



20716  
**Universidad Nacional  
Autónoma de México**

**FACULTAD DE DERECHO**

**TESIS DONADA POR  
D. G. B. - UNAM**

**TEORIA Y MARCO JURIDICO DE LOS  
PARTIDOS POLITICOS**

**TESIS PROFESIONAL**

Que para obtener el título de

**LICENCIADO EN DERECHO**

presenta

**FRANCISCO JOSE DE ANDREA SANCHEZ**

1 9 8 2



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo tiene como objetivo resaltar la importancia que tiene el estudio de la teoría y el régimen jurídico de los partidos políticos para el jurista mexicano.

Debido a las condiciones bajo las que se ha desarrollado el sistema político mexicano, el jurista-legislador de nuestro país tiene actualmente ante sí, una gran responsabilidad, que consiste en utilizar sus conocimientos teóricos y prácticos sobre los partidos para la confección de un ordenamiento jurídico partidario justo y eficaz. Esta responsabilidad del jurista mexicano se ve magnificada debido al tardío surgimiento y desarrollo de los partidos políticos en México. Creemos que el jurista mexicano, que legisla sobre los partidos, se encuentra en una posición privilegiada porque en nuestro país la aparición de los partidos que conforman el actual sistema político mexicano, fue posterior a la elaboración de la teoría y marco jurídico de los mismos.

En la Europa de la primera posguerra, por ejemplo, ya existían numerosos partidos sólidamente cimentados en una tradición política popular. Los legisladores europeo-occidentales de hace setenta años, se veían confrontados con el fenómeno de los partidos, sin tener a mano, ni la teoría, ni el marco jurídico para regularlos. De esta manera, en Europa los partidos tuvie-

ron la ventaja sobre los legisladores de anteceder a la elaboración de los instrumentos para su normación. La anterior situación, significó una notable libertad de actuación para los partidos, que les permitió establecerse sólidamente.

Por otro lado, en México, las condiciones económicas y sociales del país han sido, desde la era de la Independencia, causa fundamental para el tardío surgimiento de los partidos en México. Así, sólo hasta 1929, nace el primer partido político mexicano, digno de llamarse así. Desde entonces, hasta 1977, el sistema político mexicano se caracterizó por la hegemonía del partido del Estado. De esta manera, fue hasta 1977, que se empezó a formar un sistema de partidos competitivo. Así, el legislador mexicano ha tenido a su disposición la teoría y el marco jurídico de los partidos, antes de que estos últimos logran configurar un sistema competitivo. Esta situación significa que los partidos en México no tendrán la misma libertad de actuación que tuvieron los partidos europeo-occidentales, tanto de la primera, como de la segunda posguerras, que -para su fortuna- nacieron y crecieron antes que su teoría y marco jurídico fueran ideados.

Dadas las anteriores circunstancias, la responsabilidad que pesa sobre los juristas y los legisladores mexicanos, consiste en redactar una legislación sobre partidos que respete los principios de la igualdad, la libertad y la publicidad de todos los partidos y que impida la formación de monopolios del poder político.



De esta manera, los juristas, comparten con los políticos y con el pueblo mexicano en general, la grave responsabilidad histórica de coadyuvar a que el sistema político -- mexicano logre la transición espontánea y pacífica del actual sistema de partidos semicompetitivo, en el que varios partidos secundarios giran alrededor de un partido estatal hegemónico --al que se le debe la estabilidad política disfrutada por el país-- a un sistema auténticamente competitivo, y por ende más democrático. Esta transición es de vital importancia para el futuro de México, porque los caminos seguidos por algunos países hermanos --las dictaduras militares y los gobiernos totalitarios-- serían nefastos para nuestro país.

Finalmente, deseo reconocer la gran deuda de gratitud que he contraído con el maestro Jorge Carpizo, cuya orientación y ayuda fueron definitivas para la realización de este trabajo.

También, quiero dejar asentado mi reconocimiento a la Sra. Rosa María Bustamante, quien escribió a máquina las páginas del original de este trabajo.

# INDICE

## CAPITULO I

EL MARCO LINGUISTICO	Pág.
1. Etimología y evolución de la palabra partido.....	1
2. La definición de los partidos políticos.....	5
2.1. Algunas definiciones del partido político.....	7
3. Las características esenciales de un partido político.	11
Notas.....	13

## CAPITULO II

### EL ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL MUNDO

1. La importancia del tema.....	15
2. Los orígenes parlamentario-electoral y exterior de los partidos políticos.....	16
2.1 El origen parlamentario-electoral de los partidos políticos.....	16
2.1.1. Factores de afinidad que propiciaron la formación de los grupos parlamentarios y de los comités electorales.....	16
2.2. El origen exterior de los partidos políticos.....	17
2.3. Características que diferencian a los partidos polí-	

	Pág.
ticos de origen parlamentario-electoral de los de ori gen exterior.....	17
3. Las investigaciones de K. Janda.....	21
4. Teorías institucionales, de crisis históricas y desa- rrollistas que explican el origen de los partidos polí- ticos.....	21
4.1. Introducción.....	21
4.2. Las teorías institucionales.....	22
4.3. Las teorías de las crisis históricas.....	23
4.4. Las teorías desarrollistas.....	24
5. El origen de los partidos políticos contemporáneos y la lucha de clases.....	25
Notas.....	28

### CAPITULO III

#### EL ORIGEN Y LA EVOLUCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXI

CO

1. La importancia del tema.....	30
2. La Independencia.....	30
2.1. La situación política.....	30
2.2. La masonería.....	32
2.3. Los federalistas y los centralistas.....	34
3. La Reforma.....	34
3.1. Los liberales y los conservadores.....	34
3.2. Los Clubes políticos.....	35
4. El Porfiriato.....	36

	Pág.
4.1. La política de conciliación.....	36
4.2. La era de la poca política y mucha administra- ción.....	37
4.3. Los científicos.....	38
4.4. El Reyismo.....	39
4.5. El despertar.....	40
4.6. La entrevista Díaz-Creelman.....	41
4.7. El partido antireeleccionista.....	42
5. La era maderista.....	43
6. Los partidos políticos caudillistas.....	44
7. El partido del Estado.....	46
7.1. El Partido Nacional Revolucionario.....	46
7.1.1. Su importancia.....	46
7.1.2. Evolución.....	48
7.2. El Partido de la Revolución Mexicana.....	49
7.3. El Partido Revolucionario Institucional.....	51
Notas.....	55

#### CAPITULO IV

##### LA TEORIA GENERAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS

1. La importancia de la teoría de los partidos políticos para el jurista.....	60
2. Algunos de los problemas que dificultan la elaboración de una teoría general de los partidos políticos.....	62
2.1. El problema de la naturaleza de las ciencias so- ciales.....	62

	Pág.
2.2. El problema de la determinación de la disciplina social a la que le corresponde el estudio de los partidos políticos.....	64
2.3. El problema de la novedad del tema de los partidos políticos.....	65
2.4. El problema de la creciente complejidad de las sociedades.....	66
2.5. El problema de la diversidad de los sistemas políticos.....	68
Notas.....	73

#### NOTAS V

#### LAS LEYES SOCIOLOGICAS SOBRE LOS PARTIDOS POLITICOS

1. La importancia del tema.....	74
2. La ley de la desintegración de los partidos en el poder.....	75
3. La ley de la tendencia oligárquica de las organizaciones.....	76
4. Leyes de Duverger sobre las relaciones entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos.....	78
4.1. El sistema electoral de representación proporcional y el multipartidismo.....	78
4.2. El sistema electoral mayoritario de dos y el multipartidismo.....	79
4.3. El sistema electoral mayoritario a una vuelta y el bipartidismo.....	82



	Pág.
5. Las leyes sobre partidos políticos de Douglas W. Rae..	83
5.1. La rectificación de las "leyes" de Duverger.....	83
5.2. Los sistemas electorales y los partidos políti- cos fuertes y débiles.....	84
5.3. Los sistemas electorales y las mayorías parlamen- tarias unipartidistas.....	85
5.4. Los sistemas electorales como limitantes del nú- mero de partidos legislativos.....	87
5.5. Los sistemas electorales y la desatomización de los sistemas de partidos legislativos.....	88
5.6. Los sistemas electorales y el bipartidismo.....	89
5.7. Los sistemas electorales y la atomización de los sistemas de partidos electorales y legislativos.	90
5.8. La validez de las investigaciones de Rae.....	91
5.9. Las dificultades existentes para la realización de investigaciones similares a las de Rae en Amé- rica Latina.....	92
Notas.....	94

## CAPITULO VI

### LA NECESIDAD DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL MUNDO

1. El hombre político.....	97
2. Características de las sociedades contemporáneas que hacen necesarios a los partidos.....	98
3. La necesidad de los partidos políticos en México.....	100



	Pág.
Notas.....	102

## CAPITULO VII

### LAS TIPOLOGIAS DE LAS LEGISLACIONES SOBRE PARTIDOS POLITICOS

1. La importancia del tema.....	103
2. Los tipos de legislaciones sobre partidos.....	104
2.1. Las legislaciones maximalistas y minimalistas...	104
2.2. Las legislaciones cuantitativas y cualitativas..	106
2.3. Legislaciones que establecen un control institu- cional externo, ideológico programático e inter- no.....	107
2.4. Algunas críticas a las tipologías.....	108
2.5. Propuesta de tipología de las legislaciones sobre partidos políticos.....	111
Notas.....	116

## CAPITULO VIII

### LA EVOLUCION DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS PARTIDOS EN EL MUNDO

1. La importancia del tema para los juristas mexicanos....	118
2. Las actitudes del jurista ante los partidos políticos..	118
3. La evolución del régimen jurídico de los partidos polí- ticos.....	122
3.1. La clasificación de Triepel.....	123

	Pág.
3.2. La clasificación de Biscaretti.....	123
3.3. La clasificación de J. Ferrando Badía.....	124
3.4. Una propuesta de clasificación.....	125
3.4.1. Aclaraciones terminológicas de la clasifica <u>ción</u> propuesta.....	126
3.4.2. La prohibición de los partidos políticoa...	127
3.4.3. La tolerancia de los partidos políticos,...	131
3.4.4. El reconocimiento indirecto de los partidos' políticos.....	132
3.4.5. La constitucionalización de los partidos po líticos.....	133
3.4.5.1. Aclaraciones terminológicas.....	133
3.4.5.2. La constitucionalización de los parti <u>dos</u> durante la primera posguerra....	134
3.4.5.3. La constitucionalización del Partido Comunista Soviético.....	136
3.4.5.4. La constitucionalización de los parti <u>dos</u> durante la segunda posguerra....	137
3.4.5.5. La constitucionalización de los parti <u>dos</u> en los setentas.....	143
3.4.5.6. Las leyes reglamentarias de la Consti <u>tución</u> sobre partidos.....	144
4. Contenido esencial de una ley de partidos.....	146
Notas.....	147

## CAPITULO IX

### LA LEGISLACION ELECTORAL FEDERAL SOBRE PARTIDOS POLITICOS DE 1911 A 1982.

	Pág.
1. Introducción.....	150
2. La importancia del derecho de asociación.....	150
2.1. El ejercicio y las limitaciones del derecho asociación.....	151
2.2. La garantización estatal del derecho de asociación.....	151
2.3. Antecedentes y texto vigente del artículo 9° ... Constitucional que consagra el derecho de asociación en México.....	152
2.4. Algunos problemas de interpretación planteados.. por el artículo 9° de la Constitución de 1917...	153
2.5. El problema planteado por el artículo 9° Constitucional antes de la Reforma Política.....	154
2.6. El problema de interpretación después de la Reforma Política.....	155
2.7. Una propuesta de solución al problema de la interpretación del artículo 9° Constitucional.....	157
3. El desarrollo tardío de los partidos políticos en México.....	159
3.1. El sistema electoral mexicano durante el siglo XIX.....	159

4. La legislación electoral federal sobre partidos políticos en México.....	160
4.1. Introducción.....	160
4.2. La Ley Madero de 1911.....	161
4.3. Las Leyes de Carranza.....	163
4.3.1. La Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente de 1916.....	163
4.3.2. La Ley Electoral Federal de 6 de febrero de 1917.....	164
4.3.3. La Constitución de 1917.....	164
4.3.4. La Ley para la elaboración de Poderes Federales de 1918.....	165
4.4. La Ley Electoral Federal de 1946.....	169
4.4.1. La definición jurídica de los partidos políticos.....	170
4.4.2. El ámbito espacial de los partidos.....	171
4.4.3. Los requisitos de constitución de los partidos políticos.....	171
4.4.4. La organización de los partidos políticos.....	174
4.4.5. Los órganos fundamentales de los partidos políticos.....	176
4.4.6. El registro de los partidos políticos..	176
4.4.7. La trascendencia de la Ley de 1946.....	180
4.5. Las Reformas de 1949 a la Ley Electoral Federal de 1946.....	181
4.6. La Ley Electoral Federal de 1951.....	182

4.6.1.	El concepto jurídico de partido político.....	183
4.6.2.	El registro de los partidos políticos..	183
4.7.	Las Reformas de 1954 a la Ley Electoral Federal de 1951.....	185
4.8.	La Constitucionalización semántica de los partidos de 1963.....	186
4.9.	Las reformas de 1963 a la Ley Electoral Federal de 1951.....	192
4.9.1.	Las exenciones fiscales.....	193
4.9.2.	La calificación de las elecciones.....	194
4.9.3.	La disciplina partidaria.....	197
4.10.	Las reformas de 1970 a la Ley Electoral Federal de 1951.....	198
4.11.	Reformas de 1972 a la Constitución en materia de partidos.....	199
4.12.	La Ley Federal Electoral de 1973.....	200
4.12.1.	El concepto jurídico de partido.....	201
4.12.2.	Los estatutos.....	202
4.12.3.	Los requisitos de constitución y registro de los partidos.....	202
4.12.4.	Los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos.....	204
4.13.	Las Reformas Constitucionales de 1977.....	208
4.13.1.	La naturaleza jurídica de los partidos...	211
4.13.2.	Las funciones de los partidos.....	211

	Pág.
4.13.3. El uso de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos.....	212
4.13.4. La ayuda económica a los partidos.....	212
4.13.5. La participación de los partidos en las elecciones estatales y municipales.....	216
4.13.6. El sistema electoral mixto con dominante mayoritario.....	217
4.14. Las diferencias entre la constitucionalización de los partidos políticos en Europa Occidental y la constitucionalización mexicana de 1977...	218
4.15. La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.....	221
4.15.1. La definición jurídica de los partidos..	221
4.15.2. Las funciones de los partidos.....	222
4.15.3. La Constitución y el registro de los partidos.....	223
4.15.3.1. La Constitución de los partidos.	223
4.15.3.2. El registro definitivo.....	226
4.15.3.3. El registro condicionado.....	226
4.15.4. La pérdida del registro.....	229
4.16. Los resultados electorales bajo las disposiciones surgidas de la Reforma Política.....	230
Notas.....	232
Conclusiones.....	236
Bibliografía.....	254



## CAPITULO I

### EL MARCO LINGUISTICO

#### 1. Etimología y evolución de la palabra partido

If the modern idea of party was first identified by Burke, the first modern party materialized, if only to be disintegrated shortly afterward, in the United States under the leadership of Jefferson.

Giovanni Sartori

El primer paso en el estudio de los partidos políticos, consiste en determinar el origen etimológico de la palabra partido. Hecho esto se debe seguir la evolución diacrónica de la palabra partido para luego poder determinar con precisión cuál es su significado contemporáneo. Los anteriores pasos son de la ma yor importancia para la elaboración de una teoría de los partidos que esté científicamente estructurada. El estudio de los partidos políticos debe comenzar con el análisis del lenguaje porque éste es la base sobre la que se edifica toda la estructura posterior de una teoría. Por lo tanto, si los cimientos de un esfuerzo teórico no están sólidamente apuntalados, el edificio teórico no resistirá los embates de la realidad.

El vocablo partido viene del verbo latino partire que significa dividir. La palabra, sin embargo, no se incorpora al léxico político sino hasta el siglo XVII, lo que implica que no surgió a la literatura política directamente del latín. <sup>1</sup>

Por otro lado, hay que considerar al término secta, derivado del latín secare, que significa cortar o dividir, como un vocablo que está vinculado de manera importante a la palabra partido y que por ende debemos examinar. El vocablo Secare apareció en el horizonte lingüístico antes que partire y debido a que tenía el mismo significado que este último término, la palabra "partido" fue utilizada en forma más suelta e imprecisa. <sup>2</sup>

Ahora bien, el vocablo "partido" significaba, entonces, "parte", que en sí no es una palabra derogatoria, y es en este último sentido que el término "parte" se incorporó al francés como partager que significa compartir, y al inglés como partaking. <sup>3</sup>

Posteriormente, cuando "parte" se convierte en "partido" el término se vuelve ambiguo y significa -como derivación de partire "dividir", pero por otro lado, también significa compartir. De estas dos acepciones, prevaleció la primera. <sup>4</sup>

El anterior panorama lingüístico se complicó aún más cuando la palabra secta empezó a caer en desuso, mientras que "partido" se consolidaba en el lenguaje político. De esta manera, durante el siglo XVII el vocablo "secta" se vinculó con la religión. <sup>5</sup> Por esto, la palabra partido adquirió gradualmente el significado que antiguamente tenía la palabra secta. Esto

vino a fortalecer la asociación del término partido con la idea de ruptura y de partición.<sup>6</sup> Fue en estas condiciones, que partido y facción se confundieron.

Sin embargo, según nos dice Sartori, etimológicamente facción y partido no significan lo mismo. Facción, que es una palabra más vieja y cimentada que partido, viene del verbo latino facere (hacer, actuar) y con el tiempo llegó a significar -en los textos latinos- un grupo político con inclinaciones desestabilizadoras (factio).<sup>7</sup>

Las anteriores explicaciones aclaran bastante bien por qué la palabra partido tuvo desde el principio una carga menos negativa que el vocablo facción, aunque en el lenguaje coloquial y en el de la literatura política se usaban como sinónimos. Así, durante todo el siglo XVIII, los grandes pensadores políticos y los hombres de Estado como Bolingbroke, Rousseau, Robespierre, Madison y Washington, entre otros, satanizaron al partido equiparándolo con la facción.<sup>8</sup>

Así, el primer pensador político que desenmarañó la confusión terminológica y conceptual que rodeaba a la palabra partido, fue Edmund Burke, quien estableció que mientras el partido busca el bien nacional, la facción busca favorecer intereses individuales.<sup>9</sup> Las ideas de Burke no encontraron eco en su época por lo que la reconsideración de la palabra partido como una entidad positiva tardó mucho tiempo. De esta manera, el pensamien

to de Burke marcó el umbral de una nueva época en el estudio de los partidos, pero lamentablemente su penetrante visión no trascendió a la realidad política, sino que se quedó en el reino de la mente como una idea nacida prematuramente.

Una vez repasada la evolución de la palabra partido, se hace necesario establecer cuándo surgen los partidos políticos en el mundo. Este tema será tratado en detalle en el segundo capítulo de este trabajo. Por ello, en este capítulo sólo nos interesa establecer si siempre ha habido partidos políticos o si éstos son un fenómeno eminentemente moderno. Ahora bien, esta problemática se puede resolver a través de dos criterios. Por un lado, se puede establecer, como lo hizo Weber que "también los partidos de la antigüedad y de la edad media son catalogables como partidos," <sup>10</sup> aunque su estructura difiera básicamente de la de los partidos modernos. Según Weber "los partidos en el concepto general, no son productos exclusivos de formas de dominación especialmente modernas." <sup>11</sup>

Por otra parte, están quienes como Sartori, consideran que los partidos son una construcción política enteramente nueva. <sup>12</sup> Por nuestra parte, nos adherimos a la segunda posición, porque la noción de lo que es un partido, es esencialmente un concepto moderno debido a sus características esenciales, como son: una organización permanente y completa, una voluntad para ejercer el poder y una búsqueda del apoyo popular.

Los antecedentes de los partidos políticos son las facciones y los clubes políticos, que cuando mucho son protopartidos. El partido político surge en las primeras décadas del siglo XIX, no antes, de ahí su modernidad.

Para aclarar este punto, utilizaremos la siguiente analogía. A través de la historia, el hombre ha inventado diferentes vehículos para poder transportarse. En un principio, fue una primitiva carroza tirada por caballos, mucho después vino la locomotora, hoy es el automóvil. Estos tres inventos genéricamente son vehículos, pero también son tres especies que corresponden a épocas diferentes. Así, aunque el automóvil, por ejemplo, es al igual que la carroza un vehículo, es también un vehículo moderno y no se nos ocurriría nunca pensar en un automóvil medieval. De la misma forma, los partidos políticos son especies del género "grupos políticos", al igual que las facciones y los clubes políticos, pero la diferencia entre estos últimos y un partido político, es que éste es el grupo político moderno por antonomasia. En otras palabras, no todo vehículo es un automóvil, pero todo automóvil es un vehículo. De la misma manera, todo partido es un grupo político, pero no todo grupo político es un partido político. El grupo político es el género que abarca a las especies llamadas facciones, clubes políticos o partidos. La especie llamada partido político es, pues, un concepto eminentemente moderno.

## 2. La definición de los partidos políticos

Definir lo que es un partido político, constituye sin

duda, un verdadero dolor de cabeza para los científicos sociales.<sup>13</sup> Esto es cierto a tal grado, que el mismo Duverger omite en su obra clásica, preguntarse ¿qué es lo que debe entenderse por partido político?<sup>14</sup> La dificultad para la elaboración de una definición de los partidos surge en parte por la falta de precisión lingüística y etimológica que caracteriza al vocablo "partido"; por la aversión sentida hacia los partidos durante el siglo XVIII; por la variedad de entidades existentes en todo el mundo que se autocalifican "partidos", y por lo reciente de su aparición en la escena política. Estos son algunos de los problemas que dificultan la elaboración de una definición de los partidos.

Ahora bien, cabe preguntarse a continuación por qué, dados los obstáculos que dificultan la estructuración de una definición, es importante elaborarla. Pues bien, es importante definir lo que es un partido porque así se logra delimitarlo. Esta delimitación, a su vez, permite distinguir a los partidos, de aquellas entidades que no lo son. De esta manera, la importancia de la función diferenciadora de una definición, radica en que no es posible construir una teoría general de los partidos y de los sistemas de partidos, a menos que primero establezcamos claramente que entes no son partidos y cuáles sí lo son.<sup>15</sup> Esta sola razón basta para poder apreciar la importancia que tiene, poder establecer una definición de lo que en esencia es un partido político.



## 2.1. Algunas definiciones del partido político

A continuación, examinaremos algunas definiciones con temporáneas de lo que es un partido. Para Friedrich "un partido político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ven tajas ideales y materiales." 16

Para Weber un partido es "la forma de socialización que descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabili dades ideales o materiales." 17

Kelsen considera que los partidos son "formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos." 18

Paolo Biscaretti di Ruffia, el gran constitucionalista italiano, sostiene que los partidos políticos son "organizaciones sociales espontáneas, caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas en sus propios adheridos, ya sean inscritos o simpatizantes, que intentan influir en la determinación de los principios generales del gobierno." 19

Según Schumpeter, un partido no es...un grupo de hom  
bres que buscan promover el bien común basados en algún princi  
pio en el que todos están de acuerdo... Un partido es un gru  
po, cuyos miembros se proponen actuar en concierto en la compe  
tencia por el poder político." 20

Para Epstein, un partido es "cualquier grupo que bus  
ca obtener votos bajo un membrete." 21

Janda señala que los partidos, son "organizaciones que  
tienen como meta colocar a sus representantes en puestos guberna  
mentales." 22

Para La Palombara, un partido es aquella organización  
formal que tiene como meta primordial y consciente, colocar y  
mantener en un cargo público a personas que controlarán, indivi-  
dualmente o en coalición, a la maquinaria gubernamental. 23

Por último, para Giovanni Sartori, un partido político  
es cualquier grupo político identificable mediante un membrete  
oficial que presenta en las elecciones, y es capaz de colocar  
a través de elecciones (libres o no), a candidatos para los car  
gos públicos." 24

Ahora bien, de las nueve definiciones presentadas, las  
más completas y generales para nosotros son la de La Palombara y  
la de Sartori. Consideramos que son las más completas porque

dan cabida a una más amplia gama de partidos que las otras. Friedrich, por ejemplo, dice que un partido tiene una organización estable, lo que elimina de su definición a algunos partidos cuya característica es una manifiesta inestabilidad tanto ideológica como funcional.

Weber, por su parte, al introducir su noción de "reclutamiento libre" no toma en consideración a aquellos partidos que utilizan la afiliación colectiva.

Por otro lado, Kelsen limita su definición al establecer que "los partidos se forman con hombres que comparten la misma opinión."

Por su parte Biscaretti asienta que los partidos son "organizaciones espontáneas" con lo que ignora a aquéllos partidos nacidos artificialmente a través de la decisión política unilateral de un líder carismático.

Por otra parte, las definiciones de Schumpeter, Epstein y Janda son demasiado lacónicas. Las tres definiciones tienen en común que son minimalistas porque incorporan a su texto el mínimo de atributos y propiedades, con lo cual dejan fuera de su texto elementos esenciales a los partidos como es un carácter eminentemente electoral.

Por otro lado, las definiciones de La Palombara y de Sartori se acercan, en especial la última, al ideal de una definición que consiste en lograr un equilibrio entre los elementos esenciales de un partido y las exigencias de consición.

La definición de Sartori tiene el mérito de incorporar a su texto un requisito imprescindible para el funcionamiento de los partidos políticos. Nos referimos al criterio electoral que diferencia al partido de otras entidades políticas.<sup>25</sup> Respecto a su definición el propio Sartori nos dice:

Mi principal propósito es reemplazar el requisito de la organización -que, o bien dice demasiado, o bien se evapora- con el requisito de que el grupo en cuestión sea lo suficientemente efectivo y cohesivo (aunque sea tan sólo en términos electorales) como para conseguir que sus candidatos sean legidos.<sup>26</sup>

Ahora bien, cabe destacar que la definición de Sartori no pretende explicar globalmente el fenómeno partidario. La definición de Sartori se inscribe más bien dentro de lo que se conoce como una definición minimalista. Este tipo de definiciones tiene como propósito primordial, "despejar la incertidumbre respecto a lo que debe estar incluido o excluido del conjunto de los partidos políticos."<sup>27</sup>

### 3. Las características esenciales de un partido político

Por otra parte, para delimitar en este trabajo qué es lo que nosotros consideramos como un partido político no basta una definición minimalista. Es menester complementar nuestro marco de elementos esenciales afinando el concepto primario que nos da una definición minimalista con el apoyo de las características principales de un partido político. <sup>28</sup>

De esta manera, la doctrina <sup>29</sup> ha considerado que las características esenciales de un partido político son: 1. Una organización durable, por lo que quedan excluidos "los clanes, facciones o camarillas que desaparecen con su patrón o protector." <sup>30</sup> 2. Una organización completa, esta característica diferencia a los partidos de los grupos parlamentarios que no tienen un esquema de jerarquías, funciones y competencias claramente establecido. 3. Una voluntad deliberada de ejercer directamente el poder, de manera exclusiva o compartida, a nivel local o nacional, en el sistema político vigente o en otro distinto. De esta manera se distinguen los partidos de los grupos de presión que sólo buscan influir en el poder. <sup>31</sup> 4. Una voluntad de buscar el apoyo popular, lo que excluye a los clubes políticos. <sup>32</sup>

Ahora bien, si se cotejan la definición de Sartori y las características esenciales de un partido con cualquier grupo político, se podrá determinar con cierto rigor científico, si ese grupo político es o no es, un auténtico partido político.



Esta confrontación nos será de gran utilidad en los capítulos posteriores, en especial, para determinar el origen de los partidos políticos en México.



## NOTAS CAPITULO I

## EL MARCO LINGUISTICO

- 1) Cfr. Sartori, Giovanni, Parties and Party Systems, Cambridge University Press, 1977, p. 4.
- 2) Ibidem.
- 3) Ibidem.
- 4) Ibidem.
- 5) Ibidem.
- 6) Ibidem.
- 7) Idem, p. 3.
- 8) Idem, pp. 6-12.
- 9) Idem, p. 9.
- 10) Idem, p. 24.
- 11) Cfr. Vilas Nogueira, Xosé, Un Esquema de Conceptualización de los Partidos Políticos, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1977, p. 145.
- 12) Cfr. Sartori, Parties and Party Systems, Op. cit., supra nota 1, p. 24.
- 13) Cfr. La Palombara, Joseph, Politics within Nations, Ed. Prentice Hall, New Jersey, 1974, p. 509.
- 14) Cfr. Sartori, Parties...op. cit.. supra nota 1, p. 58.
- 15) Idem, p. 60.
- 16) Cfr. Friedrich, Carl. J, Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática, México, Fondo de Cultura Económica, p. 297.
- 17) Cfr. Weber, Max, Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p. 228.

