en el foro político, mismas que disfrutaron de las prerrogativas del reconocimiento institucional, renunciando a tener ese carácter la agrupación en comento.

2. Segunda convocatoria 1999

Para la segunda convocatoria que expidió el Instituto Federal Electoral, acudieron como solicitantes las siguientes cuarenta y seis organizaciones:

1999
1. Expresión Ciudadana
2. Acción Republicana
3. Plataforma Cuatro
4. Red de Acción Democrática
5. Movimiento Mexicano El Barzón
6. Acción y Unidad Nacional
7. Agrupación Política Campesina
8. Iniciativa XXI A.C.
9. Movimiento Social de los Trabajadores
10. Alternativa Ciudadana 21, A. C.
11. Frente Nacional de Pueblos Indígenas y Comunidades Marginadas
12. Unidad Nacional Lombardista
13. Unión Nacional Independiente de Organizaciones Sociales Unidos
14. Unión Nacional Sinarquista
15. Jacinto López Moreno
16. Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático
17. Organización México Nuevo
18. Praxis Democrática

19. Campesinos de México por la Democracia
20. Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía
21. Familia en Movimiento
22. Movimiento de Acción Republicana
23. Mujeres en Lucha por la Democracia, A.C.
24. Acción Afirmativa
25. Mujeres y Punto A. C
26. Democracia XXI
27. Diversa Agrupación Política Feminista
28. Movimiento Nacional de Organización Ciudadana
29. Unión de la Clase Trabajadora (UCLAT)
30. Centro Político Mexicano
31. Foro Democrático
32. Sentimientos de la Nación
33. Frente Revolucionario de Campesinos Trabajadores de México
34. Movimiento Humanista
35. Colosista de México
36. Asociación de la Mujer Mexicana y la Familia
37. Izquierda Unida
38. Unión Social Demócrata
39. Venustiano Carranza Universitarios por México
40. La Voz del Cambio
41. Ciudadanos Unidos del Distrito Federal
42. Nueva Democracia
43. Solidaridad
44. Movimiento Nacional de la Juventud Siglo XXI
45. Izquierda Democrática Popular
46. Movimiento Ciudadano por la Reconstrucción Nacional

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión del 9 de abril de 1999, otorgó el registro a 32 asociaciones de ciudadanos como agrupaciones políticas nacionales, sumando 44 en total si tomamos en cuenta las agrupaciones con registro legal ante dicho órgano.

Por unanimidad se aprobó el Dictamen, que otorga a 13 asociaciones de ciudadanos su registro como agrupación política nacional, a otras 19 les fue condicionado a cumplir determinados requisitos y a 14 se les rechazó su solicitud por no satisfacer las condiciones que estipula la ley.

Con registro ante el IFE, para el año de 1999 aparecieron las siguientes:

1. Expresión Ciudadana
2. Acción Republicana
3. Plataforma Cuatro
4. Red de Acción Afirmativa
5. Movimiento Mexicano El Barzón
6. Acción y Unidad Nacional
7. Agrupación Política Campesina
8. Iniciativa XXI Asociación Civil
9. Movimiento Social de los Trabajadores
10. Alternativa Ciudadana 21, Asociación Civil
11. Frente Nacional de Pueblos Indígenas y Comunidades Marginadas
12. Unidad Nacional Lombardista
13. Unión Nacional Independiente de Organizaciones Sociales Unidos
14. Unión Nacional Sinarquista
15. Jacinto López Moreno
16. Instituto Para el Desarrollo Equitativo y Democrático
17. Organización México Nuevo
18. Praxis Democrática
19. Campesinos de México por la Democracia
20. Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

21. Familia en Movimiento
 22. Movimiento de Acción Republicana
 23. Mujeres en lucha por la Democracia, A.C.
 24. Acción Afirmativa
 25. Mujeres y Punto Asociación Civil
 26. Democracia XXI
 27. Diversa Agrupación Política Femenista
 28. Movimiento Nacional de Organización Ciudadana
 29. Unión de la Clase Trabajadora UCLAT
 30. Centro Político Mexicano
 31. Foro Democrático
 32. Sentimientos de la Nación
3. Tercer convocatoria, expedida en el año 2002

Encontramos 82 organizaciones solicitantes, que son las siguientes:

2002
1. Hombres y Mujeres de la Revolución Mexicana
2. México Nuevo y Unido
3. México Líder Nacional
4. Avanzada Liberal Democrática
5. Izquierda Democrática Popular
6. Fuerza del Comercio
7. Defensa Ciudadana
8. Nueva Generación
9. Alianza Nacional Revolucionaria, A.C.
10. Frente Nacional de Apoyo Mutuo, A.C.
11. Fundación Carlos A. Madrazo, A.C.
12. Movimiento Patriótico Mexicano, A.C.

13. Junta de Mujeres Políticas
14. Asociación Nacional Emiliano Zapata
15. Conciencia Política, A.C.
16. Agrupación Política Azteca, A.C.
17. México Plural, Sociedad y Medio Ambiente
18. Fundación Alternativa, A.C.
19. Democracia y Equidad
20. Frente Democrático de Agrupaciones Sociales y Políticas
21. Humanista Demócrata José María Luis Mora
22. Unión de Participación Ciudadana
23. Nueva Democracia
24. Asociación Ciudadana del Magisterio
25. Integración para la Democracia Social, A.P.N.
26. Movimiento Nacional Indígena
27. Frente Indígena Campesino y Popular
28. Movimiento Indígena Popular
29. Instituto Ciudadano de Estudios Políticos A.C.
30. Comisión de Organizaciones de Transporte y Agrupaciones Ciudadanas
31. Arquitectos Unidos por México
32. Caminando en Movimiento
33. Movimiento de Expresión Política
34. Movimiento Causa Nueva
35. Jóvenes Universitarios por México, A.C.
36. Expresión Ciudadana
37. Alianza Ciudadana Independiente por México
38. Universitarios por la Ecología, A.C.
39. Avanzada Democracia 2000, A.C.
40. Asociación de Profesionales por la Democracia y el Desarrollo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

41. Generación Revolucionaria
42. Profesionales por la Democracia
43. Generación Ciudadana
44. Ricardo Flores Magón
45. Movimiento Nacional de Organización Ciudadana
46. Ciudadanos Unidos del Distrito Federal
47. Movimiento Ciudadano Metropolitano
48. Democracia y Desarrollo
49. Educación y Cultura para la Democracia
50. Insurgencia Popular
51. Consejo Nacional de Organizaciones
52. Organización Nuevo Milenio Siglo XXI
53. Agrupación de Ciudadanos Independientes
54. Mexicanos en Avance por el Desarrollo Equitativo
55. Alianza Campesina Indigenista de México
56. Unión Nacional de Ciudadanos en Fusión Con Visión Joven
57. Movimiento Humanista
58. Generación Revolucionaria
59. Agrupación Nacional de Ejidatarios, Posesionarios y Comunes de México, A.C.
60. Ciudadanos Unidos por los Derechos Humanos
61. Constitución y República
62. Asociación de la Mujer Mexicana y la Familia
63. Izquierda Mexicana
64. Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, C.O.N.A.D.I.
65. Movimiento de Acción Social, M.A.S.
66. Por una Causa Común México
67. Movimiento Nacional de la Juventud Siglo XXI
68. Dignidad Nacional

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

69. Alianza Social de Izquierda
70. Poder Ciudadano
71. Organización Nacional Antirreeleccionista
72. Red de Mujeres Vanguardistas Mexicanos, A.C.
73. . Encuentro Ciudadano Integral
- 74 Proyecto Integral Democrático de Enlace
75. Coordinadora de Actividades Democráticas Independientes C.A.D.I.
76. Asociación Profesional Interdisciplinaria de México, A.P.I.M.A.C.
77. Unión Republicana Democrática
78. Encuentro Social
79. Renovación Democrática Solidaria
80. Unión Nacional Lombardista
81. Confederación Nacional de Propietarios Rurales
82. Cambio Ciudadano

Con motivo de la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral del día 17 de abril de 2002, aparecieron las siguientes agrupaciones políticas:

1. México Nuevo y Unido, A.C.;
2. México Líder Nacional, A.C.;
3. Fuerza del Comercio;
4. Defensa Ciudadana;
5. Nueva Generación Azteca, A.C.;
6. Alianza Nacional Revolucionaria, A.C.;
7. Movimiento Patriótico Mexicano, A.C.;
8. Asociación Nacional Emiliano Zapata, A.C.;
9. Conciencia Política, A.C.;
10. Agrupación Política Azteca, A.C.
11. Fundación Alternativa, A.C.;
12. Democracia y Equidad, A.C.;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

13. Frente Democrático de Agrupaciones Sociales y Políticas, A.C.;
14. Asociación Humanista Demócrata José María Luis Mora, A.C.;
15. Organización Nueva Democracia, A.C.;
16. Asociación Ciudadana del Magisterio;
17. Integración para la Democracia Social;
18. Movimiento Nacional Indígena, A.C.;
19. Frente Indígena Campesino y Popular, A.C.;
20. Movimiento Indígena Popular;
21. Instituto Ciudadano de Estudios Políticos, A.C.;
22. Comisión de Organizaciones de Transporte y Agrupaciones Ciudadanas;
23. Arquitectos Unidos por México, A.C.;
24. Movimiento de Expresión Política, A.C.;
25. Expresión Ciudadana;
26. Universitarios por la Ecología, A.C.;
27. Asociación de Profesionales por la Democracia y el Desarrollo;
28. Profesionales por la Democracia;
29. Generación Ciudadana;
30. Ricardo Flores Magón, A.C.;
31. Movimiento Nacional de Organización Ciudadana;
32. Movimiento Ciudadano Metropolitano, A.C.;
33. Educación y Cultura para la Democracia;
34. Mexicanos en el Avance por el Desarrollo Equitativo;
35. Ciudadanos Unidos por los Derechos Humanos;
36. Encuentro Social;
37. Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI; A.C.
38. Movimiento Nacional Coyoacanense; A.C. y
39. Junta de Mujeres Políticas; A.C.

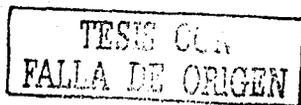
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que ve a las que no obtuvieron su registro, sólo 28 agrupaciones impugnaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicha negativa, cabe resaltar que en 28

casos, dicha negativa obedeció entre otras cosas, a la afiliación múltiple de los ciudadanos, situación que si bien ya se había presentado con antelación, cuando aparecieron las primeras agrupaciones, había sido un caso aislado, y no constituyó motivo para que se negará el registro, a diferencia de esta último acuerdo del Instituto Federal Electoral, en donde la autoridad detectó que los afiliados de las asociaciones que pretendían constituirse como agrupaciones políticas, se encontraban registrados de una y hasta siete organizaciones solicitantes más, situación que se tornaba inadmisibles, de ahí que se optará por la negativa en esos casos de filiación múltiple, cabe aclarar que no era la totalidad de los 7,000 afiliados los que se encontraban en esa situación, ya que oscilaban entre los 700 y 1,500 manifestaciones formales de asociación duplicadas, mismas que se descontaban del total de filiaciones manifestadas por la organización solicitante, lo que traía como consecuencia que no satisficieran el requisito cuantitativo que señala la ley.