- (18) Cfr. Aldo, José y Carballo, Luis David, Los Partidos Políticos, en: "Anuario Jurídico" IX, 1982, México, D.F., p. 237.
- (19) Ibidem.
- (20) Cfr. Sartori, op. cit., supra nota 1, p. 59.
- (21) Idem, p. 60.
- (22) Idem, p. 62.
- (23) Cfr. La Palombara, op. cit., supra nota 13, p. 509.
- (24) Cfr. Sartori, op. cit., supra nota 1, p. 63.
- (25) Ibidem.
- (26) Idem, p. 64
- (27) Ibidem.
- (28) Carrillo Prieto, Ignacio, Reformas Electorales y Reforma Política, en: "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", Nueva Serie, año XIV, núm. 40, enero-abril de 1981, México, D.F., p. 49.
- (29) Ibidem.
- (30) Ibidem.
- (31) Ibidem.
- (32) Ibidem.

## EL ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL MUNDO

1. La importancia del tema

El estudio del origen de los partidos políticos reviste una gran importancia, porque permite sentar las bases para la elaboración posterior de la teoría general de los partidos políticos. Las instituciones políticas al igual que las jurídicas, están en constante evolución y en ocasiones una institución dada se desarrolla en tal forma, que su sentido primigenio se pierde en las brumas de la historia. Es por esto, que aclarar bajo qué condiciones se originó determinado partido político nos permitirá comprender su naturaleza, funciones, organización e ideología. La comprensión de estos puntos nos permitirá, a su vez, estructurar un marco teórico aplicable al partido y al sistema político de que se trate.

Antes de comenzar el examen de las principales teorías sobre el origen de los partidos políticos cabe apuntar -como veremos- que todo enfoque teórico sobre la génesis de los partidos políticos que no sea multidisciplinario, será un enfoque incompleto puesto que en el nacimiento de todo partido político, convergen datos económicos, sociológicos, políticos y jurídicos que conjuntamente propician su surgimiento. No es, pues, posible, acercarse académicamente al tema del origen de los partidos políticos, a través de la metodología de una sola de las disciplinas sociales y esperar comprender el fenómeno con un marco teórico incompleto.

## 2.- Los orígenes parlamentario-electoral y exterior de los partidos políticos

### 2.1 El origen parlamentario-electoral de los partidos políticos

La teoría sobre el origen parlamentario electoral de los partidos políticos es sustentada principalmente por Maurice Duverger, quien establece que el partido político moderno nació a mediados del siglo XIX, como una de las consecuencias de la implantación de las prerrogativas parlamentarias y del sufragio popular, que propiciaron que las asambleas políticas adquirieran una mayor importancia y complejidad. <sup>1</sup> De esta manera, al adquirir los miembros de las asambleas fuerza política e independencia, comenzaron a formar grupos parlamentarios con diputados que sustentaban ideas e intereses afines. Por otro lado, la extensión del sufragio a un mayor número de personas, hizo necesario organizar a éstas para que conocieran mejor a los futuros parlamentarios y también, para que proyectaran mejor su fuerza electoral. <sup>2</sup>

Es así como en un primer momento nacieron los grupos parlamentarios y posteriormente, del electorado surgieron los comités electorales. Todo este proceso se completó en una tercera fase, cuando se formó un puente de comunicación entre el grupo parlamentario y el comité electoral, lo cual dio origen al partido político en su acepción moderna. <sup>3</sup>

#### 2.1.1 Factores de afinidad que propiciaron la formación de los grupos parlamentarios y de los comités electorales

Una vez examinada la tesis del origen parlamentario-electoral de los partidos políticos, cabe preguntarse ¿qué factores motivaron la formación tanto de los grupos parlamentarios como de los comités electorales? Respecto a este punto podemos mencionar, en forma meramente enunciativa, como algunos de los factores principales; la ideología política, la procedencia geográfica, el interés político, la clase social e incluso hay quien habla de la corrupción como uno de los factores que determinaron el desarrollo de algunos grupos parlamentarios como son los ingleses del siglo XVIII que conformaron el llamado gobierno por corrupción cuya característica principal era la sistemática compra de votos por parte de los ministros ingleses. <sup>4</sup>

## 2.2 El origen exterior de los partidos políticos

El partido político de origen exterior nace, a diferencia del de origen parlamentario-electoral, de una institución preexistente "cuya actividad propia se sitúa fuera de las elecciones y del parlamento."<sup>5</sup> Entre los principales organismos exteriores que engendran un partido político de este tipo están, entre otros, los sindicatos, las sociedades de pensamiento, las iglesias, las asociaciones de antiguos combatientes, las sociedades secretas, las agrupaciones clandestinas, los grupos industriales y comerciales y también los partidos políticos que fusionándose originan un nuevo partido. <sup>6</sup>

## 2.3 Características que diferencian a los partidos políticos de origen parlamentario-electoral de los de origen exte-

rior



No cabe duda que la diversidad de las condiciones que originan el surgimiento de los partidos políticos, determina que las características de estos últimos varíen también. De esta forma, según Duverger, los partidos políticos de origen exterior denotan una organización centralizada, mientras que los partidos de origen parlamentario-electoral son descentralizados. La diferencia radica en que los primeros nacen desde arriba, mientras que los segundos reciben su impulso vital de la base.<sup>7</sup> En los partidos de origen exterior, su organización es determinada por un núcleo preexistente, mientras que en aquellos partidos de origen parlamentario-electoral el centro no existe debido a que es creado con posterioridad y por tanto es estructurado según lo deseen los grupos parlamentarios y los comités electorales.<sup>8</sup> En cambio, un centro ya existente es difícil de modificar porque es éste precisamente, el que determina las características de la organización formal y material del partido, según su conveniencia.

Una segunda diferencia, entre el partido de origen parlamentario-electoral y el de origen exterior, es la supuesta mayor disciplina de este último.<sup>9</sup> Según Duverger, esta mayor disciplina se explica porque en el partido de origen exterior existe una organización preexistente "que relaciona naturalmente a todas sus células de base,"<sup>10</sup> a diferencia del de origen parlamentario-electoral que debe partir casi de la nada para su organización.

Aquí, conviene que nos detengamos un momento, debido a que el análisis hecho por Duverger, respecto a la mayor o menor disciplina de los partidos, es insuficiente. Para nosotros, el partido político que nace de la reunión de un grupo de diputados con afinidades será menos disciplinado que uno de origen exterior porque



las afinidades, que son su factor de cohesión, pueden variar en un momento dado según el devenir político, mientras que los factores que determinan la cohesión de un partido de origen exterior, son casi siempre menos mutables, dando por ello más estabilidad y disciplina al partido. A mayor abundamiento, el organismo que origina al partido ya ha pasado exitosamente la prueba del tiempo, y la muestra de su disciplina y fuerza como grupo radica, precisamente, en que no se conforma con permanecer fuera del juego político sino que busca acrecentar su poder político convirtiéndose en un partido político. En cambio el partido político de origen parlamentario-electoral, nace sin el apoyo de una organización preexistente, lo que implica que debe someterse aún a la prueba del tiempo que permitirá determinar si sus miembros comparten afinidades lo suficientemente importantes, como para consolidarse como un partido político o por el contrario se desbarata su incipiente organización, en virtud de las mutaciones a que están sujetas las afinidades originales.

Resumiendo, si bien la preexistencia de una organización es un factor que facilita el funcionamiento de un partido, es igualmente importante destacar que, y esto lo omite Duverger, una organización preexistente no sólo facilita la organización del partido desde un punto de vista teórico-estructural sino que es, también, la prueba más sólida de su madurez y vitalidad. En cambio, el partido político de origen parlamentario-electoral, no sólo no cuenta con el apoyo de un organismo preexistente sobre el cual fincar su estructura sino que la falta de uno, hace factible que casi todo lo que se edifique en y por ese partido, no resista el embate de las mutaciones ideológicas que se dan en la realidad social.

Haciendo uso de una metáfora, podemos decir que el partido de origen exterior equivale a un adolescente que pasa a la etapa de la madurez, mientras que el partido de origen parlamentario-electoral equivale a un niño recién nacido que aún debe superar múltiples pruebas físicas y mentales antes de convertirse en un ser humano maduro.

Una tercera diferencia entre el partido político de origen interno y el de origen exterior, surge del papel que en ellos juega la figura del diputado, así como de las actividades electorales y parlamentarias de aquéllos. <sup>11</sup> Como es de suponerse, el partido de origen interno, al formarse bajo el impulso volitivo de los parlamentarios, da una gran importancia al papel que en la Asamblea desempeñan los diputados. <sup>12</sup> En cambio el partido de origen exterior se encuentra menos influido por el parlamento por haberse originado fuera de él. Por otro lado, los asuntos que están sujetos a discusión, en las legislaturas son el objetivo primordial del partido de origen parlamentario, mientras que para el de origen exterior, la conquista de escaños en la asamblea política es, aunque importante, tan sólo uno más entre muchos otros de sus objetivos. <sup>13</sup> Esta última diferencia sustentada por Duverger es infundada, porque todo partido político contemporáneo tiene como finalidad primordial, acceder al poder político mediante elecciones con independencia de su origen e ideología. De otra manera estaríamos en presencia de un grupo político más pero nunca de un partido político según la acepción que ya vimos anteriormente.

A manera de conclusión podemos decir, respecto a la teoría dual de Duverger, que salvo algunas excepciones, sus modelos no dan cabida a una amplia gama de partidos de nuevo cuño cuyo origen

sólo es explicable satisfactoriamente mediante estudios que consideren los particulares contextos histórico, social, económico y político que los propició en los diversos países del mundo en vías de desarrollo.

### 3.- Las investigaciones de K. Janda

Como ya vimos, la clasificación de los orígenes de los partidos políticos propuesta por Maurice Duverger en su trabajo pionero, resultó incompleta casi desde un principio porque sólo examinaba la génesis de los partidos en las democracias parlamentarias de países altamente industrializados. No obstante esto, no es sino hasta 1961, con las investigaciones del profesor K. Janda sobre la génesis de los partidos, que se logra demostrar empíricamente la existencia de tipos de orígenes no contemplados por Duverger. El estudio de Janda, que abarcó 277 partidos políticos de todo el mundo entre los que había 72 partidos africanos, mostró que un gran número de los partidos del mundo en vías de desarrollo no se ajustaban a la clasificación de Duverger.<sup>14</sup> De esta manera, los estudios de Janda hicieron necesario considerar un tipo de origen de los partidos hasta entonces no contemplado académicamente. Nos referimos a aquellos partidos que surgen de la fusión o escisión de otros partidos políticos.<sup>15</sup>

## 4. Teorías institucionales, de crisis históricas y desarrollistas que explican el origen de los partidos políticos

### 4.1 Introducción

Resultaba evidente, ya entrada la década de los sesentas, que el marco teórico sobre el origen de los partidos políticos debía ser modificado sustancialmente, si se quería en realidad estructurar una teoría sobre los partidos políticos de aplicación general. Esta situación propició que a mediados de la década de los sesentas, surgieran nuevas teorías sobre el origen de los partidos políticos; entre los trabajos que desarrollaron estas teorías, cabe mencionar principalmente el de los norteamericanos Joseph La Palombara y M. Weiner, intitulado: The Origin and Development of Political Parties. Según estos autores, las principales teorías que explican el origen de los partidos son: las teorías institucionales, las teorías de las crisis históricas y las teorías desarrollistas. 16

#### 4.2 Las teorías institucionales

Las teorías institucionales explican el origen de los partidos políticos en relación con la evolución de los cuerpos parlamentarios. Dentro de estas teorías están, entre otras, las ya vistas de Duverger y la de Max Weber.

Según Weber las asambleas políticas pasaron a través de diversas fases al ser modificadas por la clase aristocrática, por pequeños grupos de notables y por la democracia plebiscitaria, dando nacimiento a los partidos políticos modernos. 17

Por otro lado, la existencia del sufragio censitario que implicaba una participación política restringida, hacía innecesaria en un principio, la formación de grupos políticos bien organizados. Sin embargo, la extensión del sufragio vino a modificar la estruc-

tura política dando nacimiento en el siglo XIX a los partidos políticos propiamente dichos. Así, los primeros partidos políticos surgieron principalmente en Europa Occidental y en los Estados Unidos.<sup>18</sup> En Inglaterra, por ejemplo, las reformas electorales de 1832, 1867 y 1884 estuvieron íntimamente vinculados con el surgimiento de los partidos políticos.

#### 4.3. Las teorías de las crisis históricas

No todos los partidos han tenido un origen interior. Muchos de los partidos políticos contemporáneos de mayor importancia, surgieron afuera del sistema político imperante y a menudo a contrapelo de éste. De ahí que resulte necesario considerar a los partidos cuyo origen se relaciona con las crisis ocasionadas por el proceso del nation building.<sup>19</sup> Las dos crisis principales ocasionadas por el proceso de la construcción de naciones, son la de la legitimidad y la de la participación.<sup>20</sup> Respecto a la crisis de la legitimidad, se puede decir que los partidos políticos más antiguos, por ejemplo, surgieron -como ya vimos- dentro de los parlamentos en una época en que la legitimidad de las instituciones representativas no estaba bien cimentada aún.<sup>21</sup> Era natural, por tanto, que en esa época el concepto de lo que era un partido político fuera una idea vaga que existía en las mentes de muy pocos hombres.<sup>22</sup> Sin embargo, al materializarse los movimientos y organizaciones que cuestionaban la legitimidad del status quo, surgió un impulso novedoso y fuerte que estaba dirigido a la formación de partidos de nuevo cuño. Así, el movimiento que culminó en la Revolución Francesa, es un ejemplo de una crisis forjadora de partidos.<sup>23</sup>



Más recientemente, los movimientos de corte nacionalista que pusieron fin a los regímenes coloniales, también engendraron, a menudo, nuevos partidos. <sup>24</sup> Este tipo de movimientos no siempre han comenzado como un ataque directo a la legitimidad del status quo, sino más bien como reflejo del esfuerzo de pequeños grupos de individuos que buscan influir en las políticas coloniales. <sup>25</sup>

Pero la ignorancia de las peticiones de estos grupos por parte de las autoridades coloniales, llevó a los disidentes a buscar el apoyo popular formándose así partidos políticos de ideología anticolonialista y de un exacerbado nacionalismo. <sup>26</sup> A guisa de ejemplo están los casos de Ceilán y de algunas antiguas colonias francesas en las que los movimientos independentistas no nacieron de las masas sino de las élites patronales. <sup>27</sup>

Ahora bien, existe otra crisis de la que también surgen algunos partidos políticos modernos. Nos referimos a la crisis de la participación. Esta crisis ocasiona la proliferación de organizaciones de masas de trabajadores tales como los sindicatos o las cooperativas que con la extensión del sufragio originaron partidos políticos de masas que buscaban participar en la toma de decisiones políticas. <sup>28</sup>

#### 4.4. Las teorías desarrollistas

Las teorías desarrollistas se caracterizan por vincular el surgimiento de cierto tipo de partidos políticos con procesos globales de desarrollo y de modernización. <sup>29</sup> El partido de masas, según La Palombara, es un producto de la Revolución Industrial. <sup>30</sup> Así, dentro de este contexto, el advenimiento de una sociedad in-



dustrial propicia el desarrollo urbano que a su vez originó el surgimiento de organizaciones de masas que buscarán participar políticamente. Asimismo, las concentraciones industriales facilitan la movilización de masas con fines políticos. Por otro lado, los efectos técnicos de la industrialización sobre los transportes, las comunicaciones y la educación, aumentan el número de personas que desean participar en el gobierno. <sup>31</sup>

Las anteriores ideas de La Palombara y de Weiner constituyen, sin duda, un adelanto teórico con respecto a las ideas de Duverger, puesto que al considerar al desarrollo y a la modernización como elementos que propician el nacimiento de cierto tipo de partidos, están incorporando a su marco teórico a un gran número de partidos, de nuevo cuño que habían permanecido al margen de los trabajos importantes sobre los partidos políticos.

##### 5. El origen de los partidos políticos contemporáneos y la lucha de clases

Las teorías sobre el origen de los partidos políticos que hemos considerado nos ofrecen, en su conjunto, una visión bastante completa sobre los factores inmediatos que dieron nacimiento a los partidos políticos, pero nos parece que en ellas se omite considerar directamente a la lucha de clases como una de las causas mediatas del nacimiento de los partidos políticos. Así pues, para completar el cuadro teórico sobre el origen de los partidos políticos es necesario considerar, primeramente, al parlamento como "una de las instituciones a través de las cuales la clase dominante -la burguesía- mantiene y ejerce su dominio." <sup>32</sup> El parlamento -seña

La Guérin- fue:

ante todo, el arma defensiva de la burguesía en cuanto tuvo la virtualidad de ser doblemente eficaz frente al doble enemigo: nobleza, absolutismo monárquico y, en definitiva, ancien regime de una parte, y masas populares y trabajadoras de otra. 33

Por otro lado, aunque es indudable que la representación política y la institución parlamentaria constituyeron avances considerables en la evolución hacia la democracia integral de los sistemas políticos no se puede dudar, tampoco, de su orientación política estrictamente burguesa puesto que eludían el peligro de la democracia directa y dado que el parlamento admitía en su seno sólo a hombres propietarios e instruidos, el pueblo quedaba excluido. 34 Respetto al parlamento y a la teoría de la representación, Duverger dice que:

esta hábil construcción de la inteligencia vino a resolver la contradicción entre la ideología liberal, que hizo del pueblo la base del poder, y el miedo de la burguesía a ser arrollada por el pueblo. 35

Sin embargo, con el paso del tiempo la dinámica social vino a modificar la anterior situación. La creciente importancia y fuerza de la clase trabajadora, propició el nacimiento de partidos políticos de las clases dominadas. El partido de masas nace, pues, como canal para la

energía política de las masas que buscan participar en la conducción del gobierno.

## NOTAS AL CAPITULO II

## EL ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL MUNDO

- (1) Cfr. Duverger, Maurice, Los Partidos Politicos, Fondo de Cultura de Económica, México, 1980, p. 15.
- (2) Idem, p. 16.
- (3) Ibidem.
- (4) Idem, p. 18
- (5) Idem, p. 22
- (6) Idem, pp. 25-26.
- (7) Idem, p. 26
- (8) Ibidem.
- (9) Ibidem.
- (10) Ibidem.
- (11) Idem, p. 27
- (12) Ibidem.
- (13) Idem, pp. 27-28
- (14) Cfr. Charlot, Jean, Les Partis Politiques, París, Colin, 1971, p. 9.
- (15) Ibidem.
- (16) Cfr. La Palombara, Joseph, Politica Within Nations, Princeton, Princeton University Press, 1974, p. 515.
- (17) Idem, pp. 515-516.
- (18) Idem, p. 516.
- (19) Ibidem.
- (20) Ibidem.

- (21) Idem, p. 517.
- (22) Ibidem.
- (23) Ibidem.
- (24) Ibidem.
- (25) Ibidem.
- (26) Ibidem.
- (27) Ibidem.
- (28) Idem, pp. 517-518.
- (29) Idem, p. 518.
- (30) Ibidem.
- (31) Ibidem.
- (32) Cfr. Cabo Martín, Carlos de, Algunos aspectos de la problemática "Representación Partidos Políticos", en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 44.
- (33) Ibidem.
- (34) Idem, p. 45
- (35) Cfr. Duverger, Maurice, Las dos caras de Occidente, Ed. Ariel, Barcelona, 1972, pp. 77-78.



## EL ORIGEN Y LA EVOLUCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO

1. La importancia del tema

Para comprender el origen y el desarrollo de los partidos políticos en México, es necesario retroceder en la historia hasta la época de la independencia. De esta manera, con el auxilio de datos económicos, sociales y políticos, podremos explicarnos alguna de las características del actual sistema político mexicano que sin la panorámica histórica son difíciles de comprender.

En estos términos, la evolución de los antecedentes de los actuales partidos políticos mexicanos se despliega en diversas etapas bien diferenciadas entre sí, que culminan en la etapa que ve nacer al primer auténtico partido político mexicano, según la acepción que ya establecimos en el primer capítulo de este trabajo.

Por otro lado, cabe señalar que el conocimiento del desarrollo de las corrientes políticas en México servirá de apoyo a algunas de las aseveraciones que en este trabajo se harán.

2. La independencia2.1. La situación política

Podría afirmarse que la causa fundamental de que en buena parte del siglo XIX privara la anarquía en las actividades productivas y en las relaciones políticas residió en la falta de un poder político suficientemente fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida social.

Arnaldo Córdova



La guerra de independencia fue un movimiento que recibió su impulso vital de la población criolla de la Nueva España. Por esto al consumarse la independencia, son precisamente los criollos quienes monopolizan el poder tanto político como económico. En tanto que los mestizos y las numerosas castas, permanecieron segregados debido a su precaria condición económica y a su falta de cultura general y de tradiciones políticas.

Con las limitaciones referidas, "la actividad de los mexicanos al través de tendencias y grupos políticos empieza propiamente al consumarse la Independencia. <sup>1</sup> El movimiento independentista había servido para despertar "la conciencia de los habitantes de la Nueva España y para hacerlos pensar en problemas que hasta entonces habían estado excluidos de sus preocupaciones."<sup>2</sup>

Establecido el imperio de Iturbide se dejaron ver tres corrientes políticas que buscaban, desorganizadamente, solucionar los problemas del nuevo país. Nos referimos a los iturbidistas, a los borbónicos y a los republicanos. <sup>3</sup> Sin embargo, la convulsión vivida a causa de la guerra, impidió en un principio que los mexicanos dedicasen sus energías a la formación de grupos políticos estables, puesto que antes debían consolidar la recién alcanzada independencia y obtener el reconocimiento del exterior como nación. <sup>4</sup>

Por otro lado, el sistema electoral imperante en esa época establecía el sufragio censitario y la elección de tipo indirecto. <sup>5</sup> Esto último implicaba que el electorado "delegaba su representación en los llamados electores primarios y secundarios."<sup>6</sup> que a su vez elegían a los representantes políticos. El anterior marco electoral, lejos de estimular la formación de partidos, constituyó un valladar para su organización.

Otro de los factores que durante la Independencia impidió la formación de partidos políticos fue la falta de una infraestructura económica. <sup>7</sup>

De esta forma la falta de un desarrollo económico, político y social aunado a la falta de costumbres y tradiciones políticas impidieron el surgimiento de partidos políticos en esta primera etapa de la vida independiente de México.

## 2.2. La masonería

No obstante que en los años de la postindependencia no se daban aún las condiciones necesarias para el desarrollo de partidos políticos, la energía y las inquietudes políticas incipientes de los mexicanos encontraron un cauce alternativo en la masonería. <sup>8</sup>

La masonería hizo su aparición en México entre 1810 y 1812. <sup>9</sup> Su importancia e influencia fueron en aumento porque los ciudadanos interesados en participar en la conducción del gobierno se integraron a las logias masónicas que fungieron como una especie de partidos políticos.

Fue así como surgieron la logia del rito Yorkino y la del rito Escocés. La primera estaba integrada principalmente por antiguos insurgentes y progresistas. La segunda agrupaba a los realistas. <sup>10</sup> Estas dos logias representaban corrientes

políticas opuestas. Los yorkinos buscaban el progreso y el rompimiento con las antiguas estructuras coloniales, mientras que los Escocés eran reaccionarios "partidarios de la forma monárquica de gobierno bajo la égida de un borbón." <sup>11</sup>

Durante algunos años, las logias desempeñaron actividades propias de partidos políticos puesto que, como ya vimos, amén de no darse las condiciones propicias para el desarrollo de partidos, éstos eran desconocidos como forma de organización política de los ciudadanos. "De allí que el crecimiento de la masonería haya sido, al iniciarse el despertar de la conciencia cívica, verdaderamente notable." <sup>12</sup> Sin embargo la fortaleza de las logias empezó a declinar debido a los excesos en que había incurrido tanto yorkinos como escoceses al entablar luchas de gran violencia "que contribuyeron poderosamente a crear un clima adverso a la masonería." <sup>13</sup>

Por otro lado, las logias estaban íntimamente vinculadas con sus contrapartes en las potencias extranjeras, lo cual restaba credibilidad y autenticidad a estas agrupaciones como antes para canalizar la participación política en la vida nacional y contribuyó a que las logias fueran proscritas por el gobierno, lo que no obstó para que las corrientes políticas que representaban encontraran otros cauces. <sup>14</sup>

### 2.3. Los federalistas y los centralistas

De las desaparecidas logias, surgieron los federalistas y los centralistas que aproximadamente de 1823 hasta 1860, se disputaron el poder político del joven país. <sup>15</sup> Los federalistas pugnaban por el establecimiento de una república federalista pugnaban por el establecimiento de una república federal representativa, por una renovación política cuyas características principales fueran la tolerancia política y religiosa y por el liberalismo económico. Los centralistas, en cambio, buscaban el establecimiento de un gobierno central absoluto cuyas características fueran la intolerancia política y el anquilosamiento social. <sup>16</sup>

## 3. La Reforma

### 3.1 Los liberales y los conservadores

La Lucha entre federalistas y centralistas llevó al país a una crisis política que no fue resuelta sino hasta la Revolución de Ayutla y la Guerra de Reforma. <sup>17</sup> En esta etapa, los federalistas se consolidaron como liberales y los centralistas como conservadores. La crisis vivida por México de 1823 hasta 1860 fue resuelta por el triunfo de los liberales, guiados por Juárez, sobre los conservadores. <sup>18</sup>

Las tendencias conservadora y liberal fueron denomina

das "Partido Conservador" y "Partido Liberal" respectivamente.<sup>19</sup> Sin embargo, estos grupos no fueron realmente partidos políticos, sino que, como dice Vicente Fuentes Díaz, eran:

movimientos políticos, formados en torno a los gobiernos o a los caudillos militares y civiles de mayor relieve. Carentes de una verdadera estructura y sin la reglamentación interna que caracteriza a un verdadero partido, la suerte y el destino de estos movimientos quedaban casi siempre sujetos a las virtudes personales de quienes los dirigían.<sup>20</sup>

Algunas de las condiciones que en los primeros años de la postindependencia habían impedido la formación de partidos políticos, permanecieron vigentes durante la Reforma. El país estaba basado en una economía de tipo feudal apoyada en la opresión y explotación de las masas incultas.<sup>21</sup> No se contaba aún con una industria propia, la red de comunicaciones era obsoleta, no había una prensa bien organizada e independiente de los factores del poder y los habitantes estaban hundidos en la ignorancia cívica y política.<sup>22</sup> En otras palabras, en la época de la reforma aún no se había dado las condiciones económicas, políticas y sociales necesarias para que germinaran los partidos políticos.

### 3.2. Los clubes políticos

No obstante que el panorama social y económico del país no fomentaba el nacimiento de grupos políticos los liberales



intentaron encontrar cauces para orientar la participación política en las elecciones. De esta forma, durante la etapa de la Reforma y bajo del gobierno de Juárez surgieron los clubes políticos que fueron el instrumento utilizado por los liberales para proponer candidatos y para discutir y aprobar programas políticos. <sup>23</sup> Desafortunadamente los clubes tuvieron una vida corta debido a que una vez pasadas las elecciones se apagaban. <sup>24</sup> Sin embargo, constituyeron en su época un intento loable para organizar un sistema político y democrático.

#### 4. El Porfiriato

##### 4.1. La política de conciliación

Durante el porfirismo "México pasa por un tortuoso período político de calma en el que se impuso al pueblo la explotación vil y la cancelación de muchas de sus libertades, como requisito para la consecución de un modelo económico planteado de acuerdo a los intereses de una oligarquía que se había apoderado y atrincherado en el poder.

Enrique Serna Elizondo

En realidad en el porfirismo encontramos... el fortalecimiento del poder nacional mediante su transformación en poder personal y la sumisión, de grado o por la fuerza, de todos los elementos opuestos a este régimen, o a la conciliación de los intereses económicos en una política de privilegios, de estímulos y de concesiones especiales.

Arnaldo Córdova



Las dos opiniones arriba expuestas sintetizan las dos evaluaciones tradicionales, en cierto sentido opuestas, de lo que fue el porfirismo para México. Nosotros creemos que la evaluación correcta y verídica se encuentra, probablemente, entre esas dos posiciones. En otras palabras, el porfirismo esclavizó al pueblo mexicano, pero también fincó los cimientos para el desarrollo económico posterior.

En cuanto a los grupos políticos en esta época, lo cierto es que durante la dictadura de Porfirio Díaz no sólo se eliminó del panorama nacional a los clubes políticos que prometían educar políticamente a las masas, sino que la llamada "política de conciliación" del período, aniquiló a las corrientes políticas heredadas del período juarista. <sup>25</sup>

Así, las tendencias políticas -el juarismo, el lerdismo, los conservadores- existentes al triunfar la república en 1867, fueron aqlutinados por Díaz en "ese gran costal que fué la "política de conciliación". <sup>26</sup> Porfirio Díaz formó de esta manera, un gobierno que combinó los diversos grupos políticos que en la corta historia mexicana habían sido protagonistas de la escena política. <sup>27</sup>

#### 4.2. La era de la poca política y mucha administración

Una vez diluidas las corrientes políticas mediante la conciliación, los esfuerzos del gobierno de Díaz se orientaron a lograr el anquilosamiento total de la actividad política. Esta fue la etapa de la "poca política y mucha administración". <sup>28</sup> mediante estas palabras se justificaba el atrofiamiento físico del país en aras del desenvolvimiento económico y de la

obra administrativa del gobierno que para muchos eran innalzables. Dentro de esta corriente se sitúa Emilio Rabasa quien, en su libro La Constitución y la dictadura, justificó la dictadura porfirista argumentando que la división de poderes consagrada por la Constitución de 1857 impedía el accionar eficaz del Ejecutivo. Según Rabasa:

un país en formación como el nuestro sólo podía llegar a su madurez institucional por obra de un gobierno fuerte y con facultades legales que le permitieran resolver, sobre el terreno y sin tropiezos de ninguna especie, los problemas que una realidad inestable y siempre fluctuante planteaba en cada momento. 29

De esta forma, bajo la bota militar desaparecieron el Partido Constitucionalista Liberal, agrupación civilista a la que pertenecían Ignacio L. Vallarta y Protasio Tagle, entre otros, al igual que el Club de Obreros Antirreelecciones y el grupo parlamentario de Fernando Duret, Salvador Díaz Mirón y Alberto García Granados. 30

#### 4.3. Los científicos

El régimen de Díaz no sólo utilizó la represión física contra la oposición, sino que echó mano también de las ideas. Un grupo de intelectuales gobiernistas, basados en la doctrina del positivismo, acuñaron el lema: "Orden y Progreso" para atipificar que las energías nacionales debían encauzar-

# TESIS DONADA POR D. G. B. - UNAM

39.

se hacía la consecución de la paz civil que permitiese desarrollarse al país.<sup>31</sup> Fue así como en 1892 surgió la Unión Liberal, agrupación de intelectuales y profesionistas connotados, que bajo el liderazgo de Justo Sierra confeccionó un abortado proyecto de programa sobre el que debía basarse la administración pública.<sup>32</sup> De esta forma nacieron los llamados "científicos", nombre "que después distinguiría a toda una cauda de financieros y políticos gobiernistas que reconocían como jefe al Ministro de Hacienda, José Ives Limantour, uno de los principales organizadores del grupo en 1892."<sup>33</sup>

#### 4.4. El Reyismo

Una vez consolidado el grupo de los científicos, surgió en la escena política nacional el general Bernardo Reyes quien a causa de ciertas fricciones personales, se enfrentó a los científicos disminuyendo la influencia de éstos últimos con Porfirio Díaz.<sup>34</sup> Esta situación hizo que el pueblo, ante el vacío político de la oposición, viera en Reyes una alternativa al grupo de los científicos. Alternativa más bien ilusoria puesto que la popularidad de Bernardo Reyes "se forjó más por su oposición a los científicos"<sup>35</sup> atrincherados en el poder "que por sus cualidades de demócrata."<sup>36</sup> De esta forma, los últimos años de la dictadura porfirista fueron un foro en el que se escenificó la lucha entre los científicos y los *reyistas*. No obstante la fuerza que llegaron a tener los *reyistas*, éstos tampoco llegaron a estructurar un verdadero partido político.<sup>37</sup>

#### 4.5. El despertar

Sin importar la aplastante represión ejercida por el gobierno dictatorial de Díaz, el espíritu libre y la vocación democrática de un grupo de mexicanos progresistas logró, en 1901, despertar, tras un largo sopor, a la oposición que había permanecido latente en muchas mentes. <sup>38</sup> De esta manera nació el Club Liberal Ponciano Arriaga que demandó el regreso a los principios consagrados en la Constitución de 1857 y el pleno restablecimiento de las libertades públicas pisoteadas por el régimen de Díaz. <sup>39</sup> Este ejemplo fue imitado inmediatamente en todo el país. De esta manera surgieron la Asociación Liberal Reformista y, posteriormente, el Club Liberal Redención. <sup>40</sup> En este periodo nació también el periódico Regeneración, creación de los hermanos Flores Magón, que constituyó un hito en la historia del periodismo independiente, veraz y objetivo, en México. <sup>41</sup> No pasó mucho tiempo, sin embargo, para que Ricardo Flores Magón, junto con otros periodistas, fuera encarcelado y perseguido por sus agudas y certeras críticas al gobierno, por lo cual tuvo que desterrarse a San Luis Missouri, Estados Unidos en donde, junto con otros compatriotas, fundó el Partido Liberal Mexicano, el cual hizo posible que se pudieran preparar y ejecutar las huelgas de Cananea y de Río Blanco, así como numerosos movimientos armados de gran trascendencia para la Revolución de 1910. <sup>42</sup> Asimismo, el Partido Liberal expidió un Plan cuya importancia está sintetizada en las palabras del maestro Jorge Carpizo para quien el plan es:

un grito de rebeldía. Es un señalamiento de condiciones para lograr que el pueblo pudiera vivir mejor. Aun en estos días, a más de 70 años de promulgado el plan, muchos de sus postulados son ideales, son propósitos por realizar. Este plan fue la base de nuestra legislación laboral, y en menor grado, de la legislación agraria. Podemos afirmar que el Plan del Partido Liberal ha sido uno de los manifiestos más avanzados en ideas que conoce la historia de México. <sup>43</sup>

Ahora bien, no obstante los trascendentes efectos de las actividades del Partido Liberal en la historia mexicana, éste se frustró antes de convertirse en "el gran partido que requería el pueblo no sólo para derribar a Díaz, sino también para cambiar las instituciones políticas e iniciar la transformación de la estructura feudal del país." <sup>44</sup> Desafortunadamente las divisiones internas en la dirección del partido lo debilitaron evitando que pudiera jugar un papel más decisivo en la revolución.

#### 4.6. La entrevista Díaz-Creelman

En febrero de 1908, el periodista norteamericano James Creelman entrevistó a Porfirio Díaz quien dijo que no se postularía nuevamente en las elecciones de 1910 y que vería con buenos ojos la fundación de un partido de oposición. <sup>45</sup> Como era de esperarse, Díaz no cumplió con su promesa de retirarse, pero sus declaraciones habían denotado la fundación



de varios grupos políticos que pretendían ser partidos políticos. <sup>46</sup> Sin embargo, estas agrupaciones no llegaron a conformar auténticos partidos políticos porque no eran "organizaciones bien estructuradas, con un aparato jerárquico, una membresía compacta y el objetivo declarado de la toma del poder," <sup>47</sup> además de que casi todos giraban alrededor de un solo individuo. Uno de los grupos surgidos durante esta época fue el Partido Democrático de Sentiés, Calero, Batella y Urueta. <sup>48</sup> Este "partido" contó en sus filas con algunos elementos sinceros en su oposición a Díaz pero el hecho de haber surgido bajo los auspicios del dictador lo marcó con la desconfianza del pueblo, por lo cual pronto desapareció. <sup>49</sup>

#### 4.7. El partido antireeleccionista

En 1909, Madero, tras madurar sus ideas políticas -en un principio moderadas- fundó, junto a otros opositores, el Centro Antireeleccionista de la ciudad de México, grupo que dió origen al Partido Nacional Antireeleccionista. <sup>50</sup>

Los lineamientos esenciales de este partido los desarrolló Madero en un folleto intitulado El Partido Nacional Antireeleccionista y la próxima lucha electoral que fue publicado en febrero de 1910. <sup>51</sup>

Al percatarse Madero que Díaz no iba a ceder en lo más mínimo a las presiones del nuevo Partido y después indignado por el simulacro de elecciones, durante las que fue encarcelado, tuvo que recurrir a la violencia armada. <sup>52</sup> De esta manera mediante el Plan de San Luis Potosí, de 5 de octubre de 1910, Madero declaró nulas las elecciones y se proclamó



presidente provisional del país haciendo un llamado a la insurrección para el 20 de noviembre de 1910.<sup>53</sup> Esta fase del movimiento culminó el 25 de mayo de 1911 con la renuncia de Díaz, iniciándose, así, la era maderista.

### 5. La era maderista

Madero fue electo presidente de la República en un clima político jamás visto en México.<sup>54</sup> La libertad de expresión afloró como nunca antes. La prensa aprovechó la ocasión y llegó incluso a "envenenar el ambiente contra el hombre a quien debía aquel disfrute generoso de libertad".<sup>55</sup> Entre los principales periódicos de este momento estaban El Imparcial y El País que "en el fondo trataban de cerrar el paso a las reivindicaciones populares".<sup>56</sup> En este ambiente de libertad florecieron numerosos partidos políticos entre los que sobresalían el Partido Constitucional Progresista, refundición del Partido Antirreeleccionista que había sido superado por el frenético desarrollo del movimiento revolucionario; el Partido Colectivo Nacional, de tipo conservador; el Partido Popular Evolucionista, contrario a Madero; el Partido Nacional Independiente; el Partido Liberal Rojo y el Partido Nacionalista Democrático que primero apoyó a Bernardo Reyes y posteriormente a Madero.<sup>57</sup> Todo este abanico de partidos despertó, como era de esperarse, críticas de los que temían que la atomización partidaria sumiera al país en el caos.<sup>58</sup> Por otro lado, hubo muchos que consideraban que los nuevos partidos no eran artificiales y que tenían su fuente en genuinos intereses políticos.<sup>59</sup> Desafortunadamente este caos de de-

mocracia en la turbulenta historia de México pronto se vió truncado a causa de un exceso de tolerancia y benevolencia políticas, que facilitaron enormemente la proliferación de movimientos conspiratorios y subversivos.<sup>60</sup>

El sueño democrático se volvió pesadilla con el asesinato de Madero y de Pino Suárez y con la toma del poder por Huerta. Los incipientes partidos cedieron su lugar a las armas, poniendo fin a una época.

#### 6. Los partidos políticos-caudillistas

Venido Huerta, la falta de un partido político sólido, estable y organizado se hizo evidente.<sup>61</sup> Carrancistas, Zapatistas y Villistas se disputaron el poder máximo anteponiendo los intereses personales del caudillo a los de la nación.<sup>62</sup> Esta sangrienta lucha puso de manifiesto la falta de tradiciones políticas del pueblo mexicano.

Con el apoyo de Obregón, Carranza vence a Villa y se instala en la presidencia desde donde convoca al Congreso Constituyente que comenzó sus sesiones en Querétaro el 1º de diciembre de 1916.<sup>63</sup> Los miembros de este Congreso no fueron de orientación político-partidaria, sino que, según su actitud frente a las prescripciones constitucionales más esenciales que estaban a discusión, ante todo las reguladoras del sector social, formaron un ala radical y un ala moderada.<sup>64</sup>

Promulgada la nueva Constitución el 5 de febrero de 1917, que no aludía expresamente a los partidos políticos, y expedida la Ley Electoral de 1918 que consagraba a los partidos políticos como elementos importantes del proceso electoral, se abrió una nue-

va época que alentó el desarrollo de nuevos partidos políticos.<sup>65</sup> De esta manera nació el Partido Liberal Constitucionalista, agrupación surgida bajo el impulso de Alvaro Obregón, entre otros, quien ya a principios de 1916 había propuesto "la formación de un nuevo partido que encauzara la fuerza del sector revolucionario en la nueva etapa."<sup>66</sup> Posteriormente, a causa de las fricciones entre Carranza y Obregón, el Liberal Constitucionalista brindó su apoyo a Obregón, quien así ganó la presidencia al candidato de Carranza.<sup>67</sup> Otros dos partidos que también apoyaron a Obregón fueron el Laborista Mexicano, que se fundó en diciembre de 1919, y el Nacional Agrarista, que nació en junio de 1920.<sup>68</sup>

Otros partidos formados a nivel nacional fueron el Nacional Cooperativista organizado para propagar el cooperativismo como medio para elevar las condiciones económicas del pueblo; el Socialista Obrero, agrupación de trabajadores que por vez primera rompió el tradicional abstencionismo político del proletariado y el Partido Comunista Mexicano de corte Marxista-leninista, fundado en 1919.<sup>69</sup>

De los anteriores partidos, con excepción del PSO, y del PCM, todos fueron partidos de tipo caudillista que "conscientemente o involuntariamente ligaron su suerte a la de los grandes caudillos de la nación surgidos del curso de la Revolución misma, y cuya fuerza incontrastable acabó por sobreponerse a la de los grupos organizados."<sup>70</sup> Así, el Partido Liberal Constitucionalista y el Agrarista dependían de Obregón; el Cooperativista unió su suerte a la de Adolfo de la Huerta y, por último, el Laborista estaba supeditado a la voluntad de Calles.<sup>71</sup> No obstante el considerable avance con respecto

a la era porfirista, los nuevos partidos no pudieron o no supieron sustraerse al imán de las vigorosas personalidades de los caudillos.

Por otro lado, la vida partidaria de la época tuvo una segunda característica particular que fue el inusitado florecer de numerosos partidos políticos regionales.<sup>72</sup> Algunos de éstos surgieron como consecuencia de la genuina inquietud de los ciudadanos por participar políticamente. Pero desafortunadamente otros representaban intereses de caudillos y caciques locales, convirtiéndose por ello en "focos de agitación y factores de inseguridad, que impedían la realización de programas nacionales generales."<sup>73</sup> Algunos de estos partidos alcanzaron cierto relieve nacional, como fue el caso del Partido Socialista del Sureste, del Partido Socialista Agrario de Campeche y del Partido Socialista Fronterizo del Estado Federal de Tamaulipas cuyos documentos y organización sirvieron, según Portes Gil, de modelos para la creación del PNR.<sup>74</sup>

## 7. El partido del Estado

### 7.1. El Partido Nacional Revolucionario

#### 7.1.1. Su importancia

El PNR, el PRM y el PRI han sido siempre un reflejo de la realidad política del país de los problemas de cada época, de la composición y los fines de las fuerzas gobernantes

Vicente Fuentes Díaz

Haciendo un breve recordatorio de las diferentes teorías

que vimos sobre el origen de los partidos y aplicándolas a lo que hasta ahora hemos visto de la historia de las corrientes políticas en México, es fácil percatarse de que ninguna nos ofrece una explicación satisfactoria con respecto al origen de los partidos políticos en México. Esta laguna se debe en parte a la circunstancia de que los autores que se han dedicado al tema, han estructurado sus teorías teniendo en mente modelos europeo-occidentales, naciones africanas recientemente surgidas a la vida independiente, o bien países latinoamericanos en los que las dictaduras militares se han perpetuado. México no encuadra en ninguno de estos grupos porque en nuestro país no se puede hablar de un desarrollo de los cuerpos legislativos que dé nacimiento a grupos parlamentarios o de una ciudadanía que se organice en comités electorales. Pero por otro lado, nuestra vida como nación independiente de más de 160 años y nuestra gran revolución social de 1910 nos colocan en una dimensión bien distinta a la de los jóvenes países africanos, por una parte, y a la de otros países latinoamericanos que sufren, o bien opresiones centenarias por parte de oligarquías reaccionarias, o bien dictaduras militares.

Ahora bien, si hemos de atenernos al concepto contemporáneo de lo que es un partido político, tendremos que el primer partido político verdadero surgió en México en 1929 con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR).<sup>75</sup>

La creación del PNR, si bien se apoyó en la fusión de un gran número de partidos políticos regionales que impedían con sus actividades el logro de la estabilidad política necesaria para desarrollar al país, surgió casi por arte de magia, de la decisión política unilateral del entonces presidente Plutarco



Elias Calles quien en su ya célebre último informe decretó el fin de la era del caudillismo para abrir paso a la etapa de las instituciones puesto que México, hasta entonces, se había caracterizado por ser -como ya hemos visto- escenario de luchas personales entre caudillos que buscaban el ejercicio del poder máximo.

La prueba de fuego del PNR fue superada exitosamente al ser expulsado Calles del país. El partido había sobrevivido a su creador; el último de los caudillos pasó a la historia. La génesis del PNR permite hablar de otro tipo de origen, que es el del partido nacido de la decisión política unilateral de un líder carismático, que se ve confrontado con la necesidad de dotar a un país de la estabilidad política necesaria para la cimentación de un desarrollo económico y social sostenido.

#### 7.1.2. Evolución

El Partido Nacional Revolucionario fue un partido de partidos regionales, de caudillos y políticos regionales.

Pablo González Casanova

Calles quiso que el PNR fuese "el receptáculo de todas las fuerzas políticas de la nación ligadas a los ideales revolucionarios" <sup>76</sup> así como también "un instrumento para el control de aquellas agrupaciones que, a menudo solían servir a intereses personales y cuyas actividades en las elecciones locales, casi en forma habitual, culminaban en la misma pretensión: proclamar el triunfo para sí..." <sup>77</sup> Felizmente para México las anteriores metas fueron alcanzadas por el PNR



puesto que logró "desde el mismo día de su creación... cumplir la tarea esencial que se le asignaba". <sup>78</sup> De esta forma la rebelión escobarista de 1929 fué la última sufrida por el país. <sup>79</sup> A este movimiento siguieron las elecciones del 17 de noviembre de 1929 en las que triunfó el candidato del PNR.

Una vez bien pertrechado en el poder, el PNR se organizó en base a una membresía corporativa que agrupó a diversas asociaciones políticas afines, tanto a nivel local como a nivel regional, y les aseguró estatutoriamente su autonomía en relación a sus asuntos internos. <sup>80</sup>

Por otro lado, con el PNR principió la relación de subordinación del partido con respecto al presidente en turno, así como la financiación con cargo al erario público de los gastos electorales. <sup>81</sup>

A finales de 1932 se acordó afiliar a los miembros de las agrupaciones políticas incorporadas al PNR, sobre una base individual, lo que implicaba la creación de las "condiciones para establecer una coalición de intereses" <sup>82</sup> que pasaba por alto a los caudillos y caciques locales que controlaban a las agrupaciones. <sup>83</sup>

En las elecciones de 1934 triunfó Cárdenas, quien se dedicó a fortalecer al PNR a través de una "acentuada afiliación de obreros y campesinos" <sup>84</sup> que se acrecentó hasta que el 17 de diciembre de 1937 "Cárdenas propuso la transformación del PNR en un partido de trabajadores" <sup>85</sup> puesto que, en palabras del mismo Cárdenas, hasta entonces:

el partido había agrupado de modo forzado y obligatorio a los trabajadores al servicio del Estado. En el partido estaban agrupados los campesinos pero con actos no siempre determinados por su voluntad. <sup>86</sup>

Con estas palabras Cárdenas sentaba las bases para la transformación del PNR.

#### 7.2. El Partido de la Revolución Mexicana

Con Cárdenas el partido tuvo otras modalidades, cuando ya con el nombre de Partido de la Revolución Mexicana se convirtió en un gran bloque de fuerza sobre la base de sus cuatro sectores: el Obrero, el Campesino, el Popular y el Militar...

Vicente Fuentes Díaz

El 20 de marzo de 1938 se firmó el Pacto Constitutivo del Partido de la Revolución Mexicana, <sup>87</sup> Las agrupaciones del pacto que daron divididas en sectores. El sector campesino quedó integrado por la Confederación Campesina Mexicana, los Sindicatos Campesinos y las Ligas de Comunidades Agrarias. El Sector Obrero lo compusieron la CTM, la CROM, la CGT, el Sindicato de Mineros y el Sindicato de Electricistas. El Sector Militar, suprimido después por Avila Camacho, quedó integrado por los miembros del ejército y la marina, considerados individualmente y no como corporaciones. Finalmente, los artesanos, los cooperativistas, los

Industriales, los agricultores y comerciantes, los profesionales, y los empleados de la agricultura, de la industria y del comercio -individualmente afiliados- formaron el sector popular. <sup>88</sup> A través del pacto las partes acordaron participar en la política electoral a través del partido, según los lineamientos de sus estatutos, reglamentos y acuerdos. <sup>89</sup> De esta manera, el PRM "plasmó la alianza de grandes fuerzas dirigidas por el Estado" <sup>90</sup> lo que con el tiempo significó que la clase obrera fuera perdiendo fuerza y autonomía. En otras palabras, el PRM "logró la desorganización de las clases políticas, y su organización como sectores. A partir del ingreso de los obreros al partido del Estado, el problema del Estado consistió en controlar al sector obrero y a sus organizaciones, y a cualquier organización que expresara o buscara expresar a la clase obrera." <sup>91</sup> De esta forma se abrieron las puertas a una nueva transformación del partido del Estado.

### 7.3. El Partido Revolucionario Institucional

El cambio del PRM en PRI, minucioso y global, fue el de un partido en que el peso del proletariado y las bases populares eran considerables, por mediado que aquél estuviera, a otro en que se acabó la injerencia directa de las organizaciones obreras, desapareció el debate político interno en los centros laborales, y zozobraron las asambleas de la base, mientras aumentaba el poder de los órganos centrales, característico del nuevo proceso de jerarquización del Estado.

Pablo González Casanova

El partido Revolucionario Institucional se fundó el 18 de enero de 1946. Ese mismo día quedaron aprobados la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos.<sup>92</sup> Esta tercera transformación del partido del Estado estuvo íntimamente relacionada con las elecciones presidenciales de 1946, para las que el PRI seleccionó a Miguel Alemán Valdés como su candidato presidencial.<sup>93</sup>

La tercera transformación del partido del Estado fue, al igual que las dos primeras, una decisión tomada por las más altas autoridades del gobierno y del partido.<sup>94</sup> De esta forma los 5.7 millones de mexicanos que "se durmieron como integrantes del PRM, despertaron como miembros del PRI,"<sup>95</sup> sin que hubieran podido manifestar su voluntad al respecto.

El nuevo nombre del partido evidenció que éste era una "sólida institución del sistema gubernamental mexicano, y estaba, como fue evidente precisamente durante la era alemanista, orientado más bien hacia la conservación del status quo, que hacia la consecución y el cumplimiento cabales de los postulados sociales inscritos en la Constitución de 1917."<sup>96</sup>

En su primera época, el PRI empezó a alejarse del sistema de sectores. "Al sector se opuso el distrito y también el individuo."<sup>97</sup> Mediante la mezcla con otras clases se asiló al obrero como ciudadano. De esta forma se intentaba que el obrero como ciudadano. De esta forma se intentaba que el obrero per-

diera su identidad de clase. <sup>98</sup> Sin embargo, el deseo de Portos Gil de que se aboliesen por completo los sectores, quedó pendiente. <sup>99</sup> La reestructuración del sistema de sectores implicó que los procedimientos para la designación de candidatos a puestos de elección fueran reformados. <sup>100</sup> Las anteriores medidas buscaban fortalecer a los órganos centrales del partido y al gobierno evitando que los intereses particulares de los sectores se corporizaran en los candidatos sectoriales. <sup>101</sup> Todo esto tenía como última finalidad debilitar a los obreros y ejidatarios para poder llevar a cabo una política de industrialización favorable a los capitales monopólicos. <sup>102</sup> El proceso de transformación esencial del partido se completó en febrero de 1950 cuando una Convención del Partido aprobó los nuevos documentos del partido que derivaron en un programa de acción que promovió abiertamente a la libre empresa como la mejor solución que promovió abiertamente a la libre empresa como la mejor solución a los problemas de la sociedad mexicana. <sup>103</sup> Asimismo se volvió al sistema de sectores "al hacerse evidente que la lealtad sectorial era aún más fuerte que la lealtad al partido". <sup>104</sup>

Con las reformas estatutorias de 1950, el Revolucionario Institucional se consolidó como un partido "de funcionarios representativos, procuradores y conciliadores en el que los jefes principales designan a los jefes menores y éstos representan a aquéllos, de manera personal y burocrática, pero basado también en "contingentes" de masas representadas." <sup>105</sup>



Fue así como desde 1950 hasta 1979, año en que el sistema político mexicano entra en una nueva etapa, el PRI se configuró como "el centro de un Estado institucional con una oposición institucional." 106.



## NOTAS AL CAPITULO III

EL ORIGEN Y LA EVOLUCION DE LOS PARTIDOS  
POLITICOS EN MEXICO

- 1) Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, Los Partidos Políticos en México, Ed. del autor, 1956, Tomo I, p. 11.
- 2) Ibidem.
- 3) Ibidem.
- 4) Cfr. Serna Elizondo, Enrique, Un sistema de partidos semi-competitivo, el caso de México, en: "Anuario Jurídico" IX, 1982, México, D.F. p. 249.
- 5) Ibidem.
- 6) Ibidem.
- 7) Cfr. Córdova, Arnaldo, La Formación del Poder Político en México, Ed. Era, México, 1972, p. 10.
- 8) Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, op. cit., supra nota 1, p. 12.
- 9) Cfr. Serna Elizondo, Enrique, op. cit., supra nota 4, p. 249.
- 10) Idem, p. 250.
- 11) Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, op. cit., supra nota 1, p. 13.
- 12) Idem, p. 20.
- 13) Idem, p. 21.
- 14) Cfr. Serna Elizondo, Enrique, op. cit., supra nota 4, p. 250.
- 15) Ibidem.
- 16) Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, Partidos y Corrientes Políticas, en la obra: México 50 años de Revolución, Tomo III. La Política, F.C.E., México, D.F., 1961. p. 376.
- 17) Ibidem.

- (18) Cfr. Serna Elizondo, Enrique, op. cit., supra nota 4, p. 250.
- (19) Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, op. cit., supra nota 16, p. 376.
- (20) Ibidem.
- (21) Idem, p. 377.
- (22) Idem, p. 376.
- (23) Idem, p. 377.
- (24) Ibidem.
- (25) Ibidem.
- (26) Ibidem.
- (27) Ibidem.
- (28) Idem, p. 379.
- (29) Cfr. Córdova, Arnaldo, op. cit., supra nota 7, p. 17.
- (30) Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, op. cit., supra nota 16, p. 379.
- (31) Ibidem.
- (32) Ibidem.
- (33) Idem, p. 380
- (34) Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, op. cit., supra nota 1, p. 76.
- (35) Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, op. cit., supra nota 16, p. 380.
- (36) Ibidem.
- (37) Ibidem.
- (38) Idem, p. 381.
- (39) Ibidem.
- (40) Ibidem.
- (41) Ibidem.
- (42) Ibidem.
- (43) Cfr. Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, 1979, p. 32.

- (44) Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, op. cit., supra nota 16, p. 381.
- (45) Cfr. Furtak, Robert K. El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México, UNAM, México, 1978, p. 23.
- (46) Ibidem.
- (47) Ibidem.
- (48) Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, op. cit., supra nota 16, p. 382.
- (49) Ibidem.
- (50) Idem, p. 383.
- (51) Ibidem.
- (52) Cfr. Furtak, Robert K. op. cit., supra nota 45, p. 26.
- (53) Ibidem.
- (54) Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, op. cit., supra nota 16, p. 385.
- (55) Ibidem.
- (56) Ibidem.
- (57) Cfr. Serna Elizondo, Enrique, op. cit., supra nota 4, p. 253.
- (58) Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, op. cit., supra nota 16, p. 387.
- (59) Ibidem.
- (60) Ibidem.
- (61) Idem, p. 388.
- (62) Ibidem.
- (63) Cfr. Furtak K, op. cit., supra nota 45, p. 27.
- (64) Ibidem.
- (65) Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, op. cit., supra nota 16, p. 389.
- (66) Ibidem.
- (67) Cfr. Furtak, op. cit., supra nota 45, p. 27.
- (68) Ibidem.
- (69) Ibidem.
- (70) Cfr. Fuentes Díaz, op. cit., supra nota 16, pp. 389-390.

- (71) Ibidem.
- (72) Cfr. Furtak, op. cit., supra nota 45, p. 27.
- (73) Idem, p. 28.
- (74) Idem, p. 30.
- (75) Cfr., entre otros a Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, D.F., 1973, p. 624; Vix Zamudio, Héctor, El Sistema Presidencial y la División de Poderes en el Ordenamiento Mexicano, en la obra: Libro-Homenaje a Manuel García Pelayo, Tomo I, Caracas, 1980, p. 247.
- (76) Cfr. Furtak, op. cit., supra nota 45, p. 31.
- (77) Ibidem.
- (78) Cfr. Fuentes Díaz, op. cit., supra nota 16, p. 392.
- (79) Ibidem.
- (80) Cfr. Furtak, op. cit., supra nota 45, p. 33.
- (81) Idem, p. 34.
- (82) Idem, p. 35.
- (83) Ibidem.
- (84) Ibidem, p. 39.
- (85) Cfr. González Casanova, Pablo, El Estado y los Partidos Políticos en México, Ed. Era, México, 1a. ed, 1981, p. 52
- (86) Ibidem.
- (87) Idem, p. 53.
- (88) Ibidem.
- (89) Ibidem.
- (90) Idem, p. 54.
- (91) Idem, p. 55.
- (92) Idem, p. 59.
- (93) Cfr. Furtak, op. cit., supra nota 45, p. 45.