Al respecto, la Sala Superior de la citada institución, resolvió las 31 impugnaciones que se le presentaron, confirmando en todos los casos la negativa de registro, de las cuales 29 se presentó la afiliación múltiple, argumentando en su fallo, en síntesis, que :

1. El derecho de libre asociación político electoral no es ilimitado, ya que puede estar sujeto a restricciones acordes a su naturaleza y fines propios;
2. La asociación debe darse en condiciones de igualdad, evitando con ello el trato privilegiado a ciertos sujetos, traduciéndose en una restricción indebida para los demás, lo que propiciaría un abuso del derecho.
3. La naturaleza política del derecho de asociación que ejercen los asociados que pretenden obtener su registro como agrupación política nacional y de las prerrogativas y beneficios revisten un claro interés público, como es el caso de los partidos políticos, de que los beneficiarios de las prerrogativas deban cumplir eficazmente con las finalidades de esas formas asociativas.
4. La doble afiliación conduciría a una elusión del requisito cuantitativo, consistente en contar con un mínimo de 7,000 asociados en el país.
5. Permitir la doble afiliación generaría una ficción, que se traduciría en la ineficacia de las agrupaciones políticas nacionales.



6. Se estaría en presencia del fraude a la ley, ya que si bien la filiación múltiple no está expresamente prohibida, necesariamente se presentaría una elusión a la satisfacción de los presupuestos normativos, lo ordinario es que un ciudadano se afilie a una sola organización o partido, ya que lo realiza en función de sus aspiraciones políticas y la concepción que tenga de la forma de alcanzarlas conforme a determinados valores y principios políticos, de ahí que el legislador, sólo regule lo ordinario y no lo imprevisible.

Respecto de la posición que fijó la Sala Superior, desde mi punto de vista, comparto parcialmente ese criterio, ya que limitar de forma absoluta la afiliación a distintas agrupaciones o partidos políticos, es excesivo, ya que si lo que se pretendía era evitar la elusión del requisito cuantitativo de los 7,000 afiliados que exige la ley para constituir una agrupación política, o el fraude a la ley, era suficiente acotar el derecho de asociación electoral, sólo por lo que ve al momento de solicitar el registro, evitándose el posible abuso del derecho, sin vulnerar el libre derecho de asociación de los ciudadanos; así, posterior al registro, los ciudadanos que formarán parte ya de una agrupación y desearán unirse a otra, por compartir su ideología, o cualquier otra causa, estarían en posibilidad de hacerlo, ya que las agrupaciones políticas como se ha venido evidenciando, son un reflejo del mosaico de los integrantes de nuestra sociedad, ya que por ejemplo, en un mismo sujeto pueden confluír simultáneamente las calidades de: deudor, campesino, indígena, sin que una calidad excluya a la otra, y si hay un abanico de agrupaciones políticas abanderando problemáticas y necesidades tan diversas, es legítimo que un ciudadano en aras de su libertad pueda pertenecer a tantas como se identifique y quiera participar. No obstante que lo ordinario y normal sea que un ciudadano se asocie a un solo partido o agrupación, pero que sea en función de su decisión, si lo hace o no, sin que con ello se atente contra el principio de igualdad que debe imperar entre los ciudadanos, ya que de esa adhesión posterior no se desprendería un posible privilegio adicional a la agrupación que contará con asociados que formen parte en un primer momento de agrupación diversa, puesto que ésta ya contaría con su registro.

A efecto de tener más claridad respecto de las agrupaciones existentes, el siguiente cuadro nos será ilustrativo:

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Año	Solicitantes	Registro	Registro condicionado	Organizaciones que impugnaron ante el TEPJF la Negativa de Registro Mediante JDC	Total
1997	23	9	3	3	12
1999	46	32	19	5 ¹⁴²	32
2002	82	39	18	31 ¹⁴³	40
Total					77

De la información contenida en el cuadro, podemos desprender lo siguiente:

1. Que en el periodo que transcurrió del año de 1997 a 2002, casi se cuadruplicó el número de solicitantes de registro como agrupación política, y
2. En el periodo de 1996 a 2002 las que obtuvieron su registro como agrupación política nacional se triplicó.
3. En total, existen 77 agrupaciones políticas nacionales, si descontamos las 5 organizaciones que perdieron su registro por así determinarlo la autoridad electoral, y menos tres que se convirtieron en partido político en el año de 2000.

Lo anterior pone de manifiesto, la difusión de la figura de las agrupaciones políticas entre la sociedad civil activa, así como la circunstancia de que este mecanismo constituye un camino para hacer efectivo el derecho de asociación de los ciudadanos, y por otro lado, constituye un multiplicador de espacios, mismo que hace viable el debate plural y la participación ciudadana.

¹⁴² 5 organizaciones impugnantes: Movimiento Ciudadano para la Reconstrucción Nacional, Izquierda Democrática Popular, Movimiento Nacional de la Juventud, Unión Social Demócrata A.C. y la Voz del Cambio, y sólo a las dos últimas, se les revocó el fallo, a efecto de que el Instituto Federal Electoral dictara una nueva resolución, misma que a la postre, volvió negar el registro como agrupación política, decisión que fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, posteriormente.

¹⁴³ De las 31 organizaciones impugnantes, la Sala Superior acordó: confirmar la negativa de registro a 29, conceder el registro a 1 "Coordinadora de Actividades Democráticas Independientes", y el reenvío a la autoridad responsable, en un caso, para subsanar la notificación de la resolución de la negativa de registro.

Además, de que se evidencia que esta figura ha logrado uno de los objetivos para el que fue constituida y que es el de contribuir a la cultura democrática y política de la ciudadanía, ya que el que los partidos políticos de nueva creación se hayan constituido previamente como agrupaciones políticas es un indicador objetivo de que ha ido permeando esta figura en la sociedad, y que la misma ciudadanía se ha valido de estos nuevos medios de enlace y comunicación con el poder público, distintos a los ya establecidos.

4.3. ¿Quiénes integran estas agrupaciones?

Las agrupaciones políticas nacionales son clara muestra de la diversidad y pluralidad de los componentes de nuestra sociedad, son grupos integrados o formados por ciudadanos con necesidades y demandas análogas, y con un mismo objetivo, que es el de ser escuchados, y representados frente al poder público.

Las agrupaciones políticas se encuentran diferenciadas, unas de otras, los factores pueden atender a la clase social, ocupación, edad, sexo, o incluso su tendencia u orientación política, ya sea de centro, izquierda o derecha, como suele darse entre los partidos políticos.

Como ya quedó anotado, una nota característica de las agrupaciones políticas es que cada una, posee un elemento o nota que las distingue de las otras, y éstas son sus afiliados, ciudadanos agrupados con una situación o condición similar y con un objetivo en común, y esta nota puede atender a diversos factores como es su clase social, ocupación, etc.

Es de resaltar que si observamos las denominaciones de las agrupaciones políticas nacionales existentes, de los nombres de éstas, se puede desprender en algunos casos, que parte de la sociedad civil está siendo participativa; si tomamos como referencia la calidad y condición de los afiliados:

CAMPESINOS
Agrupación Política Campesina

Campeños de México por la Democracia
Frente Indígena Campesino y Popular

TRABAJADORES
Unidad Obrera y Socialista Unios
Movimiento Social de los Trabajadores
Unión de la Clase Trabajadora UCLAT

GENERO
Mujeres en Lucha por la Democracia
Mujeres y Punto Asociación Civil
Diversa Agrupación Política Femenista
Junta de Mujeres Políticas, A.C.

DEUDORES
Movimiento Mexicano EL Barzón

INDÍGENAS
Frente Nacional de Pueblos Indígenas y Comunidades Marginadas
Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía
Movimiento Nacional Indígena
Movimiento Indígena Popular
Consejo Nacional de Desarrollo Indígena

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El anterior cuadro pone de manifiesto, en primer lugar, la pluralidad de sujetos, y con ello, de ideas, demandas y necesidades en común, mismas que necesitan exteriorizarse, por lo que se recurre a la figura de las agrupaciones políticas, como un medio para ello, al haber resultado insuficiente la gestión de los partidos políticos, que son entes que al amalgamar intereses varios y

difusos, y menos específicos, no entablan un compromiso determinado con algún grupo en particular, a diferencia de las agrupaciones políticas que al poseer un espectro más reducido, tienen como base una integración y objetivos más concretos. Y en segunda, que sus integrantes, en algunos casos, su elemento constitutivo atienda a campesinos, indígenas y mujeres, y que visto esto desde el punto de vista sociológico, son grupos, cuya característica es la indefensión o vulnerabilidad de sus integrantes, frente a grupos más fuertes.

Otro elemento que se evidencia en estos grupos es el de identidad, entendida como "un proceso de identificaciones históricamente apropiadas que le confieren sentido a un grupo social y le dan estructura significativa para asumirse como unidad"¹⁴⁴ Y en términos de André Green, esta agrupa varias ideas: 1) la permanencia, 2) la existencia en el estado separado (la distinción frente al otro y 3) la relación de semejanza absoluta entre dos elementos. Este concepto resulta relevante en la medida de que los procesos colectivos recrean la distinción (de clase, etnia, de grupo) y las prácticas culturales que permiten la identificación.

Otro elemento que se presenta es el del ritual, entendido como "el mecanismo por medio del cual se estructuran en lo cotidiano, y con base en el uso organizado de tiempo y espacio, las identidades tanto individuales como sociales". Asigna roles y moldea conductas, organizando jerárquicamente la estructura social, es decir, instituye y legitima la diferencia".¹⁴⁵ El ritual es un factor vinculante, que sirve de base para establecer las relaciones entre los sujetos, siendo el origen, las representaciones simbólicas, prácticas sociales, demandas y necesidades el común denominador entre los sujetos que se unen para constituir un grupo como las agrupaciones políticas nacionales.

¹⁴⁴ Aguado, José Carlos, *Identidad, ideología y ritual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1992, pp. 87 y 88.

¹⁴⁵ *Idem.*

4.4. Función Social

Las agrupaciones políticas constituyen una expresión actuante de la participación de los ciudadanos, que sin alcanzar un estatus de partido, son un complemento al sistema partidario, y su papel principal consiste en contribuir al tránsito democrático del país.

Y para lograr ese tránsito, tienen tres campos de acción hacia los que orientan su actividad:

a) Aspectos de carácter educacional-cívico-cultural de la ciudadanía;

Por lo que ve al primer apartado, conforme al artículo 33, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las agrupaciones políticas, tienen encomendadas expresamente las siguientes funciones:

1. Coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política.

En nuestro país, la actividad principal de los partidos políticos se centra en la obtención del voto, pero paralelamente la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, les encomienda la tarea de interactuar con la ciudadanía, a efecto de fomentarles una cultura participativa, democrática y pluralista, constituyéndose en difusores de esta cultura, debiendo de ser uno de los principales encargados de inducir al respeto de las reglas y valores de la democracia, ya que con ello, se ve que resultan beneficiados de este adoctrinamiento democrático, al tener como resultado una sociedad con más movilidad, y no una apática frente a las diferentes problemáticas.