- (94) Idem, p. 46.
- (95) Ibidem.
- (96) Ibidem.
- (97) Cfr. González Casanova, Pablo, op. cit., supra nota 85, p. 60.
- (98) Ibidem.
- (99) Cfr. Furtak, op. cit., supra nota 45, p. 47.
- (100) Ibidem.
- (102) Ibidem.
- (103) Cfr. González Casanova, Pablo, op. cit., supra nota 85, p. 62.
- (104) Cfr. Furtak, op. cit., supra nota 45, p. 48.
- (105) Cfr. González Casanova, Pablo, op. cit., supra nota 85, p. 62.
- (106) Ibidem.



## CAPITULO IV

LA TEORIA GENERAL DE LOS PARTIDOS  
POLITICOS1. La importancia de la teoría de los partidos políticos para el jurista

La formulación de una teoría general de los partidos políticos, que explique su origen, constitución, organización, funcionamiento y extinción, es uno de los prerequisites más importantes para que los juristas formulen, a su vez, un marco jurídico de los partidos que sea eficaz y justo.

El Derecho de los partidos políticos, se ha visto rebasado por la realidad política y por ende, se ha vuelto incapaz para confeccionar esquemas jurídicos que regulen eficaz y justamente, el fenómeno de los partidos. Las normas jurídicas, en especial las relativas a la democracia interna y al financiamiento de los partidos, se han visto desbordadas por la dinámica social, porque no se cuenta aún, con un cuerpo de conocimientos lo suficientemente profundo, extenso y sistemático sobre los partidos políticos, como para poder estructurar una normatividad partidaria efectiva, además de justa.



El régimen jurídico de los partidos políticos ideal, sería aquel ordenamiento justo y eficaz, que reuniera los siguientes requisitos: permitirá el libre juego entre los diversos partidos, prohibirá la formación de monopolios del poder político, fomentará la participación ciudadana en las organizaciones políticas, no limitará la democracia participativa del sistema político y propiciará, asimismo, la formación de una tradición política nacional.

Para que el régimen jurídico de los partidos políticos además de eficaz sea justo deberá basarse necesariamente en una teoría general de los partidos políticos, que ofrezca los elementos necesarios para estructurar un esquema normativo comprobado científicamente.

Si el Derecho de los partidos es violado constantemente en la realidad, entonces es necesario adecuar sus disposiciones a la realidad política para que sea operativo. De la misma manera, si un determinado régimen jurídico de partidos tiende a favorecer a determinado partido o partidos, aquél deberá ser reformado para que el sistema político colabore en la configuración de un Estado de justicia social. Pero para poder realizar los ajustes necesarios en una legislación dada, hace falta contar primero con una teoría adecuada.

## 2. Algunos de los problemas que dificultan la elaboración de una teoría general de los partidos políticos

### 2.1. El problema de la naturaleza de las ciencias sociales

En las más variadas ramas del conocimiento humano y en especial respecto a las ciencias exactas, las teorías, al aplicarse, han permitido al hombre controlar a los elementos de la naturaleza para aprovecharlos en beneficio de la humanidad. El conocimiento especulativo ha sido, pues, la primera fase del avance de la humanidad, en los más disímiles campos. De este modo, muchos de los avances de la ciencia moderna que hacen la vida más llevadera para el hombre, se originaron en una teoría. La teoría, sin embargo, es sólo la primera etapa del avance; la aplicación posterior de ese conocimiento teórico, permitirá comprobar la veracidad de aquél conocimiento que antes de ser aplicado, era tan sólo una mera hipótesis. Ahora bien, con respecto a nuestro tema en particular, los partidos políticos, el desarrollo de la teoría se ha visto dificultado notablemente por varios factores que a continuación trataremos.

El primer problema que dificulta la formación de una teoría general de los partidos políticos, surge a raíz de que el estudio de éstos, corresponde a las ciencias sociales, llamadas también ciencias del espíritu, lo cual significa que los problemas que debe resolver una teoría de los partidos políticos, están íntimamente vinculados con fenómenos socia

les que tienen como principal protagonista al ser humano y siendo éste, una compleja mezcla de razón y de emoción, su conducta nunca sigue patrones rígidos y uniformes, lo que impide establecer - como en las ciencias exactas - que ante determinado estímulo, el hombre reaccionará necesariamente de equis forma. Esta impredecibilidad de la conducta humana, que se ve multiplicada cuando consideramos a la sociedad en su conjunto como objeto de un estudio, es lo que hace que las ciencias sociales se enfrenten a problemas de mucho mayor complejidad que las mismas ciencias exactas. A guisa de ejemplo, tenemos al hombre, quien ha podido poner a uno de su especie, en la luna y ha llegado, también, a controlar la energía nuclear, ¿pero hasta cuando terminará con la pobreza, las enfermedades, los gobiernos autocráticos y las más variadas injusticias sociales? Estos son sólo algunos de los problemas que les toca resolver a las ciencias sociales como el Derecho, la Ciencia Política y la Sociología. Como resulta evidente, la tarea es titánica y debe ser abordada necesariamente por las ciencias sociales, puesto que la alternativa; que estos problemas sociales sean resueltos primordialmente por las ciencias exactas, únicamente nos puede ofrecer los horrores de una sociedad estratificada en base a un proyecto de ingeniería genética al estilo de Un Mundo Feliz de Aldous Huxley, en el cual, los problemas sociales que surgen de las diferencias de mentalidad y opinión que se dan entre los hombres, son resueltos a través de la manipulación de códigos genéticos.

2.2. El problema de la determinación de la disciplina social a la que le corresponde el estudio de los partidos políticos

Por otro lado, y también como parte de la problemática de las ciencias sociales, surge un segundo problema, que consiste en determinar a cuál de estas últimas pertenece el estudio de los partidos políticos. Para esclarecer esta cuestión, comenzaremos por recordar que la aversión inicial del jurista hacia el partido político, fue una de las razones que propició que éste fuese un tema estudiado sólo por la sociología política y posteriormente por la más novedosa ciencia política. Al respecto nos dice Pedro de Vega:

constituyendo los partidos uno de los datos más sobresalientes de la vida política en toda Europa, desde por lo menos la segunda mitad del siglo XIX, es lo cierto que su existencia fue sistemáticamente ignorada por el Derecho. <sup>1</sup>

En relación al anterior problema Lavau sostuvo que no obstante que:

La ciencia política amenazaba con sobrepasar en diez años el estéril formalismo de la ciencia jurídica tradicional... que idealista y desconectada de lo real... (no abordaba con seriedad el tema de los partidos políticos - tampoco la primera era una disciplina adecuada para enfrentar el complejo

tema puesto que) ... la naciente ciencia política como meras estructuras, como máquinas u organizaciones detalladamente describibles, pero aisladas "en una peligrosa abstracción" del contexto social.

Por nuestra parte, pensamos que el tema de los partidos políticos, no es patrimonio particular de ninguna rama de las ciencias sociales, más aun, creemos que sólo con estudios multidisciplinarios se podrá algún día formular una teoría sobre los partidos de aplicación general. Es por esto, que, tanto los politólogos como los sociólogos, deben trabajar en estrecha comunicación con los juristas, que son en última instancia, los encargados de estructurar el marco jurídico que canalizará la dinámica partidaria.

### 2.3. El problema de la novedad del tema de los partidos políticos.

El tercero de los problemas a que se enfrenta el estudio de los partidos políticos contemporáneos, en la acepción que de éstos ya establecimos en el capítulo sobre la determinación lingüística, es su reciente aparición en el panorama de las ciencias sociales. Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que "la formación de una fenomenología y de una teoría de los partidos, coincide con una fase en la que el viejo partido de notables es disuelto



por el moderno partido de masas" <sup>3</sup> y que "el primer intento de formulación de una teoría constitucional del partido político, va unido a la aparición en Europa del régimen parlamentario de sufragio restringido." <sup>4</sup> Por otro lado, los primeros trabajos serios y profundos sobre el partido político contemporáneo, fueron los ya célebres de Ostrogorski y de Michels que aparecieron a principios del presente siglo y que se ocuparon principalmente de las tendencias oligárquicas de los partidos políticos. Respecto a los anteriores trabajos pioneros, se debe hacer notar que trataron únicamente la vida interna de los partidos, limitándose a su vertiente patológica. Así, no es sino hasta 1951, con la aparición del clásico estudio de Duverger, que se cuenta con una obra de aspiración generalizadora y científica. Si bien los trabajos posteriores de Janda, Apter, La Palombara, Rae y Sartori, entre otros, han mostrado las limitaciones del esfuerzo de Duverger, no es posible restarle merecimientos a este último, aunque el mérito radique tan sólo en "haberse ocupado de un tema que estaba necesitado de una teoría general." <sup>5</sup>

#### 2.4. El problema de la creciente complejidad de las sociedades

Si bien es cierto que algo se ha avanzado en el desarrollo de una teoría general de los partidos políticos, existe, sin embargo, un cuarto problema que ha venido a complicar más aún lo que de por sí ya era maraña conceptual. Nos referimos a la creciente complejidad del tema "partidos políticos", que ya hacía notar

Jellinek en su Teoría General del Estado al decir que "la vida de los partidos políticos tiene tantos elementos extraños e impredecibles que es imposible descubrirlos desde el punto de vista científico." <sup>6</sup> El constitucionalista español Pedro de Vega corrobora esta opinión al decir "a medida que más se investigan y conocen aspectos parciales y concretos de la realidad, más confusa, huidiza y problemática se torna la realidad en su conjunto." <sup>7</sup> Otro teórico que sostiene esta tesis es Giovanni Sartori quien dice - refiriéndose a la falta de una teoría sobre los partidos políticos - que al luchar con la redacción de su manuscrito descubrió que la falta de una teoría de los partidos no ha sido remediada, sino que más bien, se ha acrecentado gradualmente. <sup>8</sup>

Ahora bien, ¿cuáles son las causas de la creciente complejidad del tema de los partidos políticos? Sin duda puede considerarse que algunas de las razones son: el surgimiento de un gran número de partidos en países en vías de desarrollo, que se salen de los moldes tradicionales establecidos por los teóricos pertenecientes a naciones occidentales altamente industrializadas; el desarrollo tecnológico-industrial contemporáneo, observado a nivel mundial, que ha originado problemas sociales que hasta hace unos años eran inexistentes y el creciente número de monografías sobre partidos políticos, escritas en los más variados países del mundo y que necesitan ser analizadas cuidadosamente por los estudiosos que se avoquen a la construcción de una teoría general de los partidos políticos.

Por otro lado, lo cierto es que las investigaciones hechas sobre los partidos políticos, con raras excepciones como la muy reciente de Sartori, no han hecho análisis profundos de la vida de los partidos. La mayoría de los estudios son descriptivos y es evidente la falta de trabajos analíticos. Por esto concordamos con H. Eclestein, cuando afirma que:

la literatura científica que poseemos se reduce a inventariar y repetir meras listas estereotipadas de ciertas funciones realizables por los partidos políticos. Pero poco o nada nos dice de esas funciones, de esos impactos funcionales y menos aún de muchos otros cuya concreción académica ni siquiera ha intentado la Ciencia Política.<sup>9</sup>

## 2.5. El problema de la diversidad de los sistemas políticos

Por último el quinto problema al que se enfrenta el estudioso de los partidos políticos que persigue participar en el desarrollo de una teoría de los mismos, es la diversidad de sistemas políticos existentes en el mundo, en los que surgen los partidos. Esta diversidad dificulta enormemente el desarrollo de una teoría sobre ellos de aplicación universal. El anterior problema ha llevado a ciertos teóricos a sostener que es imposible formular una teoría sobre los partidos políticos de aplicación universal. Entre estos últimos se encuentra Lavau, quien en su ya céle-

bre polémica con Maurice Duverger, sostuvo que la única forma de abordar el tema de los partidos políticos, es considerando a cada partido en particular, dentro del contexto histórico, social y económico en que se originó y desarrolló. Para Lávau, la diversidad de condiciones en que surgen los partidos políticos imposibilita la formulación de una teoría general.

Sin embargo, nosotros pensamos que la diversidad de condiciones no constituye un obstáculo insuperable para el desarrollo de una teoría general. En todo caso la diversidad de condiciones sólo retrasa la formulación de una teoría general, ya que el día que se tengan suficientes estudios monográficos sobre cada país, se podrá edificar con estos últimos, la tan ansiada teoría general de los partidos políticos. Con la anterior perspectiva se aprecia que el esfuerzo pionero de Duverger, "tiende a trazar una primera teoría general de los partidos políticos, necesariamente vaga, conjetural, aproximativa, que pueda servir de base y guía a más profundos análisis." <sup>10</sup> Estas palabras de Duverger quedaron confirmadas con el estudio ya mencionado de K. Janda sobre la génesis de los partidos que puso en evidencia el carácter "aproximativo" y por ende limitado, de la obra pionera de Duverger.

Por otro lado, los estudios de Janda y otros posteriores, apoyan la tesis que sostenemos acerca de que la diversidad de sistemas políticos existentes en las diversas regiones del mundo

sólo retrasa, mas no impide, la formulación de una teoría.

De las anteriores consideraciones surge la necesidad de que en cada país existan especialistas que se dediquen a estudiar a los partidos políticos con seriedad y mediante enfoques multidisciplinarios que permitirán algún día formular una teoría sobre los partidos políticos de aplicación general. Sin embargo, hay quienes opinan que el problema que imposibilita la creación de una teoría universal, radica precisamente en la diversidad de sistemas políticos existentes en el mundo. Este punto de vista es sustentado por Giovanni Sartori en los términos siguientes:

La gente tiende, por un lado, a inflar las experiencias propias y por otro lado menosprecia las de los demás en otros países. Los seres humanos son tolomaicos. Sin embargo, algo de fundamental importancia debe de estar mal en una disciplina que enmarca dentro de un mismo cuadro a sistemas tan disímolos como los Estados Unidos, la Unión Soviética y los jóvenes países africanos. <sup>11</sup>

Diferimos con Sartori en el anterior punto, pues creemos que el intento por confeccionar una teoría de los partidos políticos no puede ser parcial, debe ser integral o fracasará. La diversidad de condiciones dificulta, sin duda, la elaboración de una teoría universal pero no la imposibilita. Para apoyar nuestras afirmaciones basten las siguientes consideraciones. Actualmente



el número de países en el mundo no sobrepasa los cientosesenta y de éstos los países en desarrollo son los que denotan mayores cambios. Pues bien, algunas de estas naciones que hace sólo quince o veinte años aún eran un embrión de país, hoy están cuajando en países con sistemas políticos de rasgos más estables que por ende permiten ya, con mayor seguridad que hace una década, fotografiar su perfil político sin el peligro de que al día siguiente aquél se haya transformado al grado de hacerse irreconocible. En otras palabras, las condiciones actuales del mundo difieren notablemente de las que privaban, por ejemplo, en 1951 cuando Duverger escribió su obra clásica. Muchos de los actuales países africanos aún no existían como tales en 1950, en los sesentas tampoco se veía claro como madurarían, pero ya en los ochentas se aprecia claramente el panorama que antes la espesa neblina ocultaba. Es por esto que si hace 20 años era casi imposible elaborar una teoría general de los partidos, porque algunos de los elementos necesarios para su confección no se daban todavía, hoy, en cambio, es factible y urge su ideación. Mañana quizá sea demasiado tarde, porque las élites del poder se alejan cada vez más del control popular.

A manera de conclusión sobre el tema de la teoría de los partidos políticos podemos decir que, no obstante todos los problemas que dificultan la labor de los científicos sociales en este campo, hoy más que nunca es necesario que éstos trabajen arduamente para elaborar una teoría operativa y justa. Porque de lo contrario, muchas de las patologías de los sistemas políticos contemporáneos como los golpes de estado crónicos y los gobiernos totalita-

rios serán casi imposibles de curar. Las revoluciones y los derrocamientos de gobiernos, tanto democráticos como totalitarios, se vuelven cada día más difíciles y costosos. Esta dificultad se da porque hoy día los gobernantes, a diferencia de antaño, cuentan con un poder político apuntalado por complejos medios de comunicación, por información inaccesible para el pueblo y por el aparato militar de una potencia destructora inimaginable hace 100 años. De ahí que la democratización de los sistemas políticos deba darse antes de que se consoliden el totalitarismo y la autocracia.

## NOTAS AL CAPITULO IV

## LA TEORIA GENERAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS

- [1] Cfr. Vega, Pedro de, Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, (Presentación) Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 21.
- [2] Cfr. Garrorena Morales, Angel, Hacia un Análisis Democrático de las Disfunciones de los Partidos Políticos, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 75.
- [3] Cfr. Cruz Villalón, Pedro, Teoría e Ideología del Partido Político, en la obra: Teoría e Ideología del Partido Político, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 29.
- [4] Idem, p. 30.
- [5] Cfr. Sartori, Giovanni, Parties and Party Systems, Cambridge University Press, 1977, p. IX.
- [6] Cfr. Horn, Hans Rudolf, Consenso Real y Partidos Políticos, en "Anuario Jurídico", IX, 1982, México D.F., p. 121.
- [7] Cfr. Vega, Pedro de, op. cit., supra nota 1, p. 8.
- [8] Cfr. Sartori, op. cit., supra nota 5, p. IX.
- [9] Cfr. Garrorena Morales, op. cit., supra nota 2, p. 75.
- [10] Cfr. Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1950, p. 9.
- [11] Cfr. Sartori, op. cit., supra nota 5. pp. X-XI.

LAS LEYES SOCIOLOGICAS SOBRE LOS PARTIDOS  
POLITICOS1. La importancia del tema

Uno de los objetivos que busca alcanzar una teoría sobre los partidos políticos, es la formulación de auténticas leyes sociológicas sobre aquéllos, que a su vez permita a los hombres controlar, en la medida de lo posible, los fenómenos sociales que aquejan a la humanidad. Sin embargo, para algunos teóricos, "las grandes leyes que otrora sirvieron como criterio orientador para comprender el origen, el desarrollo y la actuación de los partidos, se han convertido en meras elucubraciones teóricas, cuya verificación empírica resulta cada vez más difícil, cuando se trasciende el marco histórico y geográfico desde el que fueron pensadas." <sup>1</sup>

Por otro lado, si bien algunas de las leyes sociológicas referentes a los partidos políticos, han sido rebatidas por la realidad, diferimos con los que opinan que no existe una sola ley sociológica sobre los partidos políticos, de aplicación general tanto en el tiempo como en el espacio. Por ello, a continuación veremos cuales son algunas de las principales leyes sociológicas sobre los partidos políticos, así como también algunos enunciados susceptibles de convertirse en tales.

## 2. La ley de la desintegración de los partidos en el poder

La ley de la desintegración de los partidos en el poder, formulada por Hatschek a principios de este siglo, establece que "el triunfo político de un partido, como consecuencia de los compromisos y componendas que el poder impone, termina corroyendo su estructura."<sup>2</sup> Ahora bien, según Pedro de Vega esta ley es hoy obsoleta, y sólo tuvo vigencia cuando los partidos existentes eran partidos de notables, puesto que al surgir el partido de cuadros, la marginación y no el triunfo es la que ocasiona la descomposición del partido.<sup>3</sup> Diferimos respecto a este punto puesto que opinamos que la idea de Hatschek sigue plenamente vigente como se puede apreciar en los Estados Unidos de Norteamérica en donde el triunfo de un candidato depende, en gran medida de los compromisos que tanto el partido como el propio candidato estén dispuestos a celebrar con las grandes fuentes de financiación.<sup>4</sup> De esta manera un partido sólo triunfa en E.E.U.U., si cuenta con un gran apoyo económico que se le otorga a cambio de posteriores favores políticos. De la misma forma, en México el PRI reparte los escaños legislativos entre los líderes de los tres sectores que lo componen a cambio del apoyo que éstos brindan al partido.<sup>5</sup> Los anteriores ejemplos demuestran que hoy, igual que ayer, el triunfo político implica concesiones, compromisos y prácticas que necesariamente corroen la estructura de un partido.



Por otro lado, es importante hacer notar que la ley de Hatschek tiene una segunda cara. Ya hemos visto la primera, en la cual, la estructura del partido se corrompe con las prácticas que realiza para alcanzar el triunfo. La segunda cara se da cuando el partido triunfador, una vez en el poder, desvía su energía y la orienta hacia su perpetuación en el poder en lugar de canalizarla en beneficio del bien común. Ambos fenómenos son contemporáneos y confirman la idea nuclear que sustenta el enunciado de Hatschek.

### 3. La ley de la tendencia oligárquica de las organizaciones

La ley de la tendencia oligárquica de las organizaciones, conocida también como la ley de hierro de las oligarquías, fue formulada por Michels, quien sostuvo que:

las formas de cristalización de todo movimiento social joven muestran un rostro democrático. Antes de iniciar su marcha hacia la conquista del poder, todos los partidos de clase con nuevos afanes dan a conocer al mundo la solemne declaración de que quieren substituir el régimen injusto por otro justo, y liberar, no ya a sí mismos, sino a toda la humanidad de la opresión de una minoría tiránica... pero la especialización técnica, que surge necesariamente al ampliarse la organización, crea la necesidad de una dirección

normalizada y trasladada al dirigente como cualidades específicamente suyas, todas las facultades decisorias de las masas. Los dirigentes, que al principio son tan sólo ejecutores de la voluntad de las masas, se hacen ahora autónomos al independizarse de ellas. La organización consume definitivamente la división de todo partido en una minoría directora y una mayoría dirigida... el principio de la división del trabajo avanza, y las competencias se dividen una y otra vez. Se forma, así, una oligarquía claramente diferenciada y con múltiples instancias. <sup>6</sup>

A la especialización técnica originada por la ampliación de la organización partidaria - arriba mencionada - Michels añade el elemento psicológico, que consiste en una tendencia del ser humano a fortalecer y extender el poder alcanzados para satisfacer un hambre egoísta y patológica de dominio. Actualmente, no cabe duda de que tanto la necesidad de una especialización técnica, como el hambre congénita del ser humano por acumular poder, siguen vigentes en la vida de todo partido político.

Respecto al primer punto - la especialización técnica causada por una organización creciente - es evidente que no sólo se ve confirmado hoy día, sino que además, el acelerado desarrollo económico y tecnológico de las últimas décadas ha precipitado, como ya lo asentamos en el capítulo sobre teoría, una

administración pública complicada aún más por elementos socio-económicos inexistentes hace 80 años, que hacen que la toma de decisiones políticas requiera, por parte de los gobernantes, de un bagaje de conocimientos técnicos y políticos que sólo una élite de individuos posee.

Respecto al segundo punto -el hambre de poder del ser humano- es indudable que continúa y continuará estando vigente mientras el ser humano siga siendo esa fascinante e inescrutable mezcla de razón y emoción.

#### 4. Leyes de Duverger sobre las relaciones entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos

##### 4.1. El sistema electoral de representación proporcional y el multipartidismo

Amén de regresar al tema de las relaciones entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos posteriormente, nos parece oportuno plantear aquí brevemente, las tres proposiciones de M. Duverger -que algunos teóricos todavía consideran leyes- sobre la influencia general de los sistemas electorales en los partidos políticos.

La primera proposición de Duverger establece que, "la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos, independientes y estables."<sup>7</sup> La representación proporcional, como recordaremos, tiene como característica principal la de que "los escaños parlamentarios se distribuyen entre los contendientes en una elección, en proporción al nú-

mero de votos obtenidos por cada una de sus candidaturas o partidos" <sup>8</sup> en esa elección. El sistema de representación proporcional, busca que cualquier corriente política de importancia esté representada en las asambleas políticas. Esto implica que una gran diversidad de partidos, pequeños y medianos, tendrán acceso al poder, conformándose así un sistema político plural. Las características de la estabilidad o independencia de los partidos, bajo un sistema electoral de representación proporcional, surgen porque los múltiples partidos que funcionan bajo ese sistema, no obtienen ninguna ventaja electoral al aliarse con otros partidos de corriente política similar.

#### 4.2. El sistema electoral mayoritario de dos vueltas y el multipartidismo

La segunda ley de Duverger sobre los partidos políticos y los sistemas electorales, establece que "el escrutinio mayoritario de dos vueltas, tiende a crear un sistema de partidos múltiples, flexibles, dependientes y relativamente estables."<sup>9</sup> Para la mejor comprensión de este enunciado, recordaremos cuales son las características del sistema mayoritario, y dentro de éste, las de la variante a dos vueltas. "La fórmula mayoritaria, históricamente más antigua (que la de representación proporcional), resuelve de forma aparentemente sencilla, el problema de traducir votos en distribución de escaños: el candidato o lista de candidatos que, de entre todos los contendientes, consigue la mayoría de los votos emitidos, se hace con la victoria y, por tanto, con el escaño a proveer." <sup>10</sup>

La finalidad del sistema mayoritario, en general, es reforzar la presencia parlamentaria del grupo que se manifieste mayoritariamente, sin consideración alguna para el peso específico que puedan representar - en el conjunto del electorado - las tendencias o grupos minoritarios. <sup>11</sup> El sistema mayoritario tiende, así, a configurar una clara y bien definida mayoría que brindará la estabilidad política necesaria para que el gobierno pueda ser conducido sin el obstáculo paralizador que significa un gobierno atomizado políticamente.

Ahora bien, el sistema de mayoría tiene dos modalidades principales. La primera variante es la de la mayoría simple o relativa. En esta modalidad gana el candidato que obtiene un voto más que el candidato inmediatamente más próximo, con independencia de la cantidad de votos obtenida por los otros candidatos. Como es evidente, esta variante provoca los peligrosos fenómenos de la hiperrepresentación y de la hiporrepresentación. Bajo esta modalidad, los votos de los perdedores son "desperdicios" porque no tienen incidencia alguna en la repartición de curules.

La segunda modalidad del sistema mayoritario es la de la mayoría absoluta. Bajo ésta, los efectos de la hiporrepresentación y de la hiperrepresentación son reducidos ostensiblemente, puesto que para que haya un candidato ganador, éste debe obtener al menos, la mitad más uno de los votos válidamente emitidos. Ahora bien, uno de los procedimientos para determinar la



mayoría absoluta, es mediante el uso de la fórmula mayoritaria a dos vueltas. En ésta los comicios deben decidirse, en un principio, por mayoría absoluta. Pero:

En el caso de que ésta (la mayoría absoluta) no sea alcanzada por ninguno de los candidatos, se celebra una segunda vuelta o votación en la que basta la mayoría relativa. Generalmente, la participación de candidatos en la segunda vuelta queda restringida a los que hubieran superado cierta cuota de sufragio - como en el actual sistema francés - o, incluso, se reserva para los dos candidatos mejor situados en la primera vuelta o votación, como sucedía en Alemania antes de 1914.<sup>12</sup>

Ahora bien, una vez visto el mecanismo del sistema mayoritario a dos vueltas, pasaremos a examinar el contenido de la ley de Duverger. A diferencia de la representación proporcional, que según Duverger propicia el multipartidismo, el sistema mayoritario a dos vueltas también produce el multipartidismo, pero con partidos flexibles, dependientes y relativamente estables. Estas características, opuestas a las del multipartidismo producido por la R.P. se dan porque en la segunda vuelta del sistema mayoritario, los partidos y los candidatos que se retiran, negocian su fuerza electoral con los partidos sobrevivientes para formar alianzas, de ahí la flexibilidad y dependencia de los partidos.

Por otro lado, "los fenómenos de polarización y de sobrerrepresentación no funcionan en el sistema mayoritario de dos vueltas o funcionan solamente en la segunda vuelta, conservando cada partido sus oportunidades en la primera vuelta." 13

#### 4.3. El sistema electoral mayoritario a una vuelta y el bipartidismo

La tercera ley de Duverger establece que "el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende a un sistema dualista." 14 Según Duverger, esta ley es la más próxima a configurar una auténtica ley sociológica. 15 Confrontado con un sistema mayoritario a una vuelta, "el elector poco dispuesto a desperdiciar su voto dudará en decidirse por un partido menor que posee escasas posibilidades de victoria frente a los grandes competidores." 16

Por otro lado, el sistema mayoritario a una vuelta da por resultado la polarización de las corrientes en torno a los grandes ejes conflictivos de toda comunidad. 17 Así, la dualidad mayoría - minoría, conduce a la adopción de dos grandes posiciones antagónicas entre sí, tales como las conservadoras y las liberales, o los socialistas y los capitalistas. 18 Asimismo, un régimen mayoritario de una sola vuelta, promueve que los dos partidos más fuertes sigan siéndolo, a la vez que se vuelve muy difícil el surgimiento de alternativas.

5. Las leyes sobre los partidos políticos de Douglas W. Rae

5.1 La rectificación de las "leyes" de Duverger.

Las tres leyes sociológicas sobre la relación entre los partidos políticos y los sistemas electorales formuladas por Maurice Duverger, fueron consideradas durante muchos años como incontrovertibles. El prestigio y la difusión de las ideas de Duverger fueron de tal magnitud, que aún hoy día existen estudios del tema de los partidos políticos que sostienen la vigencia de las tres leyes.<sup>19</sup> Sin embargo, ya en 1967, Douglas W. Rae realizó minuciosas y bien fundamentadas investigaciones que le permitieron probar que las conclusiones de Duverger debían ser rectificadas.