Los partidos políticos, cuentan para ello con el complemento de otras instancias que lo hacen o se encuentran ahora en posibilidades de desarrollar esa tarea, como son el Instituto Federal Electoral y las agrupaciones políticas nacionales.

Así, si la cultura política, al ser el conjunto de percepciones, valores, actitudes, orientaciones y conductas de la población en torno al fenómeno político, las agrupaciones políticas, deben desplegar su actividades enfocadas a mejorar esa percepción que tiene la ciudadanía, mediante la difusión de los diversos valores democráticos, este concepto desde el punto de vista sociológico, es neutro, ya que puede tener diversos matices, ya que esta puede ser, democrática, o incluso autoritaria.

Por otro lado, resulta relevante que la cultura política, cuando se encuentra presente en los miembros de una sociedad, es un indicador de estabilidad política, pero también hay que tomar en cuenta que, resulta un riesgo, y con ello un desequilibrio que esta se exacerbe, ya que "para que un sistema democrático funcione bien, tiene que evitar el sobrecalentamiento por un lado, y la apatía por el otro, ya que debe combinar la obediencia y el respeto a la autoridad con la iniciativa y la participación, sin que haya mucho de lo uno o de lo otro..."¹⁴⁶De ahí que debe propiciar la estabilidad, evitando una situación de crisis.

Un elemento que hace viable la cultura de participación, en oposición a la de sujeción o parroquial, (a las que hicimos alusión en el primer capítulo de este trabajo) es que los ciudadanos se interesen por los hechos y problemas de nuestra sociedad, sembrar la inquietud por adentrarse en la realidad y problemática de la sociedad, para evitar que la democracia, se quede en una mera ficción, y sea percibida tan distante por ellos.

De ahí la importancia del aleccionamiento de la ciudadanía, mediante la dotación de herramientas, tanto teóricas como prácticas, que incentiven el desarrollo de procesos de análisis de su realidad, a la vez de que busquen alternativas de participación.

Resulta ilustrativo, tomar en cuenta algunos datos resultantes de una encuesta realizada, para así estar en posibilidad de medir y evaluar en qué situación nos encontramos, respecto a la cultura política y la participación de la sociedad y su interacción con los valores democráticos:

¹⁴⁶ Diccionario Electoral, Instituto Electoral de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 94, p. 295.

“El interés, la confianza y la aceptación que la política despierta entre la ciudadanía son escasos. Así por ejemplo, el 48% de los participantes expresó interesarse “poco” en la política, y el 24% respondió que no se interesa “nada”, frente a un 21% que se interesa “mucho”. No es difícil, sobre esta base, notar que esta noción necesariamente afecta el ejercicio libre, informado y responsable de los derechos políticos.

En relación con las instituciones política, al requerimiento expreso de asignar una calificación entre 0 y 10, donde 0 es ninguna confianza y 10 es mucha, las mayores frecuencias –asignadas a los diputados, gobernadores, presidentes municipales, Presidente de la República y partidos políticos- recayeron en la calificación de 5.

Las valoraciones respecto a la relación con el poder y la autoridad pueden observarse en datos como los siguientes: el 60% de los entrevistados declara estar más dispuesto a elegir como líder a una persona que conozca y aplique siempre las leyes, mientras que un 31% preferiría a alguien que respete las tradiciones de la comunidad. No obstante, el 76% suscribe la idea de que hace falta un líder fuerte.

Las concepciones sobre la ciudadanía tienen un impacto real sobre el sistema político y sobre las condiciones del ejercicio del poder. De acuerdo con la encuesta, el 81% relaciona la calidad de ciudadano con los derechos políticos: el 70% se consideran ciudadanos por tener derechos y obligaciones y el 11% por ejercer el voto. El tener derechos y obligaciones no solamente remite a su estatus legal, sino que también implica un sentido de pertenencia a una sociedad.

Asimismo, el 51% de los encuestados cree que puede influir mucho en las decisiones de los políticos, 33% considera que poco y sólo 14% piensa que no puede influir en nada. Se cuestionó también quién debe vigilar que los políticos cumplan con sus obligaciones: el más alto porcentaje de encuestados (46%) cree que deben vigilarlo los ciudadanos. Ello significa que, no obstante la desconfianza prevaleciente en la política, la autopercepción de los ciudadanos y de su eficacia política tiene valoraciones relativamente positivas que pueden ser desarrolladas, profundizadas y

ampliadas, con el objetivo de formar una ciudadanía plenamente participativa en el proceso político democrático."¹⁴⁷

De lo anterior, se arriba a las siguientes consideraciones:

- a) La idea que prevalece respecto a lo político, denota desconfianza, tanto en las instituciones, como en sus instrumentos.
- b) Se percibe a la política como una actividad ajena al ciudadano, no susceptible de ser influenciada por sus acciones.
- c) La ciudadanía privilegia la imagen del líder, dejando de lado, la de los institutos políticos, de ahí que un candidato con carisma se encuentra, con más posibilidades de obtener más adeptos, que se traducen en votos, en su favor; que un partido político por sí mismo, no obstante que el sufragante no comparte la ideología política del partido que lo postula.
- d) Desconocimiento del papel que desarrollan las instituciones, así como de los procedimientos con que cuenta la ciudadanía para poder interactuar con las mismas.
- e) La presencia de una limitada disposición de los ciudadanos de involucrarse con los procesos democráticos, en parte por la débil imagen, que tienen tanto de las instituciones, así como de la vida pública.

De ahí, que debe resultar prioritario para las agrupaciones, el desarrollo de proyectos destinados a incentivar la cultura participativa del ciudadano mediante el reforzamiento del conocimiento de las instituciones y sus mecanismos, además de con su actividad se busque enfatizar en la promoción de los valores democráticos, tales como la participación, el respeto, la tolerancia, la legalidad.

¹⁴⁷ Trabajo de investigación realizado por el por el Instituto Federal Electoral, con motivo del Plan Trienal de Educación Cívica, a través del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, denominado "Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la Democracia. Diario Oficial de la Federación del 18 de abril de 2001, pp. 34 a 36.

Por otro lado, no se debe perder de vista que no es suficiente la simple transmisión de información, se requiere que esa difusión, se convierta en comprensión de los aspectos que engloban la política.

Otro aspecto, es trabajar en pro de la promoción de la confianza en las instituciones y los diferentes actores políticos, a fin de romper con el recelo, lo que facilite que se dé un acercamiento entre la población y los primeros, evitando el distanciamiento que se tiene, formando una ciudadanía más conciente de sus derechos y responsabilidades.

2. Creación de una opinión pública mejor informada

Las agrupaciones políticas, tienen encomendada la función de fortalecer la opinión pública, para que esté mejor informada, y es a través de sus acciones, y con la interacción que tengan con sus afiliados y simpatizantes, por medio de la edición de obras de carácter educativo, o incluso a través de la impartición de cursos como se puede lograr ese propósito.

Opinión Pública

La opinión pública es un concepto difícil de delimitar, puesto que tiene variadas acepciones, es un concepto al que se le reconoce una vida de no más de dos siglos, se le ubica por el año de 1750, y es a Juan Jacobo Rousseau al que se le adjudica la paternidad de este concepto, y por otro lado son los fisiócratas los primeros exponentes en resaltar su función en la sociedad.

La palabra de opinión pública, su etimología proviene del latín opinionis, que significa concepto, siendo éste un parecer o juicio, y de publicus, es decir notorio o patente, manifestación vista, sabida o conocida por todos.

En el mundo griego y el romano, se le conocía como la doxa, y el vox populi en la edad media, pero no se le daba aún su nombre, pero era un medio el cual utilizaba a la razón como camino para llegar a la verdad y la solución de los problemas colectivos.

La sociología del conocimiento es la que se encarga de su estudio, la cual se ocupa de las relaciones entre las diferentes formas de pensar y la base existencial. La relación del concepto opinión pública con el aspecto político, aparece vinculado al origen del fenómeno, pero este no se agota ahí.

Se suele identificar dada su afinidad, a la opinión pública con las creencias, mentalidad, sistema de valores, ideología, vox populi, voluntad general, conciencia pública, opinión de grupo, pero es un fenómeno diverso a los ya expuestos.

Para el ginebrino Juan Jacobo Rousseau, a la opinión pública la identifica con "los prejuicios sociales, y recomienda a quienes dictan las leyes que tengan la habilidad necesaria para dirigir las opiniones de los hombres"¹⁴⁸

Para H. Speir, la opinión pública "son las opiniones sobre cuestiones de interés para la nación expresadas libre y públicamente por gentes ajenas al gobierno, que pretenden tener el derecho de que sus opiniones influyen o determinan las acciones, el personal o la estructura de su gobierno"¹⁴⁹

Mientras que para F. Tönnies, "como un conglomerado de puntos de vista, deseos y propósitos diversos y contradictorios,, así potencia unitaria, expresión de la voluntad común".¹⁵⁰

Para Cándido Monzón Arribas, es "la discusión y expresión de los puntos de vista del público (o los públicos) sobre los asuntos de interés general, dirigidos al resto de la sociedad y, sobre todo al poder"¹⁵¹

Existe una teoría de la opinión pública, como una teoría sobre el pueblo y sus derechos, como el de expresión, y el de la discusión sobre temas de interés general, así la opinión es lo que piensa y

¹⁴⁸ Giddens, Anthony, op.cit., nota 12, p. 322.

¹⁴⁹ Monzón Arribas, Cándido, *La opinión pública. Teorías, concepto y métodos*. Madrid, Editorial Tecnos, 1987, p. 136.

¹⁵⁰ . *Idem*.

¹⁵¹ . *Ibidem*, p. 137.

manifiesta el público, así como los medios de comunicación, los cuales en algunos casos se convierten en generadores de opinión. También es una postura vigilante y crítica que asumen diversos sectores de la población sobre problemáticas que inquietan a la sociedad, los cuales se encuentran sin respuesta por la autoridad.

Si la opinión pública es un fenómeno que se manifiesta por varios canales, y ésta se forma y se expresa de un modo muy distinto según la naturaleza de los grupos y el tipo de contactos que dentro de ellos tienen los individuos, las agrupaciones políticas, cada una de ellas posee una visión muy propia de los problemas, necesidades y soluciones que se les debe de dar, de ahí que se deben de erigir como verdaderos representantes de opinión en la sociedad, como diría John Stuart Mill "las inclinaciones y las aversiones de la sociedad, o de una parte de ello, son de hecho, la fuerza principal que, en la práctica, ha determinado la urdimbre de normas de observancia general, bajo las sanciones de la ley o de la opinión"¹⁵²

Entonces si las agrupaciones políticas, se constituyen en representantes de opinión, es que asumen o al menos deben hacerlo, el de adoptar un actitud de vigilantes y críticos de la problemática que se presenta dentro de una sociedad, como foro para los ciudadanos de expresar sus necesidades ante el poder público, o en su caso manifestar una actitud o un juicio frente a un problema de interés colectivo. Y como la hacen, constituyéndose en portavoz de los ciudadanos, a través de conferencias, cursos, producción de trabajos editoriales.