El denominador común de las proposiciones de Rae, que rectifican las ideas de Duverger, lo constituye la afirmación de que todos los sistemas electorales, ya sea de mayoría o bien de representación proporcional, operan en forma tal que benefician a los partidos fuertes y perjudican a los débiles.<sup>20</sup> De esta manera los sistemas electorales sólo varían en el grado en que benefician o perjudican a los partidos pero no en cuanto a la dirección de la influencia, como lo estableció Duverger.<sup>21</sup> Así, para Rae, la representación proporcional tan sólo mitiga la parcialidad de los sistemas electorales de mayoría respecto a los partidos fuertes, pero no la elimina ni la invierte puesto que todos los sistemas electorales, incluido el de representación

proporcional, desatomizan los sistemas de partidos legislativos. 22

Por otro lado, es importante señalar que la investigación de Rae se caracteriza por proponer conclusiones que han sido comprobadas sistemática y empíricamente mediante una gran cantidad de estadísticas electorales.

Ahora bien, de las más de veinte proposiciones que condensan las conclusiones obtenidas por Rae sobre las consecuencias políticas de las leyes electorales, hay seis que nos reportan interés, por estar vinculadas a los partidos políticos y a la rectificación de las ideas de Duverger.

#### 5.2. Los sistemas electorales y los partidos políticos fuertes y débiles

La primera proposición de Rae que nos interesa, establece que los sistemas electorales tienden a otorgar una cantidad de escaños más que proporcional, a aquellos partidos con porcentajes altos del voto y a otorgar una cantidad de escaños menos que proporcional a los partidos con porcentajes bajos del voto. 23 Esta proposición de Rae resulta comprobada al examinarse la relación existente entre los votos y los escaños obtenidos por 664 partidos políticos que en 115 elecciones, obtuvieron cuando menos el (2%) de la votación. 24 Al plasmar estos datos en una gráfica, resulta que los partidos políticos fuertes obtienen un porcentaje

de escaños por arriba del que les corresponde proporcionalmente, mientras que los partidos débiles obtienen un porcentaje por abajo de las cantidades, de por sí pequeñas, que les corresponden. 25

Así, según Rae, los partidos pequeños en mayor desventaja, son aquellos con menos del 20% de la votación y los partidos grandes más favorecidos son los que obtienen más del 20% de la votación. 26

De esta manera, mientras más aleja el porcentaje de votos obtenido por un partido, de las anteriores cifras, mayor será la penalización o bien el excedente de escaños obtenido. Prudentemente, Rae nos advierte con respecto a su primera conclusión, que no constituye una ley propiamente dicha, sino más bien una generalización sobre lo que acontece en casi todas las elecciones. 27

De esta primera proposición, se concluye que ningún sistema electoral acelera el desarrollo de partidos pequeños, pero algunos actúan como frenos más débiles contra su desarrollo que otros.

### 5.3 Los sistemas electorales y las mayorías parlamentarias unipartidistas

La segunda proposición de Rae que nos interesa, establece que casi todas las mayorías parlamentarias unipartidistas son manufacturadas por los sistemas electorales. 28

Ahora bien, con respecto a esta proposición y en vista de la importancia política y jurídica que tiene la obtención de



una mayoría en las legislaturas, es de gran interés analizar como se forman las mayorías parlamentarias. Estas se consiguen mediante alguna de las dos formas siguientes: obteniendo la mayoría del voto popular para recibir la cantidad proporcional de los escaños, o bien sin obtener la mayoría de los votos, pero recibiendo un excedente de escaños que permita producir una mayoría. <sup>29</sup> El primer tipo constituye una mayoría ganada en forma natural, en cambio la segunda, es manufacturada por el sistema electoral. Ahora bien, en el estudio de Rae resultó que de 43 mayorías parlamentarias examinadas, 27 fueron manufacturadas artificialmente por el sistema electoral respectivo. <sup>30</sup> Para el jurista la anterior conclusión tiene una gran importancia, pues constituye una evidencia clara de que a través de la regulación jurídica, se pueden manipular los resultados de las elecciones con independencia del fraude que se pueda realizar en las diversas etapas del proceso electoral.

Ahora bien, por otro lado y sin tener los datos estadísticos necesarios para poder comprobarlo, pensamos que si se estudiase el origen y la confección de un sistema electoral que crea artificialmente una mayoría donde no la hay en forma natural, encontraríamos, probablemente, que el partido beneficiado por ese sistema tuvo, a través de sus diputados, una intervención definitiva en la redacción de ese cuerpo normativo electoral.

5.4. Los sistemas electorales como limitantes del número de partidos legislativos

La tercera proposición de Rae, de relevancia para nosotros, establece que las leyes electorales a menudo limitan el número de partidos legislativos al no otorgar escaños a los partidos pequeños, en especial a aquellos que obtuvieron el porcentaje más bajo de votos.<sup>31</sup>

Los partidos examinados por Rae para poder formular, la anterior proposición, son aquellos que obtuvieron porcentajes de la votación no mayores del 0.5%.<sup>32</sup> Según las estadísticas de Rae, en 115 elecciones, el partido más débil, en términos electorales, fue privado de representación en 74 ocasiones.<sup>33</sup>

Ahora bien, respecto al anterior punto, surge la pregunta, en relación con la ley de Duverger sobre la representación proporcional, de si la "eliminación" de los partidos débiles es o no es un rasgo exclusivo de los sistemas electorales mayoritarios. Los resultados de Rae nos dicen que no, puesto que de 74 elecciones en que se privó de representación al partido más débil, 32 se efectuaron bajo alguna variante del sistema de representación proporcional. Cabe aclarar, sin embargo, que en virtud de que los porcentajes establecidos por los sistemas de representación proporcional son menores que los que fijan los sistemas mayoritarios, el número de partidos débiles eliminados del panorama legislativo por los primeros, es bastante menor al de los segundos.<sup>34</sup>

5.5. Los sistemas electorales y la desatomización de los sistemas de partidos legislativos.

La cuarta proposición de Rae que nos interesa, establece que los sistemas electorales desatomizan a los sistemas de partidos legislativos.<sup>35</sup> Esta proposición surge de las tres anteriores proposiciones, puesto que si un sistema electoral tiene a otorgar ventajas a los partidos fuertes, en especial a aquellos con un respaldo mayoritario o casi mayoritario, y a colocar en posición desventajosa a los partidos más débiles, privándolos de representación, podremos, concluir por consiguiente, que el número total de partidos políticos presentes en el foro legislativo, será siempre menor que el número de partidos existentes formalmente. De esta manera, sin importar que la competencia electoral esté altamente pulverizada, las leyes electorales propiciarán que los sistemas de partidos parlamentarios sean menos atomizados que sus contrapartes electorales. Las leyes electorales, por lo tanto, actúan como fuerzas desatomizadoras, otorgando ventajas a los partidos fuertes y sólidamente establecidos, y penalizando a los partidos más pequeños y débiles.<sup>36</sup>

### 5.6. Los sistemas electorales y el bipartidismo.

La quinta proposición de Rae rectifica la "ley" de Duverger que establece que los sistemas de mayoría relativa a una vuelta, propician el dualismo partidario. En vista de que Duverger afirma, que de todas las leyes ésta es la que más cerca está de la universalidad, son de gran relevancia las investigaciones de Rae al respecto. Así pues, para que la "ley" de Duverger fuera tal, sería necesario que todos los sistemas bipartidistas estuvieran vinculados con sistemas electorales de mayoría relativa a una vuelta y que todo sistema electoral de mayoría relativa a una vuelta, estuviera asociado con un sistema bipartidista. <sup>37</sup> Sin embargo, las investigaciones de Rae mostraron que, en 107 elecciones sólo el 89.7% de éstas encuadran dentro de la categoría establecida por el enunciado de Duverger. <sup>38</sup> Esto implica que si bien existe una fuerte relación entre el sistema mayoritario a una vuelta y el bipartidismo, no es posible hablar de una ley sociológica en un sentido absoluto.

Así, en los 107 casos examinados por Rae, hubo 7 elecciones que se realizaron bajo el sistema de mayoría simple a una vuelta, que no produjeron un sistema bipartidista legislativo. <sup>39</sup> Las 7 elecciones se efectuaron en el Canadá. En seis, los dos partidos más fuertes obtuvieron menos del 90% de los escaños. En las restantes, el primer partido obtuvo el 70% de los escaños. La explicación del caso canadiense radica en la intensa hostilidad existente entre grupos regionales, culturales y lingüísticos

sobrepuestos, lo que produce un sólido apoyo para los partidos minoritarios que son fuertes a nivel local.<sup>40</sup> Del caso canadiense surge la necesidad de modificar la citada "ley" de Duverger.

Por otro lado, las investigaciones de Rae también arrojaron otras 4 excepciones a la referida "ley" de Duverger, pero estas últimas surgieron, a diferencia del caso canadiense, cuando bajo el sistema de representación proporcional austriaco, se configuró un sistema bipartidista legislativo.<sup>41</sup>

Como conclusión, respecto a la "ley" de Duverger que establece que los sistemas mayoritarios a una vuelta propician el dualismo partidario, Rae sugiere que, si bien la ley de Duverger describe una relación muy fuerte, las excepciones canadienses y austriacas, demuestran que es necesario rectificarla. De esta manera, para Rae una redacción más precisa de la citada "ley" de Duverger, establecería que los sistemas electorales de mayoría relativa de una vuelta siempre están vinculados al bipartidismo excepto cuando existen partidos minoritarios fuertes a nivel local, y otros sistemas electorales están vinculados con el bipartidismo sólo donde los partidos electorales son muy débiles.<sup>42</sup>

#### 5.7. Los sistemas electorales y la atomización de los sistemas de partidos electorales y legislativos

Por último, la sexta proposición de Rae que nos reporta interés, establece que los sistemas electorales de representación proporcional tienden a estar vinculados con sistemas de partidos,



tanto electorales como legislativos, más atomizados que los sistemas electorales mayoritarios.<sup>43</sup> Cabe aclarar respecto a esta proposición, que la existencia de sistemas de mayoría que están vinculados con la atomización de sistemas de partidos, no nos permite afirmar que únicamente los sistemas de representación proporcional provocan el multipartidismo. Lo más que se puede llegar a afirmar es que existe una mayor correspondencia entre la representación proporcional y el multipartidismo, que entre los sistemas de mayoría y el multipartidismo.<sup>44</sup>

#### 5.8. La validez de las investigaciones de Rae

En otro orden de ideas, cabe apuntar que las investigaciones de Rae tuvieron como material las elecciones legislativas de veinte democracias liberales y cubrieron un lapso que va de 1945 a 1965.<sup>45</sup> Es importante tener en mente estos datos, debido a que si las conclusiones de Rae tienen alguna validez científica, ésta surge precisamente de la estabilidad política imperante durante veinte años en los veinte países analizados. En forma conjunta, los anteriores datos permitieron desechar la información accidental para aislar las constantes.

5.9. Las dificultades existentes para la realización de investigaciones similares a las de Rae en América Latina

Para realizar un estudio parecido al de Rae en América Latina, que tuviera cierta validez, sería necesaria una estabilidad política generalizada en el área, que, además, fuera relativamente prolongada. Y por si estos obstáculos no bastasen, existe una tercera condición para que un estudio como el de Rae sea valedero. Esta condición es la inexistencia del factor corrupción en las diversas etapas de los procesos electorales. El propio Rae asienta que su análisis ignora el dato de la corrupción bajo la premisa de que en elecciones generales, aquélla es muy rara.<sup>46</sup> Es por esto que, de ser la corrupción un dato importante en algún sistema político que sea objeto de un estudio como el de Rae, cualquier conclusión con pretensiones de científicidad y de generalidad, se vería invalidada con la agravante de que la corrupción es muy difícil de probar estadísticamente.

Para nosotros, las anteriores consideraciones entrañan graves consecuencias, puesto que una región del mundo que no goce de estabilidad política permanente, no sólo sufre innumerables problemas sociales, que es lo más grave, sino que esa misma inestabilidad hace imposible la labor de los juristas, politólogos y sociólogos que buscan dominar la realidad política a través de su observación. Por ello, la tarea de formar un cuerpo sistemático de conocimientos sobre un sistema político dado, es imposible mientras el objeto de estudio lo constituyan sociedades en constante eferve-

cencia.

En América Latina, por ejemplo, de los aproximadamente veinte sistemas políticos que pudieran ser objeto de un estudio similar al de Rae, sólo el mexicano y en menor medida los de Costa Rica y Venezuela, han conseguido una estabilidad política prolongada. Es por esto que, por el bien común de nuestro país, los mexicanos debemos salvaguardar nuestra costosa estabilidad política, pero siempre y cuando no sacrifiquemos la justicia social.

## NOTAS AL CAPITULO V

## LAS LEYES SOCIOLOGICAS SOBRE LOS PARTIDOS POLITICOS

- (1) Cfr. Vega, Pedro de. (Ed.) Teoría y Práctica de los Partidos (Presentación), Editorial Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 8.
- (2) Idem, p. 9.
- (3) Ibidem.
- (4) Cfr. Montero Gibert, José R. La Financiación de los partidos políticos en los Estados Unidos, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 393.
- (5) Cfr. Furtak, Robert K, El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México, UNAM, México, 1978, pp. 43-45.
- (6) Cfr. Michels, Robert, Democracia Formal y Realidad Oligárquica, en la obra: Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos, Ed. Anagrama, 1980, pp. 242 y ss.
- (7) Cfr. Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 232.
- (8) Cfr. Carreras, Francesc y Vallés, Josep, Las Elecciones, Ed. Blume, Barcelona, 1977, p. 63.
- (9) Cfr. Duverger, op. cit., supra nota 7. p. 232.
- (10) Cfr. Carreras, op. cit., supra nota 8, p. 62.
- (11) Idem, p. 63.
- (12) Idem, p. 65.
- (13) Cfr. Duverger, op. cit., supra nota 7, p. 267.
- (14) Idem, p. 232.
- (15) Idem, p. 245.

- (16) Cfr. Carreras, op. cit., supra nota 8, p. 183.
- (17) Idem, p. 189.
- (18) Ibidem.
- (19) Cfr., entre otros; Enrique Serna Elizondo. Un sistema de partidos semicompatitivo, el caso de México, en: "Anuario Jurídico" IX, 1982. México D.F., p. 246.
- (20) Cfr. Rae, Douglas. W. The Political Consequences of Electoral Laws, New Haven, Yale University Press, 1967, p. 70.
- (21) Idem, p. 86.
- (22) Idem, p. 88.
- (23) Idem, p. 70.
- (24) Ibidem.
- (25) Ibidem.
- (26) Idem, p. 72.
- (27) Ibidem.
- (28) Idem, p. 74.
- (29) Ibidem.
- (30) Idem, p. 75.
- (31) Idem, p. 77.
- (32) Ibidem.
- (33) Idem, p. 78.
- (34) Ibidem.
- (35) Idem, p. 79.
- (36) Idem, p. 83.
- (37) Idem, p. 93.
- (38) Idem, p. 94.
- (39) Ibidem.
- (40) Ibidem.
- (41) Idem, p. 95.



- (42) Ibidem.
- (43) Idem, p. 98.
- (44) Idem, pp. 98-103
- (45) Idem, p. 7.
- (46) Idem, p. 68.

## LA NECESIDAD DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL MUNDO

1. El hombre político

El hombre, decía Aristóteles, es un ser político, que necesita convivir con sus semejantes, pero a la vez encuentra que las diferencias de opinión que tiene con sus semejantes le impiden lograr una convivencia armónica y pacífica. Esta situación siempre ha existido en el mundo. Así, en un primer momento de la historia de la humanidad imperó la ley del más fuerte. Posteriormente, un derecho primitivo adquiere forma y el hombre empieza a sujetar su conducta a ciertas normas. Luego, en la antigua Grecia, surge la democracia directa como fórmula mediante la cual una comunidad se autogobierna. El tiempo pasa y después de una época estamental en la que los hombres se encuentran impedidos para participar en la constitución del gobierno, el rey se ve obligado a compartir su monopolio del poder político con el parlamento. En un principio, el acceso al parlamento estaba limitado a aquellos hombres que tenían cultura y propiedades. En esta etapa el voto era censitario. Pero con el advenimiento de la revolución industrial y con la creciente importancia de las clases trabajadoras se extendió el voto a las masas haciéndose universal. Fue en este momento cuando, de una manera natural, nacieron los partidos políticos como entidades que representaban una corriente política determinada que buscaba acceder al gobierno para lograr participar activamente en la toma de decisiones políticas.

## 2. Características de las sociedades contemporáneas que hacen necesarios a los partidos

Ahora bien, las sociedades contemporáneas se han desarrollado de tal forma que actualmente las decisiones políticas importantes requieren de un cúmulo de información altamente compleja que solamente las élites del poder tienen. Por estos motivos, las consecuencias de una decisión política pueden determinar la existencia misma de la sociedad. Por otro lado, la población de los Estados contemporáneos hace técnicamente imposible una democracia directa que aún y cuando fuera factible, sólo propiciaría una pulverización de las corrientes políticas que impediría el establecimiento de un gobierno lo suficientemente fuerte como para hacer efectivos sus programas de gobierno. Porque para hacer operativo un gobierno, las miles de opiniones existentes en una sociedad dada sobre la conducción de la administración pública deben reducirse a unas cuantas que sean las más viables y representativas de esa sociedad. Para lograr esta decantación de las corrientes políticas es que surgen los partidos políticos.

Al decir de Agustín Basave "prescindir de los partidos políticos en los grandes Estados contemporáneos equivale a prescindir de la representación". "Vivimos en un mundo quebrado, fraccionado, partido. En este sentido, no es para maravillarse que existan partidos si antes tomamos en cuenta que el mundo está partido." <sup>1</sup> Así, la única forma civilizada de coexistir en un mundo quebrado y fraccionado, es convirtiendo la desdencia

en colaboración.

Por otro lado, "la creciente influencia de los partidos en el desenvolvimiento de la democracia pluralista - económica, social y política - y su impacto en el funcionamiento de las instituciones<sup>2</sup> clásicas del Derecho Constitucional - división de poderes, sistema representativo - determinan la creciente importancia y necesidad de los partidos en la sociedad contemporánea. De esta manera, "la más importante forma colectiva de participación en el proceso político, en nuestros días, es el partido político." <sup>3</sup>

Desde hace aproximadamente 100 años, los partidos han "contribuido a la articulación del pluralismo, decantando una práctica representativa creciente con instituciones progresivamente eficaces, y cumpliendo funciones insustituibles." <sup>4</sup> Así respecto a la necesidad de los partidos políticos, Duverger se pregunta:

...¿Sería más satisfactorio un régimen sin partidos? He ahí la verdadera cuestión. ¿Estaría mejor representada la opinión, si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores, sin que éstos pudieran conocer realmente las tendencias de aquéllos? Estaría mejor preservada la libertad, si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coligados en for

manciones políticas? <sup>5</sup>

Las preguntas y respuestas de Duverger aclaran, sin duda, que en el sinuoso camino de la legitimación democrática del poder político contemporáneo los partidos "participan decisivamente en calidad de factores ineludibles de la constitución de la unidad, de la mediación de las decisiones y de la prefiguración de la voluntad pública." <sup>6</sup>

### 3. La necesidad de los partidos políticos en México

En México los partidos políticos son necesarios para canalizar el descontento social que cuestiona la legitimidad del sistema político y que de no encausarse a través de partidos, se expresará subversivamente.

Ante las alternativas de la autocracia y de la partidocracia sólo esta última garantiza la estabilidad política necesaria para sostener un desarrollo económico prolongado y lograr una distribución de la riqueza más equitativa. Estas ideas son las que sustentó el ejecutivo federal en su iniciativa de adición al artículo 41, de 4 de octubre de 1977, cuando dijo:

Imbricados en la estructura del Estado, como cor  
pos intermedios de la sociedad que coadyuvan a in  
tegrar la representación nacional y a la formación  
del poder público, el Ejecutivo Federal a mi cargo



estima conveniente adicionar el artículo 41 para que en este precepto quede fijada la naturaleza de los partidos políticos y el papel decisivo que desempeñan en el presente y en el futuro de nuestro desarrollo institucional... 7

## NOTAS AL CAPITULO VI

## LA NECESIDAD DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL MUNDO

- (1) Cfr. Basave Fernández del Valle, Agustín, Partidos Políticos y Sistemas Electorales, en: "Anuario Jurídico IX, 1982, México, D.F., p. 20.
- (2) Cfr. Badía Ferrando, Juan, Regulación Jurídico-Constitucional de los Partidos en los Regímenes de Democracia Clásica. Especial consideración del caso italiano, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 299.
- (3) Cfr. Vilas Nogueira, Xosé, Un Esquema de conceptualización de los Partidos Políticos, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 145.
- (4) Cfr. Oehling Ruiz, Hermann, Constitucionalización y Legalización de los Partidos Políticos, en la op. cit., supra nota 2, p. 405.
- (5) Cft. Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 449.
- (6) Cfr. Schneider, H.P., Los Partidos Políticos en la Ordenación Constitucional de la República Federal Alemana, en la op. cit., supra nota 2, p. 415.
- (7) Cfr. Carrillo Prieto, Ignacio, Reformas Electorales y Reforma Política, en: "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", Nueva Serie, año XIV, núm. 40, enero-abril de 1981, México, D.F., p. 50.

## LAS TIPOLOGIAS DE LAS LEGISLACIONES SOBRE PARTIDOS POLITICOS

1. La importancia del tema

Los politólogos han ideado numerosos sistemas y tipologías para clasificar a los partidos políticos con el fin de comprender mejor su naturaleza y funcionamiento. De la misma forma, los juristas también deben idear tipologías de las legislaciones sobre los partidos políticos.

Las tipologías de las legislaciones sobre los partidos políticos, son herramientas que permiten al jurista el perfeccionamiento de los sistemas políticos mediante la identificación de sus similitudes y diferencias. Al encasillar a una legislación dada dentro de su respectivo tipo, la tipificación de las legislaciones permite diagnosticar sus fallas y bondades lo que a su vez indica las reformas que es necesario hacerle a esa legislación, para hacerla mas armónica con una sociedad dada. Ahora bien, una legislación partidaria estará en armonía con la realidad política que regula, sólo si es una legislación justa y eficaz. Porque puede suceder que exista una ley eficaz en el sentido de que sus disposiciones sobre partidos políticos, sean aplicadas con gran rigor, pero también puede ser que esa misma ley sea injusta porque promueve artificialmente el monopolio del poder político por parte de cierto partido o partidos, en detrimento de otro u otros partidos. Por otro lado, puede ha

ber una ley de partidos justa en cuanto que persiga establecer una igualdad y libertad de los partidos políticos, casi utópica, pero ineficaz porque la realidad rehusa sujetarse a sus disposiciones.

Ahora bien, incluso cuando una ley de partidos logra equilibrar satisfactoriamente la justicia y la eficacia, la dinámica social obliga al legislador a mantener ese equilibrio a través de las reformas a la ley que surgen como de las consecuencias de las mutaciones que sufre la sociedad.

## 2. Los tipos de legislaciones sobre partidos

### 2.1. Las legislaciones maximalistas y minimalistas

Actualmente la actitud del Estado y particularmente la del legislador hacia los partidos políticos, oscila entre dos posiciones generales antagónicas entre sí que han sido bautizadas como las posiciones maximalista y minimalista, de acuerdo con la mayor o menor intensidad de la normación a la que están sujetos los partidos. Las anteriores categorías etiquetan de manera general el carácter de la legislación ordinaria o constitucional, sobre los partidos políticos.

Ahora bien, una normación de tipo maximalista se caracteriza por "la tendencia a una profunda intervención Estatal en la vida de los partidos, mientras que bajo la posición minimalis

ta, el Estado adopta una posición más bien pasiva que permite "un amplio juego del libre desenvolvimiento societario".<sup>1</sup>

Un régimen jurídico maximalista reglamenta detalladamente todos los aspectos de la vida de los partidos, ocupándose de su constitución, registro, organización interna y externa, financiamiento, propaganda y extinción. En cambio, una norma-ción de tipo minimalista esboza sólo generalidades, dejando en libertad a los partidos para autoestructurarse internamente.

Por otro lado, el constitucionalista Jorge Reinaldo Vanossi ha hecho notar, respecto al maximalismo y al minimalismo, que:

...más allá de la medida extensión del poder ejercido por el Estado sobre los partidos, esos dos criterios (tipos) son indicadores de dos actitudes o concepciones en torno al destino o fin de los partidos con relación a la democracia: para los maximalistas, es menester alcanzar una democracia de partidos, utilizando para ello la mayor medida de intervención estatal en la vida interna de tales agrupaciones; en cambio, para los "minimalistas" es suficiente con obtener un juego tal que signifique democracia entre partidos, abundando la pretensión ideal de convertir a cada una de esas agrupaciones en tipos puros de vida democrática.<sup>2</sup>



## 2.2. Las legislaciones cuantitativas y cualitativas

La insatisfacción con la anterior tipología de las legislaciones sobre partidos, ha llevado a los teóricos a elaborar tipologías más precisas y operativas. Entre los juristas insatisfechos, está Vanossi, quien quejándose de la falta de una tipología que nos permita encasillar sin margen de error a cualquier legislación de partidos en uno u otro de esos moldes o esquemas", sugiere buscar "otro patrón o medida" como por ejemplo los tipos de legislaciones cuantitativo y cualitativo.<sup>3</sup>

Antes de desarrollar la anterior tipología, debemos aclarar que si bien Vanossi se refiere a tipos de legislación cuando habla de patrones cuantitativos y cualitativos, también aplica, estas ideas, y con mayor énfasis, a la determinación de la constitucionalidad de los partidos. Por ello, Vanossi llama a sus tipos de legislación "de control cuantitativo" y de "control cualitativo", respectivamente, lo que implica que su estudio está enfocado sobre el control de la constitucionalidad de los partidos políticos más que sobre la creación de tipologías. Ahora bien, en este trabajo, nosotros aplicaremos las ideas de Vanossi a los tipos de legislación sobre partidos, sin considerarlas como controles de la constitucionalidad de los partidos.<sup>4</sup>

Hechas las anteriores aclaraciones, pasamos al análisis de la tipología que divide a las legislaciones sobre partidos, en

ordenamientos cuantitativos y cualitativos. El primer tipo de legislaciones, limita los requisitos o presupuestos legales para el reconocimiento de un partido político, al cumplimiento de ciertas formalidades (contar con estatutos, declaración de principios, programa de acción) y a la exigencia de tener determinado número de afiliados que será fijado en proporción al cuerpo electoral de los distritos electorales o del país. En cambio, las legislaciones de tipo cualitativo, exigen como requisito de esencia, que los partidos sustenten una línea ideológica compatible con el marco constitucional del Estado de que se trate. En otras palabras, la posición cuantitativa, exige requisitos de cantidad que por ende son verificables objetivamente, tales como el número de afiliados necesarios para integrar un partido; mientras que las legislaciones de tipo cualitativo, exigen requisitos de calidad tales como la compatibilidad ideológica entre un partido y el marco constitucional del Estado, cuya verificación es más bien subjetiva.<sup>5</sup>

2.3. Legislaciones que establecen un control institucional-externo, ideológico programático e interno

Otra de las tipologías de la legislación sobre partidos que reviste importancia, es la que presenta J. Ferrando Baffa quien, siguiendo las ideas de Paolo Biscarotti di Ruffia, establece una tipología tripartita, según la cual, el tipo de le-

gislación más sencillo y que primero se adopta por el Derecho, es el de la "institucionalidad externa", mediante el cual el "ordenamiento jurídico se limita a exigir que la actividad de los partidos se desenvuelva dentro de las normas penales y de policía, prohibiendo el uso de la violencia y del fraude para la afirmación y éxito del programa político del partido."

Posteriormente, el Derecho establece un control sobre las ideologías y sobre los programas de los partidos para proscribir la formación y desarrollo de partidos revolucionarios. Finalmente, en un tercer estado, el legislador exige que no solamente el programa y las actividades del partido sean compatibles con el marco constitucional, sino que se exige que el partido se organice internamente en forma democrática. <sup>6</sup>

#### 2.4. Algunas críticas a las tipologías

Una vez vistas algunas de las principales tipologías de las legislaciones que regulan a los partidos políticos, nos toca exponer algunas de las críticas hechas a las legislaciones contenidas en esas tipologías.