Las agrupaciones políticas nacionales, para llevar a cabo esas funciones, lo llevan a cabo a través de las llamadas actividades específicas, y que se dividen en tres rubros:

Actividades Específicas

Las funciones que tienen encomendadas las agrupaciones políticas, las desplegan a través de las llamadas actividades específicas, mismas que dividen en tres rubros, que se encuentran contempladas dentro del reglamento para el financiamiento público de las agrupaciones:

¹⁵² Giddens, Anthony, *op. cit.*, nota 12, p. 324.

a) Educación y capacitación política

Esta actividad tiene como fin coadyuvar a la promoción y difusión de la cultura política; la formación ideológica y política de sus afiliados, que infundan en ellos el respecto al adversario y a sus derechos en la participación política; así como preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales, fortaleciendo el régimen de partidos políticos.

b) Investigación socioeconómica y política

Con estas actividades se buscara además de los objetivos señalados en el párrafo anterior, la realización de estudios, análisis y diagnósticos sobre los problemas nacionales o regionales que contribuyan, directa o indirectamente, a la elaboración de propuestas para su solución

c) Tareas editoriales

Estas actividades están destinadas a la difusión de las actividades reseñadas, así como la edición de sus publicaciones.

Las agrupaciones tienen la obligación de entregar una evidencia que muestre la actividad específica realizada, ya sea una muestra del producto o documentos con que se acredite la realización de la actividad específica.

Por otro lado, cabe hacer mención que con cierta periodicidad, el Instituto Federal Electoral se reúne con las agrupaciones políticas en foros, en donde tienen la oportunidad de manifestar sus inquietudes, así como sus demandas, o para dar a conocer las actividades que realizan.

Dentro de esos informes, podemos encontrar exposiciones de las actividades realizadas, en otros la alusión a la forma de su organización y dirección, e incluso informes con pronunciamientos de carácter doctrinario, o análisis de la situación política actual del país.

Se puede observar que en estos espacios se plantean por parte de las agrupaciones inquietudes y reclamos, como por ejemplo: Las inconsistencias en la legislación electoral, al existir una desproporción entre sus derechos y prerrogativas y sus obligaciones, ya que las primeras cuantitativamente son menores a las segundas; así como la creciente demanda por ampliar los espacios de interlocución entre las agrupaciones y el Instituto Federal Electoral, demandando intercambios con más regularidad, a efecto de que se haga más estrecha la comunicación.

b) Participación en los procesos electorales, mediante la firma de acuerdos de participación con los partidos políticos;

La única forma de que una agrupación política participe en un proceso electoral es mediante la firma de un acuerdo de participación con algún partido político, y su participación consiste la postulación por parte del partido político de un militante para que contienda por algún puesto de representación popular.

Para el proceso electoral de 1997 sólo dos agrupaciones políticas suscribieron acuerdo de participación con partido político, y éstas fueron: Organización Auténtica de la Revolución Mexicana con el Partido Cardenista y Frente Liberal Mexicano Siglo XXI con el Partido Revolucionario Institucional.

El Partido Cardenista se obligó a incluir en sus candidaturas, tanto a diputados de mayoría relativa, así como a la lista de representación proporcional y a la lista única de formulas de candidatos a senadores, a ciudadanos propuestos por la Organización Auténtica de la Revolución Mexicana y que resulten electos, conforme a los procedimientos establecidos para ese propósito por el partido.

El Partido Revolucionario Institucional se comprometió a registrar en su caso ante las autoridades locales electorales a candidatos a puestos de elección popular de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional según corresponda.

En el proceso electoral de 2000, firmaron acuerdo de participación con el Partido Revolucionario Institucional, las agrupaciones: Frente Liberal Mexicano Siglo XXI, Cruzada Democrática, Jacinto López Moreno, Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático, México Nuevo, Plataforma 4, Praxis Democrática, Centro Político Mexicano, Familia en Movimiento y Democracia XXI y el Partido Democracia Social firmó acuerdo con la agrupación Acción Republicana.

Como observamos su participación es casi discrecional y azarosa, ya que la participación que les otorgan es mínima. Cabe mencionar que con las escasas posibilidades que tiene un ciudadano para postularse para un cargo de representación popular, muchas veces a lo que recurre es a la candidatura independiente, figura que no es reconocida por la legislación, siendo que para el año de 1997 cinco candidatos independientes solicitaron su registro para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mismo que fue declarado improcedente por el Instituto Federal Electoral al señalarles que es derecho exclusivo de los partidos políticos dicha postulación, o en su caso de una agrupación política, previa firma de convenio de colaboración en el caso de esta última.

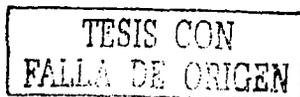
c) Formación de cuadros políticos

De la lectura de los preceptos que regulan a la figura de las agrupaciones políticas nacionales, se desprende que su actividad principal se circunscribe a contribuir con su labor, a coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, pero paralelamente, se observa que las agrupaciones políticas nacionales realizan actividades tendientes a consolidarse como una fuerza política más, ya que como mencionábamos líneas atrás, pueden llegar a constituirse como un complemento al sistema de partidos actual, de ahí que a las agrupaciones se les haya definido como protopartidos o gérmenes de éste, además que la experiencia ha evidenciado que la intención de constituir una agrupación tiene como fin, a mediano o largo plazo (depende de las circunstancias) el de constituirse como instituto político y con ello disfrutar de las prerrogativas que ello implica. Ya que si analizamos la exposición de motivos de la Ley Electoral de 1977 las asociaciones

políticas, antecedente de la figura en estudio, se les consideró como el "paso previo para la formación de nuevos partidos políticos", es decir desde ahí se les visualizaba como un posible partido, que a diferencia de las agrupaciones políticas, no se desprende esta circunstancia, ni de la exposición de motivos, ni de la ley.

Pero la realidad evidencia esta teleología, lo que se pone de manifiesto con el nacimiento de partidos políticos, ya que para el año de 1998, el Instituto Federal Electoral frente a la necesidad de grupos de ciudadanos organizados inquietos por ejercer su derecho de participación en los asuntos políticos del país, la ley electoral ha diseñado mecanismos claros que regulan la entrada y permanencia de las organizaciones en nuestro sistema de partidos. Y al tener un sistema de partidos políticos conformado por cinco institutos políticos: El Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Verde Ecologista de México; y al existir una sola modalidad registral, conoció de las solicitudes de las diferentes organizaciones y agrupaciones para constituirse como partido político, siendo un total de veinticuatro, entre las que encontramos:

Organizaciones que Iniciaron Trámites par Obtener Registro como Partido Político Nacional	
1998	
Nombre de la Organización	Nombre Preliminar del Partido
Frente Liberal Mexicano Siglo XXI	Partido Liberal Mexicano
Organización Auténtica de la Revolución Mexicana	Partido Auténtica de la Revolución Mexicana
UNO	Partido Político UNO
Sociedad Nacionalista	Partido de la Sociedad Nacionalista
Comité Promotor de Centro Democrático A.C.	Partido de Centro Democrático
Comité Organizador del Partido Revolucionario Colosista	Partido Revolucionario Colosista
Partido de la Mujer Mexicana y la Familia	Partido de la Mujer Mexicana y la Familia
Convergencia por la Democracia	Convergencia por la Democracia
Democracia Social	Democracia Social



Partido Alianza Social	Partido Alianza Social
Partido del Pueblo Aguilas Mexicanas	Partido del Pueblo Águilas Mexicanas
Alianza del Pueblo	Partido del Pueblo
Grupo Auténtico de la República Mexicana	Partido Asamblea de la República
Conciencia Ciudadana	Partido Esperanza y Reconciliación Nacional
Izquierda Unida	Partido Izquierda Unida
Comité Promotor del Registro de l Partido Democrático de Trabajadores	Partido Democrático de Trabajadores
Gran Comisión Nacional Organizadora del Nuevo Partido Socialista	Nuevo Partido Socialista
Frente Reivindicador de los Valores Nacionales A.C.	Partido Reivindicador de los Valores Nacionales A.C.
Acción y Unidad Nacional	Partido Acción y Unidad Nacional
Asociación Nacional Independiente	Partido Demócrata Independiente
Partido Humanista Mexicano	Partido Humanista Mexicano
El Barzón Federación de Productores Agropecuarios y Forestales del Estado de Michoacán A.C.	Partido El Barzón, Vota por México
Organización Política de Representación Nacional	Partido Mexicano de Representación Nacional
Partido Revolucionario de los Trabajadores	Partido Revolucionario de los Trabajadores

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, de las veinticuatro solicitudes, aprobó conceder su registro como partidos políticos nacionales a seis organizaciones ciudadanas, al reunir los requisitos que establece el artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las agrupaciones que obtuvieron su registro fueron:

- | |
|---|
| 1. Convergencia por la Democracia |
| 2. Alianza Social, Democracia Social |
| 3. Organización Auténtica de la Revolución Mexicana |
| 4. Comité Promotor del Centro Democrático |
| 5. Sociedad Nacionalista |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Respecto al surgimiento de estas fuerzas políticas, el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, José Woldenberg, en una de las sesiones del Consejo General adjugó:

"... con la presencia de nuevos partidos políticos se comprueba que la necesidad de participación encuentra en estos organismos su forma privilegiada: Los partidos siguen siendo el vehículo más importante para la acción política democrática... cada uno de los nuevos partidos, pese a sus distintas posiciones e historias, aceptan que los problemas que enfrenta el país sólo pueden hallar solución dentro de los marcos legales en la competencia electoral, lo que ya es de suyo una de las condiciones más importantes de la existencia en el futuro de la democracia en México... No perdamos de vista el sentido esencial del acto que celebramos hoy: Que nuestro país logre expresar, encauzar democráticamente y en paz, su verdadera, su auténtica pluralidad."

Por su parte, la Presidenta de la Comisión de Prerogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, Jacqueline Peschard, mencionó:

"Con el arribo de los nuevos partidos el proceso electoral del año 2000, ofrecerá a la ciudadanía una gama más diversificada de contendientes, candidaturas y propuestas político-programáticas... las nuevas opciones partidistas enriquecerán el debate y la competencia política del país, también alentarán una mayor participación de los ciudadanos, lo que significa una ampliación de la pluralidad política, que es ya una característica distintiva de México ante el mundo."

De ahí que esta figura, haga viable la formación de cuadros políticos, distintos a los ya conocidos, al ser la figura del partido político, un instrumento más eficaz y generoso que las mismas agrupaciones políticas. Por lo que podemos arribar a la convicción de que las agrupaciones preponderantemente buscan convertirse en un instituto político, no obstante que en la ley no se prevea esta finalidad, pero es un hecho, que se pone de manifiesto en la realidad.

Por otro lado, lo cierto es que se sigue provocando confusión respecto de sus verdaderos fines, ya que legalmente sus actividades, esenciales tienen el carácter educativo-formativo, y por otro lado, realizan actividades tendientes a constituirse como fuerza política.

Esta situación, fue objeto de análisis cuando se trató lo relativo al otorgamiento de registro como agrupación política a la organización denominada Alianza Cívica, en donde a ésta, en un primer momento se le otorga su registro, pero condicionado al hecho de que modifique sus estatutos, en lo relativo a realizar tareas de observación electoral, posteriormente, la organización se niega a realizar tal adecuación, impugnando la pérdida de registro ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, siendo que la Sala Superior, confirma en su resolución esa pérdida de registro, argumentando entre otras consideraciones que no se puede ser juez y parte en un proceso electoral.

Si aceptamos que las agrupaciones políticas, tienen como teleología el llegar a constituirse como partidos políticos a largo plazo, no obstante que la legislación, así como la exposición de motivos legislativa que posteriormente dio origen a esta figura, no hagan alguna alusión al respecto, la pregunta es, si las agrupaciones pueden llevar a cabo tareas de observación electoral.

La observación electoral es un derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos a participar con esa actividad en los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, de acuerdo a las siguientes bases: (Artículo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), entre otras:

- a) Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral;
- b) Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando fotocopia de su Credencial para Votar con fotografía, y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna;

c) Sólo se otorgará la acreditación a quien cumpla, además de los que señale la autoridad electoral, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección;

d) Los observadores se abstendrán de:

- III. Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno;

De los preceptos antes transcritos, se desprende que los ciudadanos que pretendan realizar actividades de observación electoral, deben realizarla bajo condiciones objetivas, libres de cualquier presión o vínculo partidista, en aras de que está sea confiable y certera, evitando la manipulación de la misma.

De ahí que las organizaciones de ciudadanos que realizaban labor de observación electoral, antes de constituirse como agrupaciones políticas, se encuentran impedidas ahora para seguirla realizando, ya que al considerarse a esta figura como formadora de cuadros políticos, no pueden seguir efectuándola, debido a que, los observadores deben de abstenerse de realizar proselitismo político o manifestarse a favor de partido o candidato alguno, y si tomamos en cuenta que las agrupaciones políticas pueden participar en los procesos electorales, previa firma de convenio de participación con algún partido político, este impedimento las obliga, y que si bien la ley, no les prohíbe esa actividad, sí la interpretación que se realice de la normatividad, sin que pase desapercibido que no todas las agrupaciones pudieran tener interés en participar en los procesos electorales, pero potencialmente se encuentran en posibilidad de hacerlo.

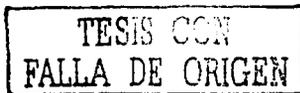
Resulta ilustrativo, en relación a esta restricción lo sucedido con Alianza Cívica, agrupación que perdió su registro condicionado como Agrupación Política Nacional, por contemplar dentro de su programa de acción actividades de observación electoral en las elecciones federales, locales y municipales, caso que ya había sido abordado con antelación, el Consejo General les restringió esa actividad, por lo que dicha organización ocurrió a inconformarse contra esta decisión ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el argumento de que sus actividades no estaban perfiladas a constituirse como partido político, sino que más bien sus fines se encontraban orientados a contribuir a la vida democrática del país y de cultura política, además de que por ser representantes de opinión, tenían derecho a seguir con sus actividades de observación electoral como cualquier otra organización, además de que no se consideraban gémenes de partido, a lo que el Tribunal en su resolución, expresó que las agrupaciones políticas si tenían fines políticos, o estaban en posibilidad de tenerlos, de ahí que exista esa incompatibilidad entre sus actividades y la observación electoral, que también está prohibida a los partidos políticos, por lo que se confirmó la determinación de la autoridad de no permitir la posibilidad de la realización de observación electoral, lo que trajo como consecuencia que el registro condicionado otorgado a la agrupación quedara sin efectos, esta situación motivo que surgiera una tesis relevante, cuyo texto dice ¹⁵³:

Agrupaciones Políticas Nacionales. No Pueden Realizar Actividades de Observación Electoral. De conformidad con lo prescrito en el artículo 34, párrafo 1, del código de la materia, las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en los procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político, en tanto que la participación de las organizaciones de observadores se limita a ser, en ocasiones y cuando más, el conducto por el cual se tramita el registro de ciudadanos observadores electorales y se imparte capacitación a los mismos. Pretender que las agrupaciones políticas nacionales pueden actuar en los procesos electorales federales como observadores y, así, al margen de las actividades participativas que limitativamente se les establece en el código electoral, sería admitir que las propias agrupaciones políticas nacionales, en el supuesto de que suscriban un acuerdo de participación con un partido político, pueden ser el objeto de su propia observación, lo cual resulta fáctica y jurídicamente incompatible".

Sala Superior. S3EL.003/97

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-009/97. Alianza Cívica, Agrupación Política Nacional. 14 de febrero de 1997. Unanimidad de Votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Recurso de Apelación. SUP-RAP-004/97. Alianza Cívica, A.C. Agrupación Política Nacional. 14 de febrero de 1997. Unanimidad de Votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

¹⁵³ Revista *Justicia Electoral*, Tercera Época, 1997, suplemento 1, página 35, Sala Superior, tesis S3EL 003/97.



Por lo que se ha generado una confusión acerca del papel que deben cumplir dichas agrupaciones y los observadores electorales, pero cabe decir que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece una diferenciación entre ambas figuras, además de que a los observadores electorales, tienen como obligación la de conducirse conforme a los principios de imparcialidad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna, de ahí que la interpretación que realizó del texto legal, se basó, entre otros argumentos, en que dentro del concepto de organización política, se encuentra comprendido el de agrupación política, y por lo tanto, éstas se encuentran impedidas para realizar dichas actividades de observación, y más aún, cuando realizarían estas agrupaciones la observación electoral directamente, y además de atender a la teleología de la figura de los observadores, la cual consiste en contribuir a la transparencia de los comicios.

Resulta interesante esta posición, ya que si bien las actividades principales o al menos las que tienen encomendadas legalmente, no se encuentran orientadas a la contienda partidista, también es cierto que la intención a largo plazo conforme a la experiencia y la realidad es consolidarse como una fuerza política más, y que si bien una agrupación no desea perfilarse como partido político, si se encuentra en aptitud de constituirse como tal, y más aún, el de participar en procesos electorales, junto con partidos políticos, aunque por ahora sólo tengan actividades relacionadas con la cultura y educación política de la ciudadanía. Y no sería admisible que una agrupación política suscribiera un convenio de colaboración con un partido político y que paralelamente llevará a cabo actividades de observación electoral, ya que esto redundaría en restar imparcialidad a los procesos electorales, por ser juez y parte al mismo tiempo.

Pero, por otro lado, es de destacar los argumentos que en su momento adujo la organización en comento, al decretarse la pérdida de registro, ya que los mismos resultan de especial interés, para el desarrollo de este trabajo, estos consistieron en síntesis: que ella cumplió con los requisitos exigidos por la ley para constituirse como agrupación política; que se asimilan los términos de organización y agrupación, cuando no son sinónimos, esto en relación con los requisitos para ser observador electoral, (ya que las organizaciones solicitantes, no pueden tener vínculos partidarios); que si bien, se acepta, que no pueden ser juez y parte, ellos conforme a sus estatutos,

se mantendrían como una agrupación imparcial y apartidista, máxime que no les interesaba constituirse en un futuro como partidos políticos; y por último, que mejor forma de contribuir a la cultura democrática y política, así como al desarrollo de una opinión pública mejor informada, que realizando observación electoral, ya que es una forma de cumplir con ese objetivo.

4.5 Balance de la actuación de las agrupaciones políticas nacionales

En este rubro se abordará lo relativo al impacto social que han tenido estas agrupaciones desde su aparición en el año de 1997 a la fecha, tomando en consideración que no todo cambio o innovación evidencia de forma inmediata sus resultados y hacer un balance respecto de su eficacia podría incluso resultar prematuro, ya que es una figura de reciente creación, que comenzó con 11 agrupaciones y en la actualidad se encuentran constituidas 75.

Por otro lado, se hace necesario adentrarnos al trabajo que realizan dichas organizaciones, para lo cual seleccioné dos agrupaciones políticas, de forma aleatoria, a fin de conocer la actividad que cada una despliega, y sus aspiraciones, y que si bien este número de agrupaciones en estudio representa un mínimo porcentaje de las existentes, bien puede resultar ilustrativo para nuestro trabajo.

1. Cruzada Democrática ¹⁵⁹

Obtención de su registro: 14 de febrero de 1997

¹⁵⁴ Giddens, Anthony, *op. cit.*, nota 12, p. 322.

¹⁵⁵ Monzón Arribas, Cándido, *op. cit.*, nota 22, p. 136.

¹⁵⁶ *Idem.*

¹⁵⁷ *Ibidem.*, p. 137.

¹⁵⁸ Giddens, Anthony, *op. cit.*, nota 12, p. 324.

¹⁵⁹ Información obtenida de una entrevista con un coordinador de la Agrupación en cuestión.

Ideología: Proyecto Universitario, organización conformada en sus orígenes por académicos e intelectuales, y a la fecha se ha integrado gente campesina, que pugnan por el humanismo y la educación.

Actividades: Campaña de Actualización, y de capacitación política.

Compromiso: Implementar una red de atención jurídica gratuita.

Propuestas de reforma a la figura: Reformar el Código de Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de tal forma que se abra el marco de participación política de las agrupaciones, ya que al tener el carácter de nacionales, se debería permitir firmaran acuerdos de participación con partidos políticos a nivel local, y así poder participar en los procesos electorales de los estados; y por lo que ve al marco presupuestal, por lo que ve al Reglamento, que este permita que el financiamiento del que se les dota, pueda ser destinado parte para cubrir sueldos de las personas que trabajan para la agrupación, así como pago de activos fijos, las actividades de propaganda electoral conforme a los acuerdos de participación que hayan celebrado.

Hacia donde van: A la constitución de un partido político con miras al proceso electoral del 2006, ya que a la fecha tienen registrados en sus listas un total de 53,000 afiliados.

2. Unidos Agrupación Política Nacional ¹⁶⁰

Obtención de su registro: 9 de abril de 1999

Objetivos: Promover la participación de sus afiliados en la vida democrática, fomentar la formación cívica y política, a través de compromisos mutuos, signados a partir de causas, razones o motivos que afecten o mejoren las condiciones de vida de sus miembros y de la ciudadanía en general.

¹⁶⁰ Información obtenida de su periódico mensual "Unidos".

Ideología: "Se identifica con los fundamentos liberales y sociales, los cuales han dado sentido y fuerza a nuestra historia nacional. Estos fundamentos expresan nuestra manera de entender y valorar las libertades de los ciudadanos, buscar la vinculación de la libertad individual con la justicia social, la participación política y la integración comunitaria. Afirman que todos debemos ser solidarios con el sufrimiento, las necesidades y los esfuerzos de los ciudadanos de nuestras comunidades, y que todos debemos sumarnos al combate permanente contra las desigualdades, la pobreza y la discriminación."