Respecto a las legislaciones maximalistas y minimalistas, J.M. García Laguardia recuerda que antaño, a la actitud indiferente del legislador respecto a los partidos políticos, se le llamó la conspiración del silencio, pero actualmente, esa actitud del legislador se ha transformado en lo que él llama "la conspiración de la manipulación constitucional". Mediante esta nueva conspiración se hace uso de:

...una actitud maximalista en el sentido de un tratamiento cuidadoso y extenso del régimen partidario que en gran medida se orienta a su control por parte del poder público. Requisitos --a primera vista inofensivos-- de afiliación, reconocimiento, actividades, programas y financiamiento, reflejan una encubierta intensión limitativa, que deja en manos del gobierno central, a través de órganos específicos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos y naturalmente de su actividad.<sup>7</sup>

La anterior crítica de García Laguardia, formulada respecto de las legislaciones de tipo maximalista, resulta correcta en casos como el de la legislación guatemalteca. Sin embargo, no toda posición maximalista del legislador busca sofocar el fenómeno de los partidos para perpetuar al régimen imperante en el ejercicio del poder político. Esto es así porque el Derecho es un instrumento y como tal, puede servir a fines tanto positivos como negativos. Idealmente, toda legislación debiera servir para ordenar a la sociedad dentro de un marco democrático que respetase el valor de la justicia. De esta manera, si bien en algunos casos el Derecho ha sido instrumento de regímenes autocráticos, en muchos otros casos, afortunadamente, también ha sido una herramienta utilizada para lograr el bien común de los hombres. Tal es el caso de la República Federal Alemana, donde según H.P. Schender, una legislación manifiestamente maximalista ya resuelto:

...las tensiones que todavía aparecían en Weimar entre realidad política y Derecho Constitucional... La constitucionalización de los partidos políticos —junto con otras medidas del derecho electoral— no sólo ha proporcionado a la República Federal, un largo período de estabilidad política, sino que ha estimulado de una manera esencial la configuración de grandes partidos populares y la tendencia al sistema bipartidista. <sup>8</sup>

Ahora bien, por lo que respecta a las legislaciones de tipo cualitativo, Vanossi dice que éstas llevan a la "búsqueda de la cuadratura del círculo constitucional."<sup>9</sup> Mediante esta frase, Vanossi apunta que un régimen de partidos de tipo cualitativo, al establecer un control ideológico sobre los partidos políticos, plantea dos problemas que son, en primer lugar, la determinación del órgano encargado de ejercer ese control ideológico y, en segundo lugar, la fijación de un límite a ese control. Ambos problemas, evidencian que detrás de toda legislación de tipo cualitativo, subyace siempre el peligro de la arbitrariedad. <sup>10</sup>

Por nuestra parte pensamos que las tres tipologías antes descritas, no nos ofrecen un panorama general lo bastante claro de las diversas especies de regímenes jurídicos sobre partidos políticos actualmente en vigor en el mundo, puesto que ninguna explica satisfactoriamente, lo que acontece en la realidad



política de un sistema dado. En otras palabras, las tipologías antes examinadas, no incorporan a su estructura elementos de la realidad social, ya que se quedan en el plano eidético. Así, si tipificamos a una legislación, como maximalista cuantitativa o de institucionalidad externa, nuestra comprensión del fenómeno de la legislación sobre los partidos, estará limitada porque tan sólo conoceremos la cara teórica de la legislación e ignoraremos su lado práctico. Es por esto que las tres tipologías que analizamos brevemente, nos permiten, a lo sumo, imaginar la proyección de una legislación dada en la realidad, pero esta proyección puede muy bien variar una vez vista la realidad; como acontece en los casos alemán y guatemalteco, en los que una legislación maximalista, provoca resultados muy diferentes en la realidad política. En otras palabras, frente a una legislación de tipo maximalista, cualitativa, o de institucionalidad ideológico-programática, es posible pensar en una manipulación constitucional sofocante del pluripartidismo democrático, pero esto no siempre resulta así, ya sea porque los partidos de un sistema político son tan fuertes, que escapan a toda normación jurídica, o bien porque los órganos encargados del control ideológico tengan parámetros muy amplios respecto de lo que es o no es ideológicamente compatible con determinado orden constitucional.

## 2.5 Propuesta de tipología de las legislaciones sobre partidos políticos.

Por los motivos previamente considerados, se hace necesario elaborar una tipología de las legislaciones sobre los partidos políticos que no se quede en el plano meramente teórico, sino

que, con la incorporación de datos provenientes de la realidad política, ofrezca una explicación de las consecuencias prácticas de determinada legislación en el sistema político, con el objeto de saber hasta donde es la legislación sobre partidos, la que determina las características de un sistema político o viceversa. A su vez, este conocimiento nos indicará los ajustes que es necesario hacer en la legislación sobre los partidos y en el sistema electoral.

La tipología que proponemos está dividida en tres partes. La primera está inspirada en la clasificación ontológica que Loewenstein desarrolló para clasificar a las constituciones en normativas, nominales y semánticas según el grado de adecuación entre el texto constitucional y la realidad social respectiva.<sup>11</sup> Aplicando las ideas de Loewenstein al campo de las legislaciones sobre partidos políticos, una legislación será normativa si la realidad del proceso político -específicamente del sistema de partidos-, se adecúa a lo señalado en el texto de la legislación sobre partidos. Como ejemplos de legislaciones normativas, están la Ley de Partidos Alemana de 1967 y también la Ley mexicana de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.

La legislación de tipo nominal no da cuando no existe una concordancia absoluta entre la realidad política de un sistema dado y las normas sobre los partidos políticos. La causa de una serie de factores de índole social y económica y política tales como la falta de educación en general, la inexisten-

de una clase media independiente, el predominio del poder ejecutivo, la existencia de un partido hegemónico y la falta de una tradición política del pueblo; no obstante lo cual, "hay la esperanza de que esa concordancia se pueda dar tarde o temprano, debido a la buena voluntad de los detentadores y destinatarios del poder."<sup>12</sup> Según el maestro Jorge Carpizo -quien alude a las constituciones- el texto nominal tiene una función educativa y busca llegar a ser normativo.<sup>13</sup> En otras palabras, una legislación nominal sobre partidos políticos, constituye en ciertos casos, un proyecto de realidad. Como ejemplo de legislaciones nominales están los textos legislativos promulgados en los Estados Unidos de América para regular todo lo relacionado con la financiación de los gastos electorales de los partidos políticos. Entre los diversos textos de este tipo, destacan el Federal Corrupt Practices Act de 1925, los Match Acts de 1939 y 1940, el Federal Election Campaign Act de 1971 y la Federal Election Campaign Act Amendments de 1974. Algunas de las medidas más importantes contenidas en las dos primeras leyes, son: la prohibición de las contribuciones de funcionarios federales, sociedades anónimas, bancos y sindicatos; la limitación del monto de las contribuciones individuales a los comités nacionales de los partidos; la fijación de límites máximos para los gastos electorales de los partidos y la exigencia de una publicidad pormenorizada de donativos y gastos de los candidatos.<sup>14</sup> Por su parte, la ley de 1974, estableció, entre otras medidas, "por primera vez en la historia norteamericana, la financiación pública de las elecciones, creó un Presidential Election Campaign Fund de carácter

ter apartidista, limitó las contribuciones pecuniarias a las campañas electorales federales, así como los gastos máximos de la campaña presidencial, a un total de 30 millones de dólares; estableció la obligación de todo partido o candidato independiente de rendir cuentas públicas y creó la controvertida Federal Electoral Commission como órgano contralor del proceso electoral.<sup>15</sup>

En palabras de Montero Gibert, "lo más breve que puede decirse de la aplicación de estas leyes norteamericanas, es que fracasaron rotundamente."<sup>16</sup> ¿Por qué el fracaso? pues por la sencilla razón de que "sus preceptos, aunque observados formalmente, tenían cantidad de escavatorias que permitían la violación impune de su espíritu."<sup>17</sup> En otras palabras, la realidad desbordaba los diques formales del Derecho.

Por último, dentro de la primera parte de nuestra tipología nos resta tratar al nivel semántico de las legislaciones sobre partidos. Estaremos en presencia de un orden partidario semántico cuando el sistema político observado en la realidad social esté congelado en beneficio de quienes efectivamente detentan el poder. Esto es, "no hay concordancia entre la realidad y la norma escrita, y si no existiese ninguna legislación escrita, el sistema político real no sería muy diferente al impo-  
rante."<sup>18</sup>

Como es fácil ver, de la clasificación de las legislaciones en normativas, nominales y semánticas, el criterio rector de su división, es el grado de adecuación entre un texto jurídico y la realidad política.

En otro orden de ideas, resulta interesante destacar que si bien, por un lado, la Constitución Federal Mexicana ha sido considerada como un texto jurídico nominal, la L.O.P.P.E., es un texto normativo. Esto es así porque muchos de los postulados sociales de la Constitución de 1917 permanecen aún en el nivel de proyecto. En cambio, las disposiciones de la L.O.P.P.E., justas o injustas, son observadas en su mayoría, con rigor. ¿Por qué la diferencia de niveles entre estos dos tipos? Algunas -entre otras- de las razones, son, primero, que siendo la Constitución el esqueleto jurídico de todo el cuerpo social mexicano, la complejidad de la normación es mucho mayor a la de una ley electoral. Asimismo, una ley fundamental recibe una gran atención por parte de académicos, políticos y de la ciudadanía en general, lo cual no acontece con una ley reglamentaria. Consecuentemente, es más fácil acomodar el contenido de una ley reglamentaria a las necesidades del gobierno. Esta tarea se ve facilitada por lo esotérico que es el tema de los partidos políticos para el pueblo mexicano. De esta manera, conjuntadas las anteriores circunstancias, se logra que coincidan la ley y la realidad.



## NOTAS AL CAPITULO VII

LAS TIPOLOGIAS DE LAS LEGISLACIONES SOBRE  
PARTIDOS POLITICOS

- (1) Cfr. Vanossi, Jorge, Una cuadratura del círculo constitucional: el reconocimiento de los partidos políticos, en la obra: El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos, UNAM, México, 1975, p. 111.
- (2) Ibidem.
- (3) Idem, p. 112.
- (4) Idem, p. 116.
- (5) Idem, p. 113.
- (6) Cfr. Ferrando Badía, Juan, Regulación Jurídico-Constitucional de los Partidos en los regímenes de democracia clásica, en Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, pp. 308-309.
- (7) Cfr. García La Guardia, Jorge Mario, La Constitucionalización del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos en Centroamérica, en la op. cit., supra nota 1, p. 42.
- (8) Cfr. Schneider, H.P. Los Partidos Políticos en la Ordenación Constitucional de la República Federal Alemana, en la op. cit., supra nota 6, p. 423.
- (9) Cfr. Pantoja Morán, David, La Constitucionalización de los Partidos Políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación, con algunas referencias al derecho positivo; en la op. cit. supra nota 1, p.
- (10) Cfr. Vanossi, op. cit., supra nota 1, pp. 118-125.
- (11) Cfr. Carpizo, Jorge, La Democracia y la Clasificación de las Constituciones. Una propuesta, en: "Anuario Jurídico" IX, 1982, México, D.F., p. 360.
- (12) Ibidem.
- (13) Ibidem.
- (14) Cfr. Montero, Gilbert, José, La financiación de los partidos políticos y de las elecciones en Estados Unidos, en op. cit., supra nota 6, p. 395.

- (15) Idem, p. 400
- (16) Idem, p. 395.
- (17) Idem, p. 396.
- (18) Cfr. Carpizo, op. cit., supra nota 11, p. 360.

LA EVOLUCION DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS  
PARTIDOS POLITICOS EN EL MUNDO

1. La importancia del tema para los juristas mexicanos

Actualmente México se encuentra viviendo una etapa de transición de vital importancia para su futuro. Han pasado ya 5 años desde la constitucionalización de los partidos políticos. Durante este tiempo se han celebrado ya 2 elecciones legislativas federales bajo la LOPPE y recientemente se celebró la primera elección presidencial efectuada bajo el ordenamiento electoral que estructuró la Reforma Política. Por las anteriores razones es que hoy, más que nunca, nos es de gran utilidad recordar y examinar las experiencias que en los últimos 60 años han tenido otros países en su afán por alcanzar una democracia integral. Del análisis de la evolución del régimen jurídico de los partidos políticos en el mundo, podremos conocer que debemos quitar y que nos conviene incorporar a nuestro régimen jurídico partidario, según le convenga a nuestra particular idiosincrasia.

2. Las actitudes del jurista ante los partidos políticos

Antes de repasar brevemente la actitud del legislador hacia los partidos políticos—principalmente en el marco de las democracias occidentales—es importante señalar que si bien la aversión inicial sentida hacia los partidos políticos por los ju-

ristas y por los politólogos ha disminuido ostensiblemente en nuestros días, esto no obsta para que persista aún entre éstos una actitud que cuestiona la conveniencia de su regulación jurídica. Así, existen dos corrientes opuestas en relación a este tema. Una considera que el derecho no debe intentar regular la vida de los partidos, puesto que el tema rebasa el campo de lo jurídico. Por otro lado, están quienes piensan que es necesaria una mejor y más amplia normación jurídica de los mismos.

Entre los primeros, existen diversas tendencias según sean los motivos que fundamentan su respectiva actitud. Así, hay quienes consideran que "no sólo la legislación sobre los partidos no va a servir para controlarlos, sino que consagrará jurídicamente la invasión de éstos en la órbita estatal. Y ello, por la sencilla razón de que los partidos no toleran tan fácilmente ser controlados, máxime cuando los titulares de los órganos del Estado encargados de cumplir esta función son por lo común hombres de partido".<sup>1</sup> Respecto a esta aseveración hecha por Triepel, pensamos que es infundada porque establece que los partidos son antes desvinculados del Estado cuando - como veremos en el capítulo sobre la definición, característica y funciones del partido - el partido es una entidad que realiza algunas actividades propiamente estatales.

En cuanto a los gobernantes que siendo miembros de un partido, dificultan por ello la reglamentación jurídica de los partidos, concordamos con Triepel en que significan un gran obs-

título, pero que precisamente por los graves peligros que entraña esta situación, se debe buscar a toda costa su efectiva reglamentación jurídica. Para nosotros el problema planteado por los gobernantes que son miembros de partidos e impiden la normación general de los partidos, es a su vez un problema que cae dentro de lo que debe ser la regulación jurídica de los partidos. El planteamiento anterior es claro en el plano teórico; la solución al problema es establecer con precisión-en la normación de los partidos - que el candidato, una vez electo, debe desvincularse de su partido y relacionarse con su país, con su pueblo. Sin embargo, la realidad nos demuestra que la relación entre el partido y sus miembros elegidos para algún puesto público perdura no obstante las buenas intenciones del derecho y es que en definitiva el representante político lo es del pueblo pero también, y en forma más directa, lo es del partido mismo. Para que los funcionarios públicos no obstaculicen la normación efectiva de los partidos, es necesaria una ciudadanía vigilante que cuente con un mínimo de cultura política que le permita participar activamente en la cosa pública a través de la multiforme opinión pública para evitar los excesos de una partidocracia desbocada.

Dentro de la corriente de los que sustentan la limitación de la "tentación juridizante" están también quienes sostienen que es necesario:

...reducir el control jurídico sobre los partidos políticos a sus exactos términos, partiendo



de la convicción de que, si bien la norma es un instrumento prudencialmente utilizable en esta tarea, no toda disfunción es corregible por el Derecho. Y algo más, que esas disfunciones que hoy pudieran estar provocando tales tentaciones de control y corrección a través del Derecho ni siquiera nos son lo suficientemente bien conocidas - debido a un inadecuado planteamiento metodológico en el análisis de los partidos - como para cimentar con seriedad esta inquietante operación de terapéutica jurídica. <sup>2</sup>

Por nuestra parte, concordamos sólo parcialmente con esta afirmación en lo que respecta al insuficiente conocimiento del fenómeno partidario pero diferimos con la idea de que no toda disfunción es corregible por el derecho. Es nuestro parecer, que el problema de la ineficacia del régimen jurídico en la regulación de los partidos políticos, surge no porque el fenómeno partidario escape a la regulación jurídica per se, sino porque no existe - como lo expresamos en el capítulo sobre teoría general - un cuerpo de conocimientos sistematizado y empíricamente comprobado que permita modelar un régimen jurídico eficaz y justo. Para aclarar este punto nos apoyamos en la siguiente metáfora. Que sea claro para todos que un médico no podrá realizar una operación complicada exitosamente si no cuenta con los suficientes conocimientos teóricos y prácticos. De igual forma, en el campo jurídico, el legislador no podrá estructurar un orden jurídico con

bre los partidos que sea operativo y justo, si no tiene a su disposición un marco teórico adecuado. Pasó mucho tiempo para que la humanidad encontrara la cura de múltiples enfermedades que hasta hace poco eran fatales para el hombre. La cura de esas enfermedades la encontró el hombre después de siglos de investigaciones e hipótesis y no es hasta que se logra conformar un conjunto de conocimientos teórico-prácticos que se llega a la ansiada solución. De igual manera, los sistemas políticos sufren diversas enfermedades sociales y en muchas de éstas encuentranse involucrados los partidos políticos. Sin duda, el día llegará en que se logre estructurar un orden jurídico sobre los partidos que consiga su regularización eficaz y justa.

En este trabajo nosotros nos adherimos a quienes consideran que el Derecho debe regular ampliamente a los partidos políticos pero sin sofocarlos. "Porque, lo que en ningún caso sería admisible, es que los partidos se conviertan en caballos de Troya y asaltantes desde dentro de la propia legalidad democrática".<sup>3</sup>

### 3. La evolución del régimen jurídico de los partidos políticos

Ahora bien, la actitud del legislador hacia los partidos políticos ha pasado por diversas etapas. Así, existen diversas clasificaciones de la actitud del legislador con respecto a los partidos. Para nosotros hacer una mención breve sobre estas clasificaciones no es de gran utilidad pues nos permite apreciar las diferencias profundas que existen entre la evolución del ré-

gimen jurídico sobre los partidos políticos en las democracias eu ropeo-occidentales, por un lado, y en México por el otro.

### 3.1 La clasificación de Triepel

La clasificación de las etapas del régimen jurídico de los partidos políticos más conocida es la que con gran visión elaboró Triepel en 1928, según la cual existen cuatro fases en este proceso que son: "Bekämpfung, Ignorierung, legalisierung und Inkorporierung".<sup>4</sup> La primera etapa se caracteriza por una franca hostilidad hacia los partidos que son proscritos junto con otro tipo de agrupaciones como los sindicatos obreros. La segunda etapa se caracteriza por una posición agnóstica, de indiferencia hacia los partidos. En un tercer momento, los partidos son regulados jurídicamente a través de los reglamentos de los congresos y también de las leyes electorales, pero, en ambos casos sin mencionar a los partidos directamente. La cuarta etapa, según la clasificación de Triepel, es la de la plena incorporación a nivel constitucional.<sup>5</sup>

### 3.2. La clasificación de Biscaretti

Paolo Biscaretti di Ruffia también ha elaborado una clasificación sobre las etapas del régimen jurídico de los partidos políticos. Para Biscaretti:

Después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del Estado Policia y aún en aquella, extremadamente individualista, del Estado surgido de la Revolución Francesa) y después de otra de absoluto agnosticismo al respecto (propia del Estado moderno, de orientación liberal, en el curso del siglo XIX), se ha pasado últimamente a la fase de su progresiva disciplina iuspublicista (culminada, luego, a veces - sobre todo en los Estados autoritarios y de democracia marxista - en una incorporación integral, mediante la concesión a las mismas del status de personas jurídicas públicas con relieve constitucional).<sup>6</sup>

### 3.3. La clasificación de J. Ferrando Badía

Una clasificación más simplificada es la que nos ofrece el constitucionalista español J. Ferrando Badía, para quien "las relaciones del Estado ante el fenómeno de los partidos se dan en 3 etapas que son:

1.- Oposición (Estado policía y en los primeros años del Estado liberal).

2.- Agnosticismo (siglo XIX. Estado liberal)

3.- Progresiva regulación jurídico-constitucional, y en algunos casos integral: incorporación, considerándoles como

personas jurídicas públicas: regímenes de democracia marxista y regímenes autoritarios".<sup>7</sup>

#### 3.4. Una propuesta de clasificación

Una vez consideradas las anteriores clasificaciones sobre la actitud del Estado (y directamente del legislador) hacia los partidos políticos, pensamos que ninguna presenta con claridad suficiente las sub-fases de la regulación jurídica de los partidos. Las grandes etapas están bien definidas, pero es necesario establecer con mayor precisión las sub-fases que, en el proceso de reglamentación jurídica de los partidos, hacen posible el tránsito de una etapa a otra y que pasarían desapercibidas de limitarnos a las etapas sugeridas por los autores vistos. A continuación propondremos una clasificación de las etapas, más detallada y la enriqueceremos con las ideas de pensadores correspondientes a cada etapa. Las etapas de nuestra clasificación son:

- I.- Prohibición
- II.- Tolerancia
- III.- Reconocimiento indirecto a nivel ley ordinaria
- IV Constituciónlización
  - a) Indirecta
    - 1) A través del Derecho de Asociación
  - b) Directa
    - 1) Racionalización del poder (primera posguerra)
    - 2) Incorporación del P.C.U.S. (1936)
    - 3) Genérica (segunda posguerra)



4) integral (Constitución Portuguesa de 1976)

V.- Ley Reglamentaria de la Constitución sobre partidos políticos

3.4.1. Aclaraciones terminológicas de la clasificación propuesta

Antes de desglosar nuestra clasificación, haremos algunas aclaraciones sobre su terminología. La palabra prohibición, que utilizamos para identificar a la primera etapa, nos parece más pertinente-tratándose de una clasificación sobre la actitud del Derecho hacia un fenómeno social-que las palabras oposición u hostilidad que son idóneas para describir la actitud de la sociedad en general o de pensadores políticos mas no para descubrir la posición del Derecho hacia un fenómeno social. El Derecho no hostilizaba ni se oponía, el Estado prohibía jurídicamente la existencia de los partidos.

Respecto al término tolerancia, éste nos parece más apropiado a la situación, pues si bien el derecho no mencionaba a los partidos, la omisión no era por olvido o por indiferencia sino porque el fenómeno de los partidos se iba imponiendo gradual e inconteniblemente al Derecho. Como en el caso de otros fenómenos sociales, el derecho se veía impotente ante el novedoso y complejo fenómeno de los partidos y antes que seguir respaldando una normativa inoperante en la realidad, tuvo que tolerar a los partidos.

Ahora bien antes de comenzar el análisis de nuestra clasificación, es importante aclarar que todas las clasificaciones sobre las diversas etapas del régimen jurídico de los partidos, sufren variaciones en cuanto a su división y orden según sea el sistema político de que se trate. Pero esto no obsta para que la generalidad de los países observen una evolución del régimen jurídico similar a la que proponemos. Por otro lado, cabe decir que las diferentes etapas propuestas tienen muy diversos orígenes y consecuencias según el país en cuestión.

#### 3.4.2. La prohibición de los partidos políticos

Las causas por las cuales los partidos fueron prohibidos durante el siglo XVIII son múltiples. Una de las principales fue la opinión que de los partidos tenía Rousseau y que influyó no sólo en las revoluciones francesas y americana sino que se propagó rápidamente contagiando a pensadores políticos, hombres de Estado y legisladores.

Las ideas de Rousseau sobre la voluntad general del pueblo, que resolvía una antigua antinomia política, eran incompatibles con el fenómeno de los partidos. Para Rousseau el partido era un ente intermedio entre el pueblo y el gobierno, que interfería con la cabal proyección de la voluntad general.<sup>8</sup> Además, el pluralismo político que implicaban los partidos, acarrearba el surgimiento de intereses particulares que buscaban anteponerse al interés general.<sup>9</sup> Es por esto que Rousseau decía que:

il importe pour avoir bien l'annonce de la volonté générale, qu'il n'y ait pas de société particulière dans l'Etat et que chaque citoyen n'opine que d'après lui"... mais quand le noeud social commence a se relacher et l'Etat a s' affaiblir, quand les intérêts particuliers commencent a se faire sentir et les petites sociétés a influer sur la grand, l'intérêt commun s' alteré et trouve des opposants: l'unanimité ne regne plus dans les voix, la volonté generale n'est plus la volonté de tous; et le meilleur avis ne passe point sans disputes. 10

Una de las consecuencias de las antipatías de Rousseau, Montesquieu y otros pensadores, fue sin duda la promulgación de la Ley Le Chapellier, cumbre jurídica de la etapa de la prohibición de los partidos, que proscribía "toda clase de corporaciones de ciudadanos (sindicatos, partidos políticos, etc.) porque limitaban la libertad de los individuos". 11

Por otro lado, en América, Washington, en su ya célebre Farewell Address, dice:

cuando se piensa en lo que podría destruir la Unión, no se puede olvidar ni dejar de estar grandemente preocupados por los inconvenientes que produce la división geográfica de los partidos:

Partidos del Norte y del Sur, del Atlántico y del Oeste. División que, con ocasión de la designación de mandatarios, pueda dar lugar a que se produzca una verdadera divergencia de intereses de carácter localista. La eficacia y la duración de nuestra Unión requiere de un gobierno para el todo. <sup>12</sup>

La aversión inicial sentida hacia los partidos, queda claramente plasmada en las anteriores opiniones. Pero es preciso aclarar que, para los pensadores del siglo XVIII un partido político equivalía a una facción, a "criterio parcial institucionalizado, que, en definitiva, perturbaba a la sociedad política". <sup>13</sup> El partido político como lo conocemos hoy, es un fenómeno eminentemente contemporáneo y "las incipientes formaciones partidarias, llamadas por ellos facciones, bandos y a veces también partidos" no deben ser identificadas con el actual partido político. <sup>14</sup> Madison, por ejemplo, definía a la facción como "cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes y conjuntos de la comunidad". <sup>15</sup>

Bolingbroke que, según Sartori, fue el primer autor que trató extensamente el tema de los partidos, pareció establecer una diferencia entre partido y facción cuando dijo "Gover-

ning by party...must always end in the government of a faction... Party is a political evil, and faction is the worst of all parties." <sup>16</sup> Según éstas palabras Bolingbroke parece establecer sólo una diferencia de grado entre partido y facción. Pero posteriormente precisa que los partidos dividen a los individuos con base en principios, lo que implica una diferencia con las facciones que se basan en intereses. <sup>17</sup> Ahora bien, no obstante el esfuerzo de Bolingbroke, sus ideas sobre partido y facción son ambivalentes y es que no podía ser de otra manera, puesto que el partido político como lo concebimos hoy no existía aún y por ello el esfuerzo intelectual necesario para crearlo teóricamente, requería de más tiempo.

No es sino hasta con Burke que se tiene una clara distinción entre partido y facción. Al decir de Sartori, "Burke is the turning point in the realm of intellectual history". <sup>18</sup> La famosa definición de Burke, largo tiempo incomprendida y anterior con mucho a los primeros partidos, dice: Party is a body of men united, for promoting by their joint endeavours the national interest, upon some particular principle in which they all agreed". El propio Burke amplía el concepto al decir "such generous contention for power (the party's)...will easily be distinguished from the mean and interested struggle for place and emolument". <sup>19</sup> He aquí la distinción clara entre partido y facción. Sin embargo, como pudimos ver de los comentarios de Rousseau, Washington, Madison y Bolingbroke, la definición de Burke



permaneció incomprendida e inaplicada como un fenómeno intelectual surgido prematuramente.

### 3.4.3. La tolerancia de los partidos políticos

La etapa de la tolerancia de los partidos políticos coincide con el Estado liberal del siglo XIX en el cual el lema de laissez passer - laissez faire, aunado a la incontenible fuerza de los partidos como fenómenos de hecho, hace que el Derecho omita referirse positiva o negativamente a los partidos. Esta es la etapa en que nacen los partidos de masas - los partidos obreros - que siendo "socialistas por su objetivo y de masas por su estructura, aparecen fuera del Parlamento con el propósito explícito de cambiar la organización política y económica de la sociedad...no obstante la continuidad de su ausencia en las leyes y la doctrina dominantes". 20

#### 3.4.4. El reconocimiento indirecto de los partidos políticos

Las primeras referencias jurídicas sobre los partidos políticos, se dieron contra la voluntad del legislador quien, a los viejos temores rousseauianos, añadió nuevas fobias como la incompatibilidad de los partidos con la pureza de ciertos principios del Derecho Constitucional clásico como la división de poderes. De esta manera, en un principio "la incorporación legal se hizo furtivamente".<sup>21</sup> "Sólo cuando la situación empezó a hacerse insostenible para la propia coherencia interna del ordenamiento jurídico burgués",<sup>22</sup> fue cuando comenzaron a aparecer, lenta e indirectamente, las primeras alusiones que se referían sólo a ciertas facetas de la vida partidaria, omitiendo reconocer a los partidos su gran trascendencia política y social.