Compromisos: No al IVA a los alimentos y medicinas, por una vivienda digna, por mejores salarios a los trabajadores, no al despido de burócratas, por una educación de calidad para todos, por una seguridad efectiva para la ciudadanía, solución al ambulante, respeto a la ecología, por un estado derecho.

Actividades: Aparte de las editoriales, ya que editan un periódico de forma mensual y una revista trimestralmente) han implementado programas de beneficio social, tales como dotación de leche dirigida a gente de escasos recursos, (jubilados, sordomudos, comerciantes vagoneros, madres solteras) celebraciones con motivo del día del niño, de la madre y gestoría para la obtención de una vivienda.

Hacia donde van: "A ser un partido político de ciudadanos, con nuevas formas de hacer política, ofreciendo alternativas al sin fin de problemas que aún existen en el país. Por que al participar, ganaremos espacios que nos permitan luchar contra las desigualdades económicas, políticas y sociales".

En este momento, y a cinco años de vida, sería prematuro hacer un balance del trabajo y funciones de la actividad desarrollada por las agrupaciones políticas en nuestra sociedad, pero se ha evidenciado, que la idea primigenia con la que se concibieron, ha sido modificada sustancialmente, es decir, han superado la teleología que les dio origen, un ejemplo de ello, es que muchas de ellas se encuentran claramente perfiladas para constituirse en un futuro como partido político, no obstante que la ley no lo prevé, por otro lado, ha sido un canal de

exteriorización de la sociedad civil, que a través de esta figura ha puesto de manifiesto sus demandas e intereses, es una forma de participación política más cercana al ciudadano, y por ende más susceptible de identificación entre él y la organización.

Por otro lado, las agrupaciones políticas de corte educativo-cívico, comparten junto con los partidos políticos la responsabilidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática, y como lo realizan, mediante la impartición de conferencias, coloquios, talleres, producción de publicaciones periódicas, es decir, su participación no se circunscribe a un determinado periodo, sino que su presencia es constante en nuestra sociedad.

Asimismo, algunas agrupaciones políticas, realizan labores de asistencia social, dirigidas a sectores desprotegidos de la sociedad, tales como los niños, los ancianos, mujeres e incluso, hasta fingir como gestores, brindando asesoría jurídica a la comunidad.

4.6. Propuesta

El número de las agrupaciones políticas nacionales que han aparecido ha ido en aumento considerablemente, respecto de las primeras, y a la fecha existen muchas más organizaciones de ciudadanos interesadas en constituirse como tal, por lo que observamos que su labor, y por ende su presencia dentro de la sociedad ha ido logrando arraigo y publicidad.

Sin embargo, esta figura es susceptible de mejorarse, mediante la implementación de reformas legales, a efecto de que esta figura logre su optimización, ya que esto puede redundar en un beneficio para la ciudadanía que se encuentre interesada en tener participación en las cuestiones de índole cívico-política.

Ya que se ha visto el desempeño y el trabajo que han desplegado estas organizaciones, de igual forma, la autoridad electoral ha detectado algunas insuficiencias y excesos de la figura, por lo que resultaría necesario hacer una revisión de los requisitos, organización, difusión, financiamiento y regulación; por lo que en este trabajo se propone:

1. Que se prevea expresamente en la ley la posibilidad de las agrupaciones políticas nacionales, de convertirse en partido político.

Lo anterior, en atención a que si observamos el antecedente de la figura en estudio, que es precisamente las asociaciones políticas nacionales reguladas en la legislación electoral de 1977, figura que ya fue analizada en el capítulo segundo, podemos constatar que de la exposición de motivos de esta ley, se desprende la clara intención de considerar que en un futuro estuvieran en posibilidad de constituirse como un partido político, situación que no se desprende, ni del texto de la ley, ni de la exposición de motivos de las agrupaciones políticas, con esto se evitarían las confusiones respecto de su teleología, no obstante que en la ley se encuentran establecidos sus fines, pero la realidad, es que las agrupaciones han ido más allá del objeto para lo cual fueron creadas, ya que aparte de cumplir con los fines que la ley establece, podemos observar la intención de convertirse en partido político, si bien no de todas las agrupaciones, sí de una gran mayoría, y un ejemplo de ello es que a partir de 1999, los partidos de nueva creación, invariablemente han tenido su origen en agrupaciones políticas.

A mayor abundamiento, en el año de 1997 la agrupación política denominada "Alianza Cívica", (caso al que ya se hizo referencia), perdió su registro por no modificar sus estatutos, concretamente lo relativo a la realización de la observación electoral, en donde argumentó, que si bien la observación electoral era una actividad incompatible con su nuevo estatus y con la posibilidad de postular candidatos a puestos de elección popular, ella expresamente renunciaba a esa posibilidad de postulación, así como también a vincularse con partido alguno, e incluso hacía manifiesto que su intención no era convertirse en partido político, que era una organización apartidista, y que mejor forma de contribuir a generar una opinión pública mejor informada que mediante la realización de observación electoral.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al respecto se pronunció, en el sentido de que, la renuncia a postular candidatos, contenida en sus documentos básicos, debe tenerse por no puesta, ya que la misma carece de efectos jurídicos, por contrariar disposiciones de orden público, ya que sólo pueden renunciarse derechos privados, y las normas

del Código Electoral Federal, son disposiciones de orden público de ahí que ante la posibilidad de participar en los procesos electorales, mediante la firma de acuerdos de participación con un partido político, y que puedan convertirse en un instituto político, se vedó la posibilidad de que una agrupación realizará actividades de observación por ser incompatibles con su nuevo estatus, por lo que se sentó el precedente real de ese fin, de ahí la necesidad de retomarlo en la ley, a fin de determinar los alcances de esta figura, y no incurrir en confusiones, máxime si tomamos como referencia nuestra realidad al ver que los solicitantes de registro como partido político han sido en su gran mayoría agrupaciones políticas.

2. La extensión de la figura de las agrupaciones políticas a las legislaciones electorales locales que aún no la contemplan.

Si bien, la figura objeto de nuestro estudio, es de orden federal, cabe resaltar que en las entidades federativas, esta figura a nivel local tiene presencia en catorce entidades de la federación, incluyendo al Distrito Federal, es decir en poco más de la mitad de los estados, se encuentran reguladas con el mismo nombre, o como asociaciones políticas.

Con la reforma electoral constitucional de 1996, en su artículo segundo transitorio se dispuso que los estados debían de adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116, mismo que dispone diversas garantías que en materia electoral deben brindar las legislaciones locales, tales como que: las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; las autoridades gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales; se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas; los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal; se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, así como los criterios para determinar los límites a las

erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, y se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias, y que se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

Con esta adición se buscó establecer un sistema integral de justicia en materia electoral, además de buscar la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos, y es con esta intención, en la que podemos sustentar nuestra propuesta de extender la figura a las demás legislaciones, ya que si el derecho de asociación con fines políticos, es derecho político electoral del ciudadano, éste debe tener garantizada esta participación, no sólo a nivel a federal, sino local, a fin de tender puentes de comunicación más cercanos con la autoridad, al estar en la posibilidad de convertirse en intermediarios de la ciudadanía, además de poder satisfacer las necesidades de representación de las minorías o de grupos que no se sienten identificados por los partidos políticos, e incentivar la participación política de la ciudadanía, evitando el fenómeno social de la apatía política que se padece por ésta.

De ahí la necesidad de este imperativo, y si dicha medida se adopta, de igual formase doten de las prerrogativas tales como el derecho al financiamiento, así como la oportunidad de participar en los procesos electorales de la entidad de que se trate, mediante la firma de convenios de participación.

3. La implementación de una restricción dirigida a las asociaciones de ciudadanos que pretendan obtener su registro como agrupación política nacional, para que no formen parte de otra, al momento de la solicitud del registro.

Dentro de los requisitos que exige la ley para constituir un partido político o una agrupación política, entre otros, (y el que destaca) es el factor numérico o cuantitativo para poder solicitar el registro como tal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales exige que sean 7000 asociados en el país, para estar en posibilidad de obtener el registro como agrupación política nacional.

Como ya se señaló, líneas atrás, para este año de 2002, se presentó la situación de la afiliación múltiple, es decir ciudadanos, cuya documentación se encontraba anexada a la solicitud de registro de una determinada agrupación, y simultáneamente estaban como solicitantes en otra, situación que se torna incomprensible, como lo sostuvo en su momento el Instituto Federal Electoral y posteriormente dicho criterio fue ratificado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuya resolución vedó la posibilidad de forma absoluta de que un ciudadano pertenezca a más de una agrupación, al momento de resolver la negativa de registro como agrupación política a diversas organizaciones solicitantes.

No es factible que para efectos de obtención de registro, se enliste un ciudadano en más de una, ya que lo que se pretende con la figura de las agrupaciones, es brindar el reconocimiento a un grupo con cierta representatividad dentro de la ciudadanía, y con ello el otorgamiento de las prerrogativas y deberes que ello implica, y si existen duplicidades de ciudadanos, considero que ese grupo no está cumpliendo con la teleología de dicha figura, que es justamente la representatividad a la que hacemos alusión, ya que tampoco se vería reflejado dicho factor cuantitativo, además si lo que se busca es pluralidad, este presupuesto no se vería colmado, además de que también se generaría una falta de identificación del asociado con la agrupación de que se trate.

Por otro lado, esta medida de carácter restrictivo, podría traer como consecuencia que se limitaran los derechos político-electorales del ciudadano, al circunscribir de alguna manera ese derecho de asociación, al respecto se han pronunciado en un primer momento, en contra de esa implementación, como por ejemplo, la Consejera Electoral Jacqueline Peschard respecto al doble registro ciudadano, argumentó en su momento que la Constitución Federal, señala que es un derecho irrestricto de los ciudadanos para participar y organizarse libremente en todas y cada una de las agrupaciones que ellos consideren necesario, (este pronunciamiento se dio en el contexto de la primera convocatoria para constituir agrupaciones políticas, que fue en el año de 1997); posteriormente, para la tercer ocasión de registro de agrupación política, dicho criterio fue modificado sustancialmente, en atención a la cantidad de organizaciones con ciudadanos inscritos en más de una asociación, el Instituto Federal Electoral, tornó inadmisibles dichas

afiliación múltiple, ratificando dicho criterio el Tribunal Electoral, entre otros motivos como ya fue señalado, por estar en presencia de una elusión al requisito cuantitativo que señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dicho criterio, podría tomarse atentatorio de los derechos políticos, de ahí que la propuesta, consista en matizar ese criterio, es decir, aceptar la implementación de esa limitación de asociación múltiple, pero no de forma absoluta, sino parcial, sólo acotarlo al momento de la solicitud de registro, así un ciudadano que se afilie a una asociación que pretenda obtener su registro como agrupación política, debe de abstenerse de afiliarse a otra agrupación, con la salvedad de que dicha restricción, sólo es por lo que ve a la obtención de su registro, y si con posterioridad, el ciudadano, por cualquier causa decide afiliarse a otra, lo haga sin ninguna restricción a otra agrupación con registro, ya que como mencionamos, las agrupaciones políticas son organizaciones representativas de sectores tan diversos de la sociedad, siendo factible que un ciudadano se sienta identificado con más de una organización, pudiendo confluir en él diversas calidades, como la de ser indígena, deudor o campesino, por ejemplo. Impedirlo de forma absoluta dota de autenticidad dicha solicitud, pero podría estarse violentando los derechos políticos-electorales del ciudadano, al impedir que se afilie a otra agrupación de forma absoluta.

Por otro lado, un aspecto positivo de la implementación de esta restricción gira en torno a fomentar la "identificación partidaria" del sujeto con la agrupación en la que decidió afiliarse, es decir que se cree un verdadero compromiso con la organización, a fin de que ese vínculo psicológico se vea fortalecido, además como lo sostuvo la Sala Superior, lo ordinario es que un sujeto se afilie a un solo partido o agrupación.

De lo contrario, se corre el riesgo de que aparezcan organizaciones oportunistas que sólo aparecieran en el foro en determinados momentos, por ejemplo en procesos electorales, cuando su labor en teoría debe ir más allá de estos tiempos, a fin de que se genere en el ciudadano ese sentimiento de pertenencia al grupo, y con ello la generación de lealtades, además de que dicho grupo pueda consolidarse en un futuro como una fuerza política, como verdaderos representantes de opinión.

4. Se adicione como requisito para constituir un agrupación política nacional, la demostración de actividad política-cívica durante los dos años previos a la solicitud de su registro.

Lo anterior, obedece a dos aspectos: el primero, evitar las organizaciones de membrete, y el otro, relativo al financiamiento que reciben todas las agrupaciones políticas. Respecto del primero, cabe decir, que se debe evitar el oportunismo de ciertas organizaciones, y por lo que ve al segundo, como se explicó en el capítulo relativo, las agrupaciones políticas nacionales tienen derecho a que se les ministre financiamiento para el cumplimiento de sus fines, consistente en el 2% del monto que se destina a los partidos políticos por concepto de sus actividades ordinarias permanentes, mismo que es prorrateado entre las agrupaciones políticas con registro, el cual se distribuye de forma igualitaria entre ellas y que equivale al 40% del total asignado y el 60% se otorga en función de los gastos que logra comprobar la agrupación, es el denominado financiamiento proporcional, es decir que en función de la actividad que despliegue y logre comprobar la agrupación, se otorgará la siguiente ministración para el ejercicio respectivo, por lo que este es variable en cada agrupación.

Conforme a lo que se ha venido observando, podría resultar atractivo para constituir una agrupación la dotación de las ministraciones que se otorgan, para el cumplimiento de sus actividades, mismas que en ocasiones no son susceptibles de comprobación, lo que puede devenir en situaciones irregulares en cuanto al destino del financiamiento.

Si bien es cierto, que existen los mecanismos jurídicos a efecto de sancionar ese mal uso de los recursos públicos, mediante la revisión de sus gastos, estos pueden resultar insuficientes para poder combatir y prevenir este tipo de faltas.

Por lo que a fin de evitar la comisión de abusos por parte de las organizaciones, resulta necesario, que se exija como requisito para constituir una agrupación política, que éstas prueben su presencia, como una forma de demostrar que efectivamente están trabajando en pro de la ciudadanía, y con ello evitar que surjan organizaciones oportunistas que sólo busquen la

subvención pública. Ya que, si una agrupación disfruta ese financiamiento y no se hace tangible su trabajo, se diluye el objeto para el que fueron constituidas, esto en detrimento del mismo erario público y de la ciudadanía que es la contribuye para la existencia de estas organizaciones públicas.

Además habría que tomar en cuenta que las agrupaciones políticas nacionales a partir de que hicieron su aparición en 1997, su número se ha ido incrementado de forma considerable, ya que de doce que aparecieron por primera vez, a la fecha son 77, este dato nos llevan a concluir que el financiamiento público que se les destina a cada uno se ve disminuido en función de las organizaciones que cuentan con registro, por lo que a mayor número de agrupaciones existentes, menor será la cantidad que por financiamiento se otorgue a cada una, y por ende si hay menos recursos, esto se verá reflejado directamente en el desarrollo de sus actividades. Así, la organización tendrá que probar que efectivamente está desplegando actividad, evitando que sean agrupaciones de membrete ajenas a la formación política de la sociedad y de sus necesidades, y por otro lado, también que el financiamiento público que se les destina a las demás agrupaciones se vea diluido en razón de las agrupaciones existentes.

Otro argumento que robustece esta propuesta, consiste en que los periodos de tiempo en que se emiten las convocatorias para la constitución de una agrupación política por la autoridad electoral, se dan durante el año previo al del inicio del proceso electoral, de ahí que si se establece ese plazo, sería un plazo prudente para efecto de solicitar el mencionado registro.

5. Implementar la obligación de efectuar la devolución de los recursos financieros por las agrupaciones políticas, cuando se esté frente a una irregularidad en cuanto a su aplicación, previa determinación de la autoridad electoral.

Se ha observado, que existe incidencia en la imposición de sanciones a las agrupaciones políticas, entre otras causas, por no justificar debidamente en sus informes financieros como han ejercido el presupuesto asignado, situación atribuible, a dos circunstancias: una, a errores contables, y la otra, a malversación de fondos; por lo que se refiere a la primera, esta puede obedecer a un riguroso control

que ejerce la autoridad fiscalizadora, al momento de efectuar las revisiones al ejercicio del presupuesto asignado, y dos, al complejo y sofisticado procedimiento para efectuar la comprobación por parte de las agrupaciones; por lo que ve a la segunda, es decir al mal uso, esta situación puede ser menor, o llevada al extremo, de ahí que sea necesario, implementar los mecanismos necesarios a fin de obligar a las agrupaciones políticas a devolver los recursos públicos cuando se esté frente a una conducta como la reseñada, esto a fin de evitar conductas negligentes o incluso delictivas, además de que se generaría la confianza en la ciudadanía de que los recursos públicos se apliquen debidamente, evitando con ello la idea de que la aparición de este tipo de organizaciones, obedezca a intereses de carácter personal, y no de instituciones que trabajan en pro de la ciudadanía. Por lo que podríamos concluir que la propuesta de la devolución de recursos, sólo se circunscribiría a los casos relativos a la malversación de fondos.

Por lo anterior, debe evitarse se repitan casos de pérdida de registro, como los de: "Movimiento Nacional de Organización Ciudadana" y "Unidad Nacional Lombardista", en donde incluso se dio vista a la Procuraduría General de la República, por la posible configuración de un delito, lo que viene a incrementar el descrédito que en diversos sectores de la sociedad civil sufre la actividad política, siendo necesario reformar los mecanismos de fiscalización, para que, frente a casos extremos como los acontecidos, quede constancia de que los bienes muebles e inmuebles que se adquieren regresen a su origen público, así como las ministraciones. Además de crear mecanismos en los que se especifique quién o quiénes resultan responsables de cualquier mal uso de los recursos que se les proporcionan.

Conclusiones

Primera. La democracia constituye uno de los ideales más anhelados de la humanidad, y aunque en distinto contexto, su esencia sigue siendo la misma, es decir, que el hombre sea considerado como individuo, como parte activa de la vida social, donde se conjuga su derecho a la libertad, la igualdad y la participación, la cual se hace posible si existe un reconocimiento claro de la participación cívico-política.

Segunda. Lo que produce una nueva perspectiva al desarrollo político de la sociedad, es la participación ciudadana, misma que se pone de manifiesto con la presencia de movimientos sociales o asociacionismo ciudadano, ya que los diferentes sectores sociales son los que con su intervención logran influir y orientar, muchas veces, las decisiones públicas, incluso sin la necesidad de recurrir a los canales institucionales tradicionales para ello; existen factores que propician que la participación del ciudadano sea más activa e interesada, como por ejemplo, una nueva distribución de la propiedad, un despertar de las aspiraciones económicas de las capas bajas, con una cierta posibilidad estructural de realizarlas; y por tanto, un cierto grado de movilidad social, son condiciones que de alguna forma propician el tránsito de una actitud pasiva en la ciudadanía a una más participativa.

Así, constatamos que la actividad política no se limita a los partidos políticos, ya que los movimientos de protesta, grupos de interés y de presión, pueden llegar a ser influyentes en la toma de las decisiones políticas.

Tercera. La antítesis de la participación ciudadana, la constituye la apatía política, que se traduce en el desinterés de los ciudadanos por vincularse en torno a los asuntos públicos, este fenómeno puede obedecer a diversas causas, tales como: la generación de un sentimiento de impotencia ante la creciente complejidad de problemas políticos; una conciencia de la inutilidad de cualquier esfuerzo individual, la resignación ante los problemas que se les presentan, ya que se piensa que su acción no tendrá repercusiones para modificar las decisiones del órgano político; la idea de que los asuntos

públicos son para los funcionarios, a quienes se les paga para ello; que la organización, es decir, la actuación concertada para un fin comunal, será muy difícil de lograr y mantener, de no derivarse inmediatamente ventajas privadas para cada uno; la pretensión de cualquier persona de que labora por el bien público será vista siempre con desconfianza; así como el declive de la representatividad y falta de identificación partidaria de los ciudadanos con los institutos políticos, aunado a la rigidez de sus estructuras partidarias.

Cuarta. Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Quinta. Las asociaciones políticas nacionales, contempladas en la ley electoral de 1977 constituyen el antecedente histórico legislativo más preciso de las agrupaciones políticas, y los partidos con registro condicionado, puede llegar a considerarse como tal, si atendemos a la teleología de esta modalidad registral, misma que consistió en dar mayor participación política a ciertos grupos que no reunían las requisitos para constituir un partido, pero interesados en participar de la vida política del país y con cierta representatividad, logrando con ello, en su momento, una presencia de mayor pluralidad a la integración política de nuestro país, circunstancias similares a las de las agrupaciones políticas nacionales, si consideramos la creciente inquietud de estas organizaciones por convertirse en partido político, además de que cuentan también, con la posibilidad de postular candidatos a puestos de elección popular previo acuerdo con instituto político. Por lo que ve a las asociaciones políticas, se decía expresamente en la ley, eran formas complementarias del sistema de partidos políticos; y otro aspecto relevante, es que se preveía en el mismo texto legal, su posible transformación en partidos políticos, circunstancia que no se contempla para las agrupaciones políticas, situación que ha generado confusión en cuanto a su teleología, e incluso para el desarrollo de sus actividades. Por otro lado, las asociaciones políticas, no lograron consolidar su arraigo en la sociedad, ya que en el lapso de cuatro años (1977-1981), obtuvieron su registro 7 asociaciones, lo que pudo obedecer a muchos factores, entre otros, la poca participación ciudadana, y por ende a la escasa cultura política de la ciudadanía, incluso a las mismas condiciones democráticas del momento, debido a la falta de

alternancia en el poder, y la fortalecida figura del partido único u oficial, de ahí que haya pasado a la historia con un nimio reconocimiento.