Así, las primeras menciones jurídicas de los partidos, se dan al regularse los comités electorales y el funcionamiento de los grupos parlamentarios. Estas referencias reconocían al partido funciones de grupo electoral y parlamentario, pero su faceta de grupo social, intermediario entre gobierno y pueblo, no fue desarrollada.<sup>23</sup>

Los reglamentos internos de las Cámaras regularon a los grupos parlamentarios como órganos de las cámaras que debían constituir, en proporción a su fuerza electoral, las diversas comisiones de las cámaras.<sup>24</sup> Por otro lado, la reglamentación de los procesos electorales también reconoció indirectamente a los parti-

dos a través del escrutinio de lista.<sup>25</sup> Este tipo de reconocimiento indirecto se dió en Francia en 1919 y también en Alemania, bajo la Constitución de Weimar de 1919 que establecía en su artículo 23 el sistema de representación proporcional, desarrollado en detalle por la Ley Electoral de 1921. Así, la doctrina alemana "vino a consagrar por la vía del sistema electoral" a los partidos políticos.<sup>26</sup>

### 3.4.5. La constitucionalización de los partidos políticos

La progresiva constitucionalización de los partidos políticos sugiere la idea de que la Constitución al asumirlos los domina, pero, en realidad, no parece ser esto cierto, sino lo contrario: la progresiva imposición de los partidos en el ordenamiento constitucional.

Pablo Lucas Verdú

#### 3.4.5.1 Aclaraciones terminológicas

En este trabajo, la etapa de la constitucionalización de los partidos políticos, la dividimos en dos grandes sub-etapas que son la constitucionalización indirecta y la directa. La primera se da cuando durante un largo período los partidos se forman al amparo del derecho de asociación consagrado en las constituciones sin que se aluda expresamente a los partidos en el texto de la constitución.

Por otro lado, la constitucionalización directa de los partidos políticos cubre una amplia gama de niveles de normatividad que van desde la simple mención sin un desarrollo conceptual de la palabra partido político hasta un tratamiento detallado como es el caso de la Constitución Portuguesa de 1976. Así, la constitucionalización directa empieza cuando el vocablo partido aparece en el texto constitucional.

#### 3.4.5.2 La constitucionalización de los partidos durante la primera posguerra

Así pues, en términos semánticos, la constitucionalización de los partidos comienza en la primera posguerra cuando la palabra partido hace su aparición en el texto fundamental, pero es importante destacar por otro lado que la relación de facto entre partidos y constitución es ya centenaria. De hecho, desde finales del siglo XVIII son los partidos "quienes redactaron las constituciones".<sup>27</sup> "La evolución de la Constitución inglesa desde el siglo XVII es inescindible de la historia de los partidos; su incidencia en la configuración y modelación de las instituciones es importantísima; en E.E.U.U., el sistema constitucional es incomprendible en su despliegue histórico y en su funcionamiento contemporáneo si se ignora el papel condicionante de los partidos".<sup>28</sup>

El empuje de los grupos políticos desbordó los diques electorales y parlamentarios a los que se habían visto limitados y penetraron en el texto de la Constitución. La primera fase de la constitucionalización directa de los partidos se inicia -como

corriente general- en los textos fundamentales de la primera posguerra.

Según R. Pelloux, citado por J. Ferrando Badía, la constitucionalización de la primera posguerra obedeció a causas históricas y teóricas. <sup>29</sup> Entre las primeras, estuvo la circunstancia de que los Estados de reciente creación surgieron con una importante intervención de los partidos políticos, que en muchos casos eran las únicas organizaciones que sobrevivieron a la guerra que había deshecho a los gobiernos. <sup>30</sup> Asimismo, gran parte de los redactores de los textos constitucionales, "eran hombres de partido" que por los fuertes lazos con éstos plasmaron en la Ley Fundamental la existencia de los partidos. <sup>31</sup>

Las causas teóricas son principalmente dos. Como ya vimos, después de la primera guerra las únicas organizaciones en pie eran los partidos políticos y al existir un gran número de éstos se hizo necesario, por consiguiente, implantar el sistema electoral de representación proporcional a nivel constitucional y electoral. <sup>32</sup> Por otro lado, la llamada "racionalización del poder", concepto desarrollado por Mirkiné Guetzevitch para describir "la tendencia a convertir en norma o proceso jurídico lo que era proceso político", <sup>33</sup> incluyó al fenómeno de los partidos entre los temas que el Derecho debía tomar en cuenta para la configuración de una normación jurídica más acorde con la realidad social y política. En palabras del propio Guetzevitch:



Un partido político, como tal partido, quedaba hasta ahora fuera de la reglamentación jurídica. El procedimiento para la institución de los Parlamentos no incluía la totalidad de los fenómenos que lo constituyen, y aun cuando en los Parlamentos estuvieren representados los partidos políticos, la ley no reconocía otra cosa que al elector y al diputado. La tendencia a introducir el partido en el Derecho público es una de las líneas características del proceso de racionalización del poder y de la reglamentación máxima de hechos políticos por el derecho. <sup>34</sup>

### 3.4.5.3. La constitucionalización del Partido Comunista Soviético.

Independientemente de la corriente general de constitucionalización directa a que se refiere R. Pelloux existe otro tipo de constitucionalización que se dió en visperas de la segunda guerra mundial. Nos referimos al caso de la Constitución Soviética de 1936 que consagró constitucionalmente al partido comunista. <sup>35</sup> El artículo 126 de esta Constitución en su texto original estableció que:

El partido Comunista de la Unión Soviética es la vanguardia del proletariado en la lucha por la consolidación y desarrollo del régimen socialista y representa el núcleo dirigente de todas las organizaciones de los trabajadores, tanto socia-

les como estatales.

Como es evidente la constitucionalización del P.C.U.S. se inscribe dentro de una corriente diversa a la que originó la constitucionalización de los partidos en Europa Occidental y es precisamente esa diferencia la que nos importa destacar. El caso de la Unión Soviética y de otros países democráticos-populares es sólo un ejemplo entre muchos de que el término constitucionalización de los partidos tiene significados diferentes tanto en el plano meramente semántico como en el praxis. Así, la constitucionalización llevada a cabo en 1936, en la Unión Soviética, buscó la organización totalitaria de la sociedad bajo el imperio de un partido lo que implicó la negación categórica de un sistema plural. <sup>36</sup> En cambio la constitucionalización en Europa Occidental tanto en la primera como en la segunda posguerras buscó lograr que ningún grupo ni organización llegase a monopolizar el poder político y para lograr esto reconoció la existencia de partidos, ya sea dos, o más, que competían para acceder al poder. <sup>37</sup>

Las anteriores consideraciones las aplicaremos al caso de las diferencias entre la Constitucionalización de los partidos en diversos países del mundo y la Constitucionalización mexicana de 1977.

#### 3.4.5.4. La constitucionalización de los partidos durante la segunda posguerra

Dentro de la etapa de la constitucionalización directa de los partidos políticos destacan ocho tipos de constituciones que a su vez configuran tres categorías de legislaciones distintas entre sí. La primera categoría abarca a las Constituciones de Baden, la Italiana y la de Alemania Occidental. La segunda incluye a la Constitución Francesa de 1958 que consagra a los partidos políticos. La tercera gran categoría la constituyen los textos fundamentales de Grecia, Portugal, España y México cuyo procesos de constitucionalización de los partidos políticos se caracterizan no sólo por tener un origen y consecuencias distintos al de las primeras etapas sino por su más amplio tratamiento de los partidos. La selección que dentro de cada una de estas etapas hemos hecho responde a diversos criterios. En la primera etapa el dato que nos interesa es el cronológico. En la segunda el dato que nos interesa destacar es el motivo principal por el que se constitucionalizan los partidos. En la tercera etapa la selección del caso de Portugal surge por la extensión inusitada con que regula a los partidos políticos. El caso mexicano, que trataremos en capítulo aparte, nos interesa por ser el tema central de este trabajo y por que junto con el de Portugal y España constituye un régimen que se encuentra en el umbral de una transición espontánea hacia una democracia auténtica.

Antes de examinar las constituciones de la segunda posguerra, conviene decir algo sobre la situación social y política que privaba en esa época. La traumática experiencia de la segunda guerra había mostrado "los peligros del partidismo radical".<sup>38</sup> "En el primer tercio de este siglo se carecía de procedimientos experimentados para defender el pluralismo democrático".<sup>39</sup> Fue así, como los partidos fascistas y comunistas, aprovechando la coyuntura ofrecida por las libertades constitucionales y las crisis económicas, eliminaron del panorama a los restantes partidos. Pasado el holocausto era evidente que el Derecho podría evitar la repetición de las condiciones que originaron el totalitarismo sólo si permitía a los partidos el paso del campo de la sociología política al plano de las instituciones del Derecho Constitucional.<sup>40</sup>

En un principio, la incorporación constitucional de los partidos políticos buscaba más su control que su legitimación debido a la cercanía de la última conflagración. Esta incorporación, hecha con tibieza y desconfianza comprensibles, fue la que llevó a cabo la Constitución de Baden de 22 de mayo de 1947 que en sus artículos 118 a 121 consagra el sistema de partidos a nivel constitucional.<sup>41</sup> Así el artículo 118 dice:

Los partidos políticos pueden formarse libremente en tanto en cuanto reconozcan en su programa y su comportamiento los principios fundamentales del Estado democrático. No cabe la prohibición

de un partido mientras éste no incumpla esta obligación. Los casos de duda serán dirimidos por el "Staatsgerichtshof" a instancia del gobierno del Land o del partido.

art. 120. Los partidos deben considerarse corresponsables en la configuración de la vida política y en la dirección del Estado, con independencia de que formen parte del gobierno o estén en oposición a él.

La actitud del legislador en este caso conforma una posición maximalista puesto que establece que el programa y comportamiento (actividades) del partido deben ser compatibles con las premisas fundamentales del Estado democrático.<sup>42</sup> Cronológicamente, una de las primeras Constituciones - a nivel general - que incorpora al partido político a su texto es la Italiana del 27 de diciembre de 1947 que establece:

Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir, según el método democrático, a determinar la política nacional"

Como se sigue de este lacónico texto, la posición de la Ley Fundamental Italiana configura una posición minimalista.<sup>43</sup> La normación de la Constitución de Bonn de 23 de mayo de 1949, inspirada en la del Land de Baden, establece en su artículo 21 una posición maximalista, aunque con una redacción más precisa



que la italiana, al desarrollar extensamente las bases generales para determinar la anticonstitucionalidad de los partidos y señalando la obligatoria publicidad de la financiación de los mismos. 44

El texto del artículo 21 establece:

Los partidos colaboran en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su estructura interna debe atenderse a los principios democráticos. Tienen que poder dar cuenta públicamente de la procedencia de sus medios.

Son anticonstitucionales los partidos cuyos objetivos, o la conducta de cuyos miembros, tengan por fin dañar o eliminar los fundamentos de la democracia y la libertad, o poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana. Sobre la cuestión de la anticonstitucionalidad decide el Tribunal Constitucional Federal.

Los restantes aspectos se regularán por leyes federales.

Por su parte, el texto de la Constitución Francesa de 1958 establece en su artículo 4, que: Los partidos y grupos políticos concurren a la expresión del sufragio. Forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de

la soberanía nacional y de la democracia los que constituyen conceptos subjetivos y son por ende requisitos cualitativos. <sup>45</sup>

Una vez vistos los textos de las Constituciones de Baden, de Italia, de Alemania y de Francia nos toca ahora destacar diferencias y similitudes en las causas que dieron origen a la constitucionalización en cada uno de estos sistemas. Así, "aunque en general la constitucionalización suponía un reconocimiento explícito de los partidos y de sus funciones, en algunos sistemas se procuraba con ello superar los graves efectos de su no-reconocimiento anterior". <sup>46</sup>

En los tres países mencionados, los partidos políticos constituían sólidas fuerzas reales con arraigo popular que sobreviven al caos de la segunda conflagración y que influyen de manera determinante en la redacción de los textos constitucionales.

Ahora bien, por otro lado, mientras en "Alemania e Italia se trataba de garantizar la existencia de los partidos frente a veleidades autoritarias y a la vez precaver la existencia de la democracia constitucional, en Francia con la V. República se llegaba a ello por la conciencia de los efectos negativos que había tenido la insularidad multipartidista" <sup>47</sup>

Por otro lado, en Italia la constitucionalización no ha producido consecuencias especiales en el régimen jurídico a excepción de la controvertida Ley Piccoli de 1974. <sup>48</sup>

En cambio, en Alemania Occidental, las actividades del Tribunal Federal Constitucional, que en sentencias del 23 de octubre de 1952 y de 17 de agosto de 1956, prescribió al Sozialistische Reichspartei y al Kommunistische Partei Deutschland respectivamente, y la extensa reorganización de los partidos hecha por primera vez en el mundo, en una ley especial sobre estos últimos son muestra de la repercusión que ha tenido la constitucionalización alemana. 49

En Francia, la constitucionalización de 1958 no produjo la regulación jurídica ordinaria esperada por lo que los partidos siguen siendo normados por la Ley de 1904 como asociaciones del Derecho Público. 50

De esta forma, podemos ver que en Italia y en Alemania, la constitucionalización surge íntimamente vinculada con la experiencia negativa de los partidos fascistas. En Francia, en cambio, la constitucionalización obedece al mal nacional del excesivo multipartidismo y la fragmentación interna de los partidos, que dio lugar a que se hablara de los partidos sin Estado, "de la neutralización de la energía política, del inmovilismo". 51

#### 3.4.5.5. La constitucionalización de los partidos en los setentas

La llamada recepción de los partidos políticos en las Constituciones italiana, alemana y francesa resultó para algunos

insuficiente y fragmentaria, puesto que el lacónico tratamiento de éstos se limitó a establecer su existencia como expresión del derecho de asociación, como actores del proceso electoral y en algunos casos, a la prohibición de determinado tipo de partido. <sup>52</sup> Esta reacción crítica a la constitucionalización que se llevó a cabo en los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial, culmina en una nueva concepción de lo que debe ser la constitucionalización. <sup>53</sup> Esta nueva concepción, sustenta que el texto fundamental no debe circunscribirse a meras declaraciones genéricas de un artículo sino que deben regularse en detalle, a nivel constitucional; la consideración de los partidos políticos como elementos básicos de la vida política, su participación dentro de las instituciones políticas establecidas por la propia Constitución y el carácter de las relaciones entre los partidos políticos y los diversos individuos y grupos de la sociedad. <sup>54</sup>

Como ejemplo destacado de las constituciones de la década de los setentas, que encuadran dentro de la nueva concepción de lo que debe ser la constitucionalización de los partidos, está la Constitución Portuguesa del 2 de abril de 1976, que dedica 22 artículos de un total de 312, a los partidos políticos. <sup>55</sup>

#### 3.4.5.6. Las leyes reglamentarias de la Constitución sobre partidos

Para nosotros, la promulgación de una ley que reglamenta las referencias constitucionales de los partidos políticos es el último eslabón en la cadena de la evolución del régimen jurídico

de los partidos. Cabe aclarar que junto con una ley reglamentaria sobre los partidos, debe darse también una constitucionalización lo suficientemente precisa y extensa como para evitar que una ley reglamentaria desvirtúe el espíritu del legislador constitucional. Sólo cumplidas estas dos condiciones, podremos afirmar que el Derecho está en vías de ponerse a tono con la realidad política contemporánea.

Sin embargo, existen autores para los que la sola constitucionalización de los partidos "es el último escalón al que tan sólo en unos pocos Estados se ha llegado".<sup>56</sup> Como ya expresamos, para nosotros la Constitucionalización por sí sola no constituye la última etapa en el proceso evolutivo de la legislación sobre los partidos, ya que ésta queda incompleta sino no es complementada por una ley reglamentaria que específicamente regule a los partidos políticos. Ni aún una constitucionalización amplísima del tipo portugués puede suplir la falta de una ley reglamentaria.

El primer país en el mundo que al régimen constitucional le sumó una ley reglamentaria sobre los partidos fue Alemania, cuando en 1967, dieciocho años después de la constitucionalización, se aprobó la Ley de Partidos. El lapso de dieciocho años, transcurrido entre la constitucionalización de los partidos y la promulgación de la Ley de Partidos, "demuestra la indecisión del legislador antes de comprometerse y comprometer al país en una ley sin precedentes salpicada de riesgos".<sup>57</sup> Los problemas que



presentaba la confección e implantación de una Ley de Partidos surgían, por no haber antecedente alguno en la regulación de un fenómeno tan complejo y rebelde al control jurídico como lo es el partido político. Como posteriormente veremos, el legislador alemán se veía confrontado con la ardua tarea de controlar el funcionamiento de varios partidos políticos fuertes, organizados, y arraigados firmemente en una tradición política, que se remontaba al siglo pasado, mientras que el legislador mexicano de 1977, legislaba prácticamente para crear un sistema de partidos que en la realidad política mexicana nunca había funcionado, por carecer los partidos de oposición de vigor político, de organización, y de un respaldo popular amplio.

En Italia, el 2 de mayo de 1974 se publicó la Ley Piccoli que, al igual que la ley alemana de 1967, configura una regulación jurídica de los partidos de gran extensión y detalle. Por otro lado, en Francia la Constitucionalización de 1958 sigue sin su complemento.

#### 4. Contenido esencial de una ley de partidos

La reglamentación legal de los partidos debe abarcar un mínimo de temas generales como son: el concepto jurídico de lo que es un partido político, sus funciones, (como grupo electoral y como grupo parlamentario), su naturaleza jurídica, su constitución, registro, organización interna, sus derechos y obligaciones, su régimen patrimonial, su funcionamiento en relación con el sistema electoral y la justicia electoral.

## NOTAS AL CAPITULO VIII

## LA EVOLUCION DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL MUNDO

- (1) Cfr. Vega, Pedro de, (Ed.) Teoría y Práctica de Los Partidos Políticos, (Presentación). Edit. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 25.
- (2) Cfr. Garrorena Morales, Angel, Hacia un análisis democrático de las disfunciones de los partidos políticos, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 71.
- (3) Cfr. Vega, op. cit., supra nota 1, p. 25
- (4) Cfr. Lucas Verdú, Pablo, La relativización constitucional a los partidos políticos, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1976, p. 376.
- (5) Ibidem.
- (6) Cfr. García La Guardia, Jorge Mario, Subversión, contra insurgencia, pluralismo restringido, en: "Anuario Jurídico" IX, 1982, México, D.F., p. 103.
- (7) Cfr. Ferrando Badía, Juan, Regulación Jurídico-Constitucional de los Partidos en los Regímenes De Democracia Clásica, en la op. cit., supra nota 1, pp. 299-300.
- (8) Cfr. Morodo, Raúl, Partidos y Democracia: los partidos políticos en la Constitución española, en la obra: Los Partidos en España, Ed. Labor, Madrid, 1979, p. 6.
- (9) Ibidem.
- (10) Cfr. Aja, Eliseo, Propuesta para la Constitucionalización de los Partidos Políticos, en la op. cit., supra nota 1, p. 271.; Morodo; op. cit., supra nota 8, p. 6.
- (11) Cfr. Badía, op. cit., supra nota 7, p. 299.
- (12) Cfr. Vega, op. cit., supra nota 1, p. 13.

- (13) Cfr. Morodo, op. cit., supra nota 8, p. 6
- (14) Cfr. Quintero, César, Partidos políticos y sistemas electorales en: "Anuario Jurídico" IX, 1982, México D.F., p. 169.
- (15) Ibidem.
- (16) Cfr. Sartori, Giovanni, Parties and Party Systems, Cambridge University Press, 1977, p. 6.
- (17) Ibidem.
- (18) Idem, p. 13.
- (19) Idem, p. 9.
- (20) Cfr. Aja, Eliseo, Propuesta para la Constitucionalización de los Partidos Políticos, en la op. cit., supra nota 1, p. 272.
- (21) Cfr. Morodo, op. cit., supra nota 8, pp. 8.
- (22) Cfr. Vega, op. cit., supra nota 1, pp. 21-22.
- (23) Ibidem'
- (24) Cfr. Biscaretti di Ruffia, P. Derecho Constitucional, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 721 y ss.
- (25) Cfr. Charlot, Jean, Les Partis Politiques, Paris, A. Colin, 1977, p. 152.
- (26) Cfr. Lojendio, Ignacio María de, Algunos Problemas que plantea la Constitucionalización de los Partidos Políticos, en la op. cit., supra nota 1, p. 356.
- (27) Cfr. Oehling Ruiz Hermann, Constitucionalización y legalización de los partidos políticos, en, op. cit., supra nota 1, p. 405.
- (28) Cfr. Lucas Verdí, op. cit., supra nota 4, p. 377.
- (29) Cfr. Bodía, op. cit., supra nota 7, p. 300.
- (30) Idem, p. 301.
- (31) Ibidem.
- (32) Ibidem.
- (33) Idem, pp. 301-302.

- (34) Ibidem.
- (35) Cfr. García Álvarez, Manuel, Partido y Estado en las Constituciones Socialistas, en la op. cit., supra nota 1, p. 337.
- (36) Cfr. Oehling Ruiz, Hermann, op. cit., supra nota 27, p. 408
- (37) Idem, p. 407.
- (38) Idem, p. 406.
- (39) Ibidem.
- (40) Ibidem.
- (41) Cfr. Schneider, H.P. Los Partidos Políticos en la ordenación constitucional de la República Federal Alemana, en la op. cit., supra nota 1. p. 421.
- (42) Ibidem.
- (43) Cfr. Pantoja, David, La constitucionalización de los partidos políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación, en la obra: El Régimen Constitucional de los Partidos, UNAM, México, 1975, p. 70.
- (44) Cfr. Schneider, H.P., op. cit., supra nota 41, p. 423.
- (45) Cfr. Pantoja, op. cit., supra nota 43, p. 70.
- (46) Cfr. Oehling, op. cit., supra nota 27, p. 407.
- (47) Ibidem.
- (48) Ibidem.
- (49) Cfr. Lojendio, op. cit., supra nota 26, p. 365.
- (50) Cfr. Charlot, Jean, Les Parties Politiques, París, A. Colin, 1977, p. 152.
- (51) Cfr. Basave, Agustín, Partidos Políticos y sistemas electorales, en: "Anuario Jurídico" IX, 1982, México, D.F., p. 24.
- (53) Cfr. Aguiló Lucía, Lluis, Los Partidos Políticos en la Constitución Portuguesa de 2 de Abril de 1976, en la op. cit., supra nota 1, p. 292.
- (54) Idem, pp. 292-293.
- (55) Idem, p. 292.
- (56) Idem, p. 285.
- (57) Cfr. Lojendio, op. cit., supra nota 26, p. 360.

LA LEGISLACION ELECTORAL FEDERAL MEXICANA SOBRE PARTIDOS  
POLITICOS DE 1911 A 1982.

1. Introducción

En el presente capítulo examinaremos la legislación federal mexicana sobre los partidos políticos. Por razones metodológicas, nos referiremos en primer lugar al concepto y al marco jurídico del derecho de asociación, con especial referencia a algunos problemas que plantea este derecho en relación con el ordenamiento jurídico -constitucional y reglamentario- estructurado por la Reforma Política de 1977. En segundo término, consideramos algunas de las causas que determinaron el surgimiento tardío de los partidos en México, refiriéndonos de manera específica al sistema electoral imperante en México durante el siglo XIX. Por último, examinaremos la legislación federal mexicana sobre los partidos políticos desde la Ley Madero de 1911, hasta las disposiciones partidarias -constitucionales y reglamentarias- surgidas de la Reforma Política de 1977.

2. La importancia del derecho de asociación

El derecho de asociación constituyó por mucho tiempo el único renuncio por el cual las constituciones reconocieron indirectamente, que mediante el ejercicio de la libertad de asociación los ciudadanos de un Estado podían constituir, sujeta<sup>do</sup> a las formas jurídicas establecidas, "instituciones



permanentes para la consecución de objetivos que interesan por igual a sus integrantes". <sup>1</sup>

Así, "al amparo de este derecho nacen los sindicatos, las asociaciones civiles, las sociedades civiles y mercantiles, las corporaciones de representación patronal, las instituciones de cultura, las fundaciones, los clubes y partidos políticos, las sociedades cooperativas, y demás organismos semejantes". <sup>2</sup>

### 2.1. El ejercicio y las limitaciones del derecho de asociación

El ejercicio de este derecho no es absoluto. La doctrina y el legislador lo han restringido, estableciendo diversas limitaciones que en el caso mexicano son dos; que el objeto de la asociación sea lícito y en tratándose de asuntos políticos del país, solamente los ciudadanos de la República podrán ejercer el derecho.

De esta manera, salvo las excepciones establecidas en la constitución "en el orden político podemos afirmar que los partidos tienen existencia propia por reconocimiento a nivel constitucional lo que quiere decir que el Estado no los podrá desconocer por vía legislativa o reglamentaria, como desgraciadamente ha ocurrido". <sup>3</sup>

### 2.2. La garantía estatal del derecho de asociación

"El reconocimiento del derecho de asociación implica

para el Estado el deber de garantizar tres aspectos<sup>4</sup>: en primer lugar el reconocimiento de la libertad para asociarse de los ciudadanos; segundo, respetar la autonomía de las asociaciones y tercero la confección de un cuerpo jurídico que permita a las asociaciones funcionar y desarrollarse.

Por otro lado, cabe recordar que como todo derecho natural el de asociación es anterior al Estado mismo por lo que éste tan sólo lo reconoce.

2.3. Antecedentes y texto vigente del artículo 9º constitucional que consagra el derecho de asociación en México

El primer antecedente del vigente artículo 9º constitucional, lo constituye el artículo 22 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1956 y que pasa a ser en lo esencial el art. 9º de la Carta Magna de 1857 del que es tomado con ligeras modificaciones por la Constitución de 1917,<sup>5</sup> la que establece, también en su artículo 9º, que:

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...

2.4. Algunos problemas de interpretación planteados por el artículo 9º de la Constitución de 1917

Si bien la constitucionalización de los partidos políticos de 1977, con su extenso tratamiento de los partidos parece haber condenado al olvido al viejo comodín que ha sido el artículo 9º constitucional, esto no es así, pues tanto la falta de técnica legislativa, o como necesidades de tipo político han ocasionado, respecto a este artículo, un problema importante del que casi nadie se ha ocupado, y que hace resurgir al artículo 9º al plano estelar en relación con los partidos políticos. El problema a que nos referiremos surge en 1977, pero su origen se encuentra en las anteriores leyes electorales que fijaron requisitos y condiciones para la constitución y registro de los partidos nacionales.

2.5. El problema planteado por el artículo 9º constitucional antes de la Reforma Política

El problema de interpretación del artículo 9º constitucional hasta antes de la Reforma Política radicaba en que las leyes electorales vigentes desde 1918 hasta 1973 fijaron requisitos de constitución y de registro para los partidos políticos nacionales, cuando el artículo 9º constitucional no establece más que las dos limitaciones ya vistas.

Ahora bien, el artículo 9º de la Constitución Federal, según es bien sabido, establece la libertad de asociación, consagrando como derecho subjetivo público de todo ciudadano mexicano el de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos

del país. Este derecho se establece sin ninguna limitación por el citado precepto constitucional, "de lo que podría inferirse que la Ley Federal Electoral de 1973, que consigna los elementos" humano (número de ciudadanos requerido) ideológico, programático y de permanencia para formar un partido político nacional, "pudiese contraponerse a la ya citada disposición del Código Supremo y Fundamental de la República".<sup>6</sup> Ahora bien, uno de los argumentos esgrimidos para demostrar que no existe inconstitucionalidad es que en el artículo 54 de la propia Constitución se alude a los "partidos políticos nacionales" formados de acuerdo con la Ley Federal Electoral, como únicos capacitados para acreditar diputados ante la Cámara respectiva del Congreso de la Unión. Ahora bien, según Burgoa:

Esta remisión a dicho ordenamiento legal secundario entraña una complementación que la propia Constitución establece a la libertad de asociación que instituye su artículo 9º. La citada complementación estriba en que, para que una agrupación política se conceptúe como partido político nacional, es menester que se forme y organice de conformidad con lo dispuesto en la invocada ley."<sup>7</sup>

De la anterior interpretación se sigue, que en ejercicio de la libertad consagrada por el artículo 9º, lo que se forma es una asociación política en sentido lato, mientras que la asociación política en sentido estricto -el partido político- sólo se puede formar al amparo de la Ley Federal Electoral

ral. De este manera:

"todo ciudadano de la república tiene el derecho de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, pudiendo o no asumir las agrupaciones que al efecto se formen, la naturaleza de partido político nacional, según se estructuren o no de acuerdo con el expresado ordenamiento secundario. <sup>8</sup>

Por los razonamientos anteriores, "al amparo del art. 9º constitucional, pueden crearse múltiples asociaciones de tipo político, como de hecho sucede, posibilidad que no restringe la Ley Federal Electoral... <sup>9</sup>

## 2.6. El problema de interpretación después de la Reforma Política

La interpretación anterior al problema de interpretación del artículo 9º Constitucional fue aceptable hasta que en 1977 la Reforma Política incorporó al texto constitucional a los partidos a través de las adiciones al artículo 41. A partir de ese momento, surgió un nuevo y complejo acertijo jurídico que plantea entre otros, los problemas de la inconstitucionalidad de la L.O.P.P.E. y de la falta de armonía entre el art. 9º y el 41 Constitucionales. El primer problema surge porque la ley reglamentaria de los partidos a partir de 1977, la L.O.P.P.E, estableció en su artículo 19 que tanto los partidos políticos nacionales como las asociaciones políticas nacionales se organi-



zarán en los términos de esa ley reglamentaria. De esta forma, la interpretación válida antes de la Reforma Política resulta inaplicable a la nueva Ley Electoral que abarca y tipifica también a las asociaciones políticas. ¿Dónde, pues, queda la libertad de los ciudadanos mexicanos consagrada en el artículo 9º para formar asociaciones políticas sin más limitación que la de tener un objeto lícito?. ¿Acaso la letra muerta del artículo 9º? Para responder a esta pregunta, a continuación examinaremos algunas posibles interpretaciones del problema planteado por el artículo 9º constitucional. Así, podría considerarse que los partidos políticos, por ser considerados bajo el artículo 41 reformado como entidades de interés público, a diferencia de la Ley Electoral de 1973 que los consideraba como simples asociaciones, quedan fuera del ámbito del art. 9º y por ende no hay problemas de interpretación.