Sexta. Uno de los motivos de la reforma electoral federal del año de 1996, con la introducción de la figura en estudio, fue el creciente interés de la sociedad civil por los asuntos políticos del país, lo que hizo que los legisladores volvieran a establecer formas de asociación ciudadana, con la salvedad de preservar en todo momento la decisión de que es únicamente a través de los partidos políticos como los ciudadanos pueden acceder al ejercicio del poder público.

Desde el punto de vista social, las agrupaciones políticas nacionales, surgen como una respuesta a la falta de representación y de identificación partidaria de grupos de diferentes ciudadanos y a su creciente necesidad de encontrar nuevos canales de expresión, distintos a los ya establecidos, con la expectativa de convertirse en un mecanismo que permita se escuchen las demandas y necesidades; por otro lado, otra razón de ser de esta figura, atiende a la falta de capacidad de atención y gestión de los partidos políticos para atender a determinados sectores, en atención a que éstos se enfocan a la defensa de intereses más generales y menos concretos, mientras que las agrupaciones políticas atienden a la defensa de necesidades más específicas.

Por lo anterior, se ha venido vislumbrando que las mismas sean embrión de nuevas expresiones políticas de México. A seis años de su creación ello ha sido evidente, pues en las convocatorias para obtener registro como partido político, invariablemente, aparecen como solicitantes agrupaciones políticas.

Séptima. La figura de las agrupaciones política nacional, creada por el legislador mexicano, ha ganado arraigo y consolidación entre la ciudadanía y los grupos organizados que desean contribuir activamente en el desarrollo de la cultura democrática. Esta afirmación tiene sustento en dos apreciaciones de índole cuantitativa: 1) las organizaciones solicitantes de registro como APN se han incrementado significativamente en cada convocatoria lanzada por las autoridades electorales federales; mientras en 1996 solicitaron registro 23 organizaciones, para 1999 hicieron lo propio un total de 46 y en 2002 sumaron 82 organizaciones, y 2) como consecuencia de lo

anterior, las organizaciones que cubrieron los requisitos para contar con registro oficial también han ido en un constante aumento, de las 12 que originalmente obtuvieron registro en 1996, para el 2000 llegaron a 41, (mismas que se redujeron a 36, que son las 5 organizaciones que perdieron su registro ante el Instituto Federal Electoral), y para el año 2002, fueron 39 organizaciones con registro, por lo que se superó la cifra de los años anteriores.

Octava. La diversidad de orígenes de los grupos que son representados en las agrupaciones políticas nacionales, muestran que el abanico de intereses por los que se crean, se ha ampliado para dar cabida a diferentes expresiones sociales. Si en sus orígenes las organizaciones solicitantes de registro tenían, en su mayoría, interés por participar en política partidista, hoy se puede apreciar la existencia de grupos con una amplia gama de intereses, que van desde los feministas, ecologistas, universitarios, sindicales, organizaciones rurales, hasta los que tienen vínculo y relación directa con partidos políticos que cuentan con registro público.

Novena. Las agrupaciones políticas nacionales tienen por objeto, conforme a la legislación, el de coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y cultura política de los ciudadanos, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, y llevan a cabo esos fines mediante el desarrollo de actividades editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política.

De forma opcional pueden participar en los procesos electorales de carácter federal, mediante las firmas de acuerdos de participación con algún partido político, pero dicha participación se sujeta a lo que se establezca en el acuerdo de participación que suscriben, y no garantiza que cuando así hagan, se tenga la oportunidad de llegar a postular candidatos por la agrupación para contender en la elección para el que lo firmaron. Prueba de la inquietud de estas organizaciones por participar en los procesos electorales junto con los partidos políticos, es el incremento de la firma de acuerdos de participación, ya que de dos agrupaciones que participaron en el proceso electoral de 1997, para el 2000, aumentaron a once, y para el 2003, sin duda esa cifra seguramente se incrementará.

Décima. Respecto al financiamiento, podemos decir que entre más agrupaciones existan, menor monto de financiamiento que se reparte igualmente recibirán (que equivale al 40%), y si consideramos que las existentes actualmente son 77, frente a 12 que originalmente aparecieron, dicha cantidad que se determine se ve disminuida considerablemente, en atención a que el financiamiento que reciben estas organizaciones para el desarrollo de sus actividades, que es el equivalente al 2% al monto destinado para los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es prorrateado entre las agrupaciones políticas que cuenten con registro.

Décimo primera. Como se pudo leer, en el desarrollo de este trabajo, podríamos afirmar que la función social de las agrupaciones políticas, consiste en: uno, el auspicio, fomento y difusión de actividades encaminadas a fortalecer los valores democráticos de la sociedad; dos, al constituir formas de participación institucionaliza, representan un espacio para que el ciudadano pueda participar en el curso de los asuntos públicos que sean de su interés; y tres toda proporción guardada, representan una forma alternativa y diferente a la figura tradicional de los institutos políticos, constituyendo un mecanismo de oxigenación y fortalecimiento del sistema político y consecuentemente del sistema de partidos.

Bibliografía

AGUADO, José Carlos, *Identidad, ideología y ritual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1992.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *La irrupción del concepto de sociedad civil en México: una interpretación*, México, Mimeo, 1990.

ÁLVAREZ, ENRÍQUEZ, LUCÍA, *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1997.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, 2ª edición, México, Harla, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 1990.

ARAGÓN REYES, Manuel, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Derecho Electoral: Sufragio activo y pasivo*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

_____, *Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio*, Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral. 1998.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

_____, *Origen y fundamentos del poder político*, 3ª edición, México, Grijalbo, 1985.

_____, *Diccionario de Política*, 7ª edición, México, Editorial Siglo XXI.

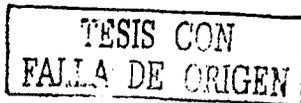
CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1996, Colección de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática,

CARPIZO MACGREGOR, JORGE, *Estudios Constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

Diccionario de Derecho Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2ª edición., Costa Rica, 2000.

DEL ÁGUILA, RAFAEL, *Manual de ciencia política*, España, Editorial Trotta, 1997.

DOWNS, Anthony, *Teoría Económica de la acción política en una democracia, diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Editorial Ariel, S.A.



DROR, Yehezkel, *La capacidad de gobernar, Informe al Club de Roma*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

* DUVERGER, Maurice, *Sociología de la Política: Elementos de Ciencia Política*, España, Editorial Ariel, 1975.

_____, *Los Partidos Políticos*, 2ª edición, 9ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

GIDDENS, Anthony, *Sociología*, Editorial Alianza, España. 1989.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La Democracia en México*, 17ª edición, México, Editorial Era, Serie Popular, 1986.

* HELD, David, *Modelos de democracia*, 1ª edición, 2ª reimpresión, España, Editorial Alianza, 1992.

HOBBS, Tomás, *Leviatán*, parte segunda, Capítulo XVII.

LIPSET SEYMOUR, Martin, *Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política, diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Editorial Ariel, S.A.

MAQUIVELO, Nicolás, *El Príncipe*, México, Siglo XXI Editores.

MARTÍNEZ GIL, José de Jesús, *Los grupos de presión y los partidos políticos en México*, México, Porrúa, 1997.

Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral. Instituto Federal Electoral, Tomo III, 1995.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El Derecho Social*, México, Porrúa, 1953.

_____, *Los partidos políticos*, 5ª edición, México, Porrúa, 1985.

MICHELS, Roberto, *Los partidos políticos*, 1ª edición, 3ª reimpresión, Argentina, Amorroeto editores, 1983.

MONTENEGRO, Walter, *Introducción a las doctrinas político económicas*, 3ª edición, 8ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

MONZÓN ARRIBAS, Cándido, *La opinión pública. Teorías, concepto y métodos*, Madrid, Editorial Tecnos, 1987.

208

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MUÑOZ LEDO, *Porfirio, partidos políticos y sociedad civil*, México, Centro de Estudios para la reforma del Estado, A.C., 1995.

MURILLO FERROR, Francisco, *Estudios de Sociología Política*, 1ª edición, 4ª reimpresión, España, Editorial Tecnos, colección de Ciencias Sociales, 1990.

NOHLEN, Dieter y otros, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, 1998.

PLATÓN, *Diálogos, La República o de lo Justo*, 26ª edición, México, Porrúa, colección "Sepan Cuantos".

PESCHARD, Jacqueline, *La cultura política democrática*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 1997.

RABASA, EMILIO, *Mexicano ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1995.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*, México, Porrúa.

* SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, México, 1993.*

_____, *La política, lógica y método en las Ciencias Sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1987,

_____, *Partidos y sistemas de partidos*, 2ª edición, 1ª reimpresión, España, Editorial Alianza Universidad, 1994.

_____, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Editorial Alianza Universidad, segunda edición, primera reimpresión, España, 1994.

SEGADO FERNÁNDEZ, Francisco, *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina, La candidatura electoral: plazos, calificación, recursos, proclamación.*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

SERRANO G. Enrique, *Modernidad y sociedad civil*, Colegio de México, 1999.

OROZCO GÓMEZ, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 1993.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *Los partidos políticos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuadernos de Cultura Política Universitaria, 1975.

RODRÍGUEZ ADRADOS, Francisco, *Historia de la democracia*, España, Editorial Temas de Hoy, 1997.

209

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

TOQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*. México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Periódico mensual *Unidos*, agrupación política nacional Unidos.

Legislación

Ley Electoral Federal. 1946

Ley Electoral Federal. 1951

Ley Federal Electoral. 1973

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 1977.

Código Federal Electoral. 1987

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917.

Documentos IFE

Acuerdo del Consejo General del IFE sobre los requisitos que deberá cumplir las asociaciones de ciudadanos que pretendan obtener su registro como agrupación política nacional. D.O.F. 22 de noviembre de 1996.

Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se expide el Reglamento para el Financiamiento Público de las Agrupaciones Políticas Nacionales para sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política, 21 de febrero de 1997.

Acuerdo del Consejo General del IFE, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de las agrupaciones políticas nacionales correspondientes al ejercicio de 2000.

Trabajo de investigación realizado por el IFE, con motivo del Plan Trienal de Educación Cívica, a través del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, denominado "Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores De la Democracia. D.O.F. 18 de abril de 2001.

Gaceta de la Comisión Federal Electoral del Proceso Electoral Federal.

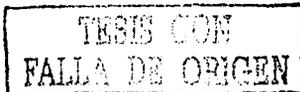
Resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano:

Sesión pública del 14 de febrero de 1997. SUP-JDC-009/1997

Sesión pública del 25 de octubre de 2001. SUP-JDC-037/2001

210



Sesión pública del 11 de junio de 2002, relativa los Juicios para la protección de los derechos político. electorales del ciudadano. SUP-JDC-057/2002 AL SUP-JDC-091/2002.

Recurso de Apelación

Sesión Pública del 14 de febrero de 1997. SUP-RAP-004/1997

Revista Justicia Electoral, Tercera Época, suplemento 1, p. 35. Sala Superior, tesis S3EL 003/97.

TESIS CON
FALSA DE ORIGEN

211