Sin embargo esta interpretación no resulta convincente porque según dice el maestro Jorge Carpizo "la categoría de entidades de interés público otorgada a los partidos, las equipara a los sindicatos y ejidos"<sup>10</sup> y puesto que estas entidades surgen, sin duda, al igual que los partidos políticos, del ejercicio del artículo 9º, no importa por lo tanto cuál es la naturaleza jurídica de los partidos políticos, puesto que la libertad para formar un partido surge ante todo con una consecuencia del derecho de asociación.

Por otro lado, las reformas constitucionales de 1977 que regulan extensamente, y por primera vez en México, los aspectos medulares de la vida de los partidos pasan por alto

referirse expresamente al derecho de asociación que tienen los ciudadanos como vía fundamental para formar partidos políticos. Efectivamente, en ningún artículo se establece éste derecho en relación directa y expresa con los partidos políticos. Esta laguna debe llenarse porque de lo contrario la única vía constitucional que reconoce a los ciudadanos mexicanos el derecho para formar partidos políticos es el artículo 9º, y de ser ésta la situación, la L.O.P.P.E. es inconstitucional, pues establece limitaciones, condiciones y requisitos para la formación de los partidos políticos, que no contempla la Ley Fundamental en el citado artículo.

2.7. Una propuesta de solución al problema de la interpretación del artículo 9º Constitucional

Una de las posibles soluciones al problema considerado en el apartado anterior podría ser la adición del artículo 41 Constitucional de tal forma que establezca el derecho de los ciudadanos mexicanos a formar partidos políticos con ciertas condiciones de tipo cuantitativo y cualitativo. Esta solución es la que en términos generales adopta la Constitución Italiana de 1947 cuyo artículo 49, que constitucionalizó a los partidos, considera a éstos como una manifestación concreta del derecho de asociación reconocido de manera general por el artículo 18. Así, el artículo 18 de la Constitución Italiana dice:

Los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente, sin autorización, para fines que no estén prohibidos a los particulares por las leyes penales.

Están prohibidas las asociaciones secretas, y las que persiguen, incluso indirectamente, fines políticos mediante organizaciones de carácter militar.

Por otro lado, el artículo 49 de la misma Constitución establece que:

Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional.

Por otra parte, la Constitución Portuguesa de 1976 también regula el derecho de asociación política, no sólo en cuanto a un simple reconocimiento de tal derecho, sino que incluso regula algunos aspectos importantes de su ejercicio. De esta forma, el artículo 47 establece que "el derecho de asociación incluye el derecho a constituir o a participar en asociaciones y partidos políticos y el derecho a concurrir a través de ellos democráticamente en la formación de la voluntad popular y en la organización del poder político".<sup>11</sup>

De lo comentado, surge la necesidad de adicionar el artículo 41 para hacerlo congruente con el 9º y para otorgarle fundamento constitucional a la L.O.P.P.E. Por otro lado, si bien en este caso como en otros, la inconstitucionalidad no es declarada por motivos políticos, cabe, al menos, tratar de lograr que el texto constitucional aparezca limpio, congruente y claro lingüísticamente, puesto que con la actual redacción de los ar-

tículos 41 y 9ª, la Constitución apareció, en lo que a estos dos artículos concierne, parchada e incongruente.

### 3. El desarrollo tardío de los partidos políticos en México

Durante todo el siglo XIX, y hasta el primer cuarto de este siglo los partidos políticos permanecieron ausentes de la vida política nacional. Las causas de esta ausencia fueron múltiples, siendo las más importantes -como ya vimos- el atraso económico-social y político del pueblo mexicano en general. Sin embargo, un factor también determinante en el desarrollo tardío de los partidos políticos en México fue su ausencia de los textos jurídicos, así como la existencia durante largo tiempo de un sistema electoral que no fomentaba el surgimiento de partidos políticos sino que tendía más bien a frenar su formación.

#### 3.1. El sistema electoral mexicano durante el siglo XIX

Durante el siglo pasado y hasta bien entrado el presente, el sistema electoral mexicano establecía la forma de elección indirecta. Esto, y la existencia del voto censitario frenó aún más el desarrollo de los partidos políticos. Mediante la elección indirecta, los ciudadanos "delegaban su representación en los llamados electores primarios y secundarios, quienes, al través de un complejo proceso en el que la voluntad colectiva quedaba diluida en sus manos, elegían a los miembros de los tres poderes." 12

De esta manera, la existencia de condiciones económico-sociales inadecuadas para el surgimiento de partidos junto con un sistema electoral que frenaba el desarrollo de éstos, fueron las causas primordiales que explican el desarrollo tardío de los partidos políticos en México.

#### 4. La legislación electoral federal sobre partidos políticos en México

##### 4.1. Introducción

Como ya vimos en capítulos pasados el sistema electoral plasmado en las leyes electorales puede en muchas ocasiones sofocar el ímpetu natural de una población por organizarse para participar efectivamente en la conducción de los asuntos de gobierno. De esta manera, las leyes electorales influyen de manera determinante en la configuración del sistema de partidos y del sistema político. Asimismo, las leyes electorales - que contienen el sistema electoral - pueden producir resultados electorales artificiales al manipular en favor de determinado partido(s) ciertos elementos del Derecho electoral como es la demarcación de las circunscripciones electorales y la integración del órgano contralor del proceso electoral. En estos términos, las leyes electorales son herramientas neutrales que dependiendo de quien las utilice pueden servir para fomentar la democracia de partidos o bien puede frenarla y desalentar toda participación democrática.



Dentro de este marco de ideas es que consideraremos a la legislación federal sobre partidos políticos en México.

Ahora bien, como ya vimos, durante mucho tiempo el derecho de asociación fue el fundamento jurídico para la formación de partidos políticos en México al igual que en gran parte del mundo. Sin embargo, la pujanza de la dinámica social propició que los partidos penetraran directamente a las disposiciones jurídicas. Así, la primera Ley Electoral mexicana que contempló expresamente a los partidos políticos fue la Ley Madero de 1911 que a continuación examinaremos.

#### 4.2. La Ley Madero de 1911

La era maderista no sólo trajo consigo la renovación de la estructura del país que se había derrumbado bajo su propio peso sino que, asimismo, vio la promulgación de una Ley Electoral que por vez primera en la historia del Derecho mexicano mencionó a los partidos políticos. Esta Ley, promulgada el 19 de diciembre de 1911, dedicó su artículo 117 a establecer los lineamientos esenciales para la constitución de un partido político.

Art. 117 Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos;
- II. Que la asamblea haya eligido una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;
- III. Que la misma asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;
- IV. Que la autenticidad de la asamblea conste por acta que autorizará y protocolizará un notario público, el que tendrá esta facultad independiente de las que le otorgan las leyes locales respectivas;
- V. Que la junta directiva nombrada, publique por lo menos diez y seis números de un periódico de propaganda, durante los dos meses anteriores a la fecha de las elecciones primarias, y durante el plazo que transcurra entre éstas y las elecciones definitivas;
- VI. Que por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de las elecciones primarias, la junta directiva haya presentado su candidatura, sin perjuicio de modificarla si lo considera conveniente;
- VII. Que la misma junta directiva, o las sucurs-

sales que de ella dependan, también, con un mes de anticipación, por lo menos, haya nombrado sus representantes en los diversos colegios municipales sufragáneos y distritos electorales, en aquellas elecciones en que pretendan tener injerencia: sin perjuicio, igualmente, de poder modificar los nombramientos.

Cuando los partidos políticos nombraren más de un representante, se entenderá que éstos deberán ejercer sus funciones en el orden progresivo de su nombramiento.

Como es evidente, si bien el tratamiento de los partidos políticos es minimalista, no por ello deja de ser importante. Este artículo marca el comienzo de una nueva etapa en la evolución del Derecho electoral mexicano, pues por vez primera le reconoce personalidad jurídica a los partidos políticos. Desgraciadamente la excesiva tolerancia política de Madero ocasionó la caída de su gobierno y con ésta la del ordenamiento normativo promulgado bajo su administración.

#### 4.3. Las Leyes de Carranza

##### 4.3.1. La Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente de 1916

Pasados los años más álgidos del movimiento revolucionario y ya como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo, Carranza promulgó la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, el 20 de sep-

tiembre de 1916. De sus 57 artículos, dedica los artículos 53 y 54 del capítulo V a los partidos políticos. A diferencia de la Ley Madero, la Ley de 1916 no enumera los requisitos que deben reunir los partidos políticos para intervenir en el proceso electoral, sino que se limita a establecer que los partidos políticos, al igual que los candidatos independientes, tendrán derecho a nombrar representantes, nombramientos que podrán ser registrados por la autoridad municipal del lugar en que se ha de ejercer la representación.

Por otro lado, la Ley de 1916 establece como novedad respecto a los partidos políticos, la condición de no llevar nombre o denominación religiosa y no formarse exclusivamente en favor de determinada raza o creencia.

#### 4.3.2. La Ley Electoral Federal de 6 de febrero de 1917

La Ley Electoral de 6 de febrero de 1917, promulgada también por Carranza, reproduce textualmente, en sus artículos 61 y 62, el texto sobre los partidos políticos que contenía la Ley de 1916.

#### 4.3.3. La Constitución de 1917

El 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución que aún nos rige. En materia electoral, hubo cambios importantes. Así, la elección del Presidente de la República se volvió directa, y con el requisito de la mayoría absoluta que

desaparece en 1946; asimismo, la Constitución de 1917 asienta la no reelección del presidente y establece la elección de un diputado propietario y de uno suplente por cada 60 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil.<sup>13</sup>

Por otra parte "la original ley fundamental de 1917 no contenía mención alguna de los partidos políticos, lo cual fue muy natural, pues en esa época se consideraba que la actividad política y electoral era una función primordialmente atribuida a los ciudadanos, y las constituciones no se preocupaban de los partidos políticos,"<sup>14</sup> aunque éstos existían regulados por la Ley reglamentaria. Pero esto no significa que la Constitución de 1917 no presupusiera su existencia.<sup>15</sup> Así, el artículo 9<sup>a</sup> -como ya vimos- garantizó el derecho a la libre asociación o reunión, estableciendo que solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Por otro lado el artículo 35 que señala las prerrogativas del ciudadano, en su fracción III, indicó que una de ellas es asociarse para tratar los asuntos políticos del país".<sup>16</sup> De esta manera, como dice el maestro Carpizo, "resulta claro que nuestra Carta Magna si prevé la posibilidad de la existencia de partidos políticos, aunque, siguiendo la tendencia constitucional entonces imperante, no se refirió expresamente a ellos".<sup>17</sup>

#### 4.3.4. La Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918

El 2 de julio de 1918, Carranza promulga la Ley para



la Elección de Poderes Federales, que en su artículo 106 establece los requisitos que debe reunir un partido para intervenir en el proceso electoral.

Art. 106. Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que hayan sido fundados por una Asamblea Constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos;
- II. Que la Asamblea haya elegido una Junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;
- III. Que la misma Asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;
- IV. Que la autenticidad de la Asamblea constitutiva conste por acta formal;
- V. Que no lleve denominación o nombre religioso ni se forme exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia;
- VI. Que la Junta Directiva nombrada, publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones;
- VII. Que la misma Junta Directiva o las bucrsales que de ella dependen, nombren sus representantes en las diversas municipalidades, dentro de

los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlos oportunamente.

Del contenido del anterior artículo resulta evidente que esta ley combina elementos de las anteriores leyes, adoptando así una posición ecléctica.

Otra de las novedades de esta Ley, que está vinculada con los partidos políticos, fue la consignada en el artículo 107 que estableció que los candidatos no postulados por los partidos políticos, tendrían los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estuvieran apoyados por 50 ciudadanos del Distrito respectivo, y que este apoyo constase en acta formal; asimismo, los partidos debían publicar también su programa político. Este artículo tiene gran importancia porque consagra la existencia de candidatos independientes hasta 1946, cuando se estableció que sólo los partidos pueden presentar candidaturas.

La Ley de 1918 estuvo vigente más de 28 años, durante los que no se alteró en nada las disposiciones relativas a los partidos políticos.

Bajo la vigencia de la sencilla ley de 1918, nació el Partido del Estado que se transformó en dos ocasiones; tuvieron lugar la frustrada campaña Vasconcelista y el conflicto Almazanista -que ocasionó numerosas muertes a causa de los fraudes electorales-; y nació el PAN- para algunos "el único partido político que ha conseguido permanencia en la oposición". 18

La necesidad de una ley que canalizara las energías de una sociedad en creciente efervescencia llevó a la promulgación de una nueva ley.

Aquí haremos un paréntesis, para evaluar la situación política y electoral de México en esta época. De 1918 a 1946, tuvieron lugar dos conflagraciones internacionales, durante las cuales—como vimos en el capítulo sobre el régimen jurídico de los partidos en el Derecho Comparado—los gobiernos de los países europeos zozobraron ante el fragor de la guerra. Por ello, las únicas organizaciones que sobrevivieron a las conflagraciones y que quedaron en pie para encargarse de la reestructuración de los países destruidos fueron los partidos políticos de esas naciones. La fortaleza de estos partidos provenía de sus miembros que eran individuos con una avanzada tradición política y un sólido apoyo popular. Pero a la fuerza que ya tenían en vísperas de la primera guerra mundial aunaron la fuerza que les dió el hecho de haber sobrevivido a la segunda guerra mundial. Estos factores, entre otros, permitieron que los partidos políticos influyeran de manera decisiva en su propia constitución.

En cambio, en México, las condiciones de pobreza económica y la falta de tradiciones políticas de nuestro pueblo imposibilitaban la creación de partidos políticos apoyados por grandes sectores de la población que estuvieran plenamente conscientes de la importancia y el papel de los partidos políticos. A estas condiciones estructurales propias del país, podremos

añadir el hecho de que México no se vió involucrado en forma importante en las dos conflagraciones mundiales por lo que su estructura política y social permaneció intacta a la vez que se fortalecía su gobierno.

Las anteriores condiciones nos ofrecen panoramas totalmente opuestos. Por un lado, en Europa había partidos fuertes y arraigados que sobrevivieron al caos del holocausto. Por otro lado, en México la falta de condiciones económicas y sociales idóneas para el desarrollo de partidos políticos, facilitó el fortalecimiento de un sistema de partidos cuya característica principal era la hegemonía casi total del partido estatal.

Los anteriores panoramas configuran regímenes jurídicos de los partidos políticos bien distintos.

Ahora bien, una vez considerada la situación política imperante en México y en el contexto internacional, podemos, ahora sí, pasar a examinar la Ley de 1946 con los elementos necesarios para lograr una evaluación más objetiva de su origen, significación y consecuencias.

#### 4.4. La Ley Electoral Federal de 1946

El 7 de enero de 1946, entró en vigor la Ley Electoral Federal de 1946 con la que dió comienzo una nueva época en la reglamentación jurídica de los partidos políticos en México. Esta ley consignó en su capítulo III, compuesto por 18 artículos, un "verdadero régimen de partidos políticos nacionales". 19

Entre las principales novedades de esta ley en materia de partidos cabe destacar la inserción de un concepto jurídico de lo que es un partido político, así como sus funciones primordiales; igualmente por vez primera en una ley electoral mexicana, se estableció el registro obligatorio de los partidos políticos nacionales para poder participar en las elecciones; también se fijaron requisitos de tipo cualitativo para la constitución de partidos; se estableció la figura de la coalición; se enumeraron las causas de cancelación temporal y definitiva del registro y se estableció el monopolio de las candidaturas para puestos de elección popular a favor de los partidos políticos nacionales, lo que implícitamente terminaba con la existencia de los candidatos independientes.

#### 4.4.1. La definición jurídica de los partidos políticos

El artículo 22 estableció por vez primera en México un concepto jurídico de lo que es un partido. De esta definición se obtienen la naturaleza jurídica de los partidos y sus funciones principales. El texto dice:

Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política.

De esta definición se sigue que los partidos son asociaciones que tienen como función no sólo participar en el proceso electoral,



sino que también deben llevar a cabo una labor social de "orientación política" del pueblo mexicano. De esta manera, bajo la nueva ley se deja atrás la concepción puramente electora de los partidos políticos, para considerarlos como entes de vital importancia en la creación de una tradición política mexicana.

#### 4.4.2. El ámbito espacial de los partidos

El artículo 23 de la nueva ley establecía que para los efectos de la presente ley solamente serán reconocidos como partidos políticos los Partidos Nacionales. Mediante esta disposición el legislador buscaba "terminar con la nociva proliferación de partidos localistas y regionales que habían venido surgiendo en derredor de hombres y no de ideas, como consecuencia de conflictos episódicos y no de una decisión colectiva y con finalidades de permanencia".<sup>20</sup>

#### 4.4.3. Los requisitos de constitución de los partidos políticos

Para constituir un partido político nacional, la Ley de 1946, requería:

- I. Contar con un número de asociados no menor de treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las Entidades Federales se organice legalmente con no menos de mil ciudadanos en cada una.

- II. Obligarse a normar su actuación pública en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el respeto a las instituciones nacionales que ella establece;
- III. Consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional, o a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros;
- IV. Adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político la que no podrá contener alusiones o asuntos de carácter religioso o racial;
- V. Organizarse conforme a las bases que establece la Ley;
- VI. Obligarse a encauzar su acción en medios pacíficos;
- VII. Formular un programa político que contenga las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.

Como puede advertirse, esta ley establece un número bastante alto de asociados para poder constituir un partido político. Esta cuota elimina del panorama político a toda aquella agrupación política que no represente una tendencia política de importancia nacional. Por otro lado, la fracción II establece un control ideológico programático al establecer que las actividades públicas del partido deberán ser compatibles con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como también deberán respetar a las instituciones nacionales que ella establece. Estos requisitos cualitativos dejan en manos del Estado un poder discrecional amplísimo para decidir sobre la legalidad de las actividades de un partido. El poder es amplísimo porque la fracción se refiere a todo el texto fundamental sin especificar ningún precepto en particular. Asimismo, el término de "instituciones nacionales" es muy extenso, por lo que se abre la puerta a las arbitrariedades.

Por lo que respecta a la inserción de la fracción III, debe tomarse en cuenta que esta Ley fue aprobada a fines de la segunda Guerra Mundial "y a principios de la guerra fría".<sup>21</sup> Por estos motivos "algunas de sus disposiciones están dirigidas a organizaciones con conexiones internacionales, particularmente contra los comunistas".<sup>22</sup>

No obstante la anterior disposición, el PCM, obtuvo su registro el 13 de mayo de 1946, sólo para perderlo el 21 de febrero de 1949, por "sus relaciones con organizaciones extranjeras".<sup>23</sup>

Ahora bien, en general las disposiciones del artículo 24 buscaban "propiciar el surgimiento de organizaciones más estructuradas y menos espontáneas que las que aparecieron en etapas anteriores",<sup>24</sup> de esta forma se evitaba la improvisación y la pulverización de las corrientes políticas. Pero también se buscaba, a través del artículo 24, "controlar desde su nacimiento, cualquier organización política de carácter nacional, para no tener que aceptar organizaciones cuyas características y potencial se desconociera".<sup>25</sup>

#### 4.4.4. La Organización de los partidos políticos

La Ley de 1946 penetró hasta la vida íntima de los partidos al establecer en su artículo 25 que los estatutos de los partidos políticos determinarán necesariamente:

- I. Un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones.
- II. Un programa y método de educación política de sus miembros;
- III. Un sistema de sanciones para sus miembros que falten a los principios morales o políticos del partido;
- IV. La distribución de funciones, obligaciones y

facultades entre los diferentes órganos del partido.

Del contenido del anterior precepto resulta evidente que el legislador se proponía lograr que a partir de la nueva ley los partidos políticos se convirtieran en entes más organizados, con una estructura interna y una división del trabajo bien definidas. Cabe hacer notar, que la fracción I, al establecer un sistema de elección interna para la designación de candidatos, omite establecer, si la elección interna debe o no ser democrática, con lo que se dejan abiertas las puertas a la "ley de la tendencia oligárquica de los partidos."

Por otro lado, resulta muy positiva la fracción II que establece la necesidad de un programa y un método de educación política de sus miembros. Esta fracción fija la consecución de la educación política como meta primordial de los partidos en su aspecto interno. Asimismo, esta fracción viene a complementar el artículo 23 que consideró a la orientación política como una de las finalidades principales de los partidos en lo externo.

La fracción III deja en manos del partido el establecimiento de un sistema de disciplina partidario.

La fracción IV busca evitar la oligarquización del poder dentro del partido, al establecer que los estatutos deben fijar la distribución de funciones y facultades entre los órganos del partido.



#### 4.4.5. Los Organos fundamentales de los partidos políticos

El artículo 26 de la Ley de 1946 establecía que:

Los partidos políticos nacionales deberán funcionar por medio de sus órganos fundamentales, que serán por lo menos los siguientes:

- I. Una Asamblea Nacional;
- II. Un Comité Ejecutivo Nacional que tendrá la representación del partido en todo el país, y
- III. Comités Directivos en cada Entidad Federativa.

El establecimiento de estos órganos fundamentales busca que los partidos se organicen a nivel nacional y que se vuelvan más estables.

Si bien los anteriores organismos y condiciones buscaban dar mayor cohesión y permanencia a los partidos políticos, también es cierto que facilitaban el control, por parte del Estado, de la vida interna y externa de los partidos.

#### 4.4.6. El registro de los partidos políticos

Una de las principales innovaciones de la Ley de 1946, fue el establecimiento de un registro partidario que otorgó per-

sonalidad jurídica a los partidos. El procedimiento de registro principiaba con la solicitud de registro del partido ante la Secretaría de Gobernación, que le otorgaba un certificado de registro siempre y cuando llenara los siguientes requisitos:

I. En cada entidad de la República deberá celebrarse una asamblea en presencia de un Notario o funcionario que haga sus veces, quien comprobará la identidad de las personas que se afilien para formarlos y su residencia, dando fe de que hay por lo menos el número mínimo que exige la ley. En dichas asambleas designarán representantes para la reunión general que deberá celebrarse para formalizar la constitución de la agrupación política ante Notario Público, y

II. Que los estatutos y programas, después de aprobados, sean protocolizados ante Notario.

Hay quienes, como Francisco Paoli Bolio, opinan, respecto a los requisitos para el registro, que las anteriores condiciones constituyen una traba para ciertos partidos porque:

El costo económico y social de las movilizaciones para hacer asambleas, y la necesidad de protocolizar actas de ellas, hacen muy difícil el cumplimiento de ese requisito para obtener el registro. Los notarios,

funcionarios públicos al fin, se negaron a dar fe de actos celebrados por partidos de oposición, en la práctica política posterior. 26

Por otra parte, están quienes, como José Luis Lamadrid, piensan que la Ley de 1946, al establecer el registro de los partidos permitió que el "sistema político mexicano encontrara un desarrollo pacífico, institucional y prolongado y "fueron desterrados el aventurismo y la organización precipitada y de última hora". 27

Una vez obtenido el registro y publicado en el Diario Oficial de la Federación, los partidos adquirían su personalidad jurídica y automáticamente gozaban de todos los derechos inherentes a la misma.

Entre los principales derechos de los partidos políticos estaba el de ser representados ante cada uno de los organismos electorales y las casillas electorales del país. Otro de los derechos de los partidos era el de formar confederaciones nacionales y coaligarse para una sola elección.

Por otro lado, los partidos registrados quedaban obligados a sostener una publicación periódica propia, por lo menos mensual, y oficinas permanentes.

El registro de los partidos se podía cancelar temporal o definitivamente. La cancelación temporal procedía cuando el partido no funcionara con sus órganos fundamentales, o bien cuando no tuviera oficinas permanentes o no editara su publicación

mensual. La cancelación definitiva procedía cuando se infringían las obligaciones contenidas en las fracciones II, III, IV y VI del artículo 24. Esta cancelación implicaba la disolución legal de la agrupación política.

Los partidos sujetos a cancelación temporal o definitiva gozaban de la garantía de audiencia. Por último, toda cancelación debía publicarse en la misma forma que el registro.

Finalmente la ley de 1946 estableció en su artículo 37 una medida de gran trascendencia política. Decía el artículo citado que:

En cada elección solamente tienen derecho a intervenir como partidos políticos, las agrupaciones que hayan sido debidamente constituidas y registradas por lo menos un año antes de la misma.

Mediante esta disposición, se "impedían rupturas de última hora en el partido oficial".<sup>28</sup> Los conflictos ocasionados por las candidaturas de Vasconcelos y de Almazán habían hecho tambalearse al sistema político mexicano. Ambos habían sido candidatos que se habían formado en el interior de los gobiernos revolucionarios, y sus contactos y conocimiento de la estructura del sistema político los hicieron muy peligrosos para el gobierno.<sup>29</sup>

Por otra parte, la ley de 1946 contemplaba en la fracción XII de su segundo artículo transitorio una forma de registro especial para los partidos ya constituidos al entrar en vigencia la nueva Ley, siempre que contaran con un mínimo de diez mil miembros en toda la República y que en dos terceras partes de las entidades federales se organizaran con no menos de trescientos ciudadanos en cada una. De esta forma, se registraron los 3 partidos que existían al promulgarse la ley, que eran el PRI, el PCM y el PAN. <sup>30</sup>

#### 4.4.7. La trascendencia de la Ley de 1946

Del análisis de la Ley de 1946, resulta evidente su gran trascendencia. No sólo es la primera Ley Electoral que estructura un verdadero régimen de partidos a través de una regulación maximalista e innovadora, sino que permite consolidar la estabilidad política lograda por el partido del Estado. Por otro lado, el marco jurídico de los partidos, estructurado por la Ley de 1946 "establece el patrón legislativo y la estructura de todas las disposiciones en materia electoral hasta la Ley de 1973", <sup>31</sup> que a su vez estuvo vigente hasta 1977.

Así pues, durante la vigencia de la Ley de 1949 se consigue consolidar la estabilidad política y por ende se "reducen los conflictos electorales nacionales graves, con la sola excepción del movimiento henriquista de 1952." <sup>32</sup> Los conflictos electorales se limitan, al nivel estatal y al municipal. Sin embargo, durante la vigencia de la Ley de 1946, la oposición no consigue obtener ninguna senaduría y menos aún una gubernación.



tura, limitándose su triunfo al ámbito municipal.<sup>33</sup> Esta situación se fue acentuando paulatinamente en las siguientes décadas de tal forma que el sistema electoral mexicano entró en una aguda crisis que el gobierno buscó solucionar mediante modificaciones a las leyes electorales que buscaban configurar un sistema de partidos auténticamente competitivo.

#### 4.5. Las Reformas de 1949 a la Ley Electoral Federal de 1946

El 21 de febrero de 1949, se publicaron Reformas a la Ley Electoral de 1946. En el rubro de los partidos, las modificaciones más importantes fueron las siguientes: se suprimió la prohibición de afiliarse a partidos políticos extranjeros; se estableció el deber de contar con una declaración de principios, y con un Comité Directivo de las entidades donde el partido tuviera más de mil asociados; se consignó un plazo de sesenta días, contados desde la fecha de presentación de la solicitud respectiva, para otorgar o negar el registro, (en el último caso la Secretaría de Gobernación debía fundamentar su resolución); se estableció que cuando menos en las tres terceras partes de las entidades se debía celebrar una asamblea con el número mínimo que exija la ley; se expresó que los representantes de los partidos ante los organismos electorales tendrían como función velar por el exacto cumplimiento de la ley y por la pureza del sufragio, y también la facultad de interponer y tramitar los recursos legales procedentes y ejercer todos los derechos otorgados por la Ley, especialmente el de la protesta por infracciones en la preparación, desarrollo y cómputo de la elección; se distinguió entre representantes especiales y gene-

rales de los partidos ante los organismos electorales, se establece que cada seis meses los partidos debían acreditar ante la Secretaría de Gobernación que tenían oficinas permanentes y sostenían una publicación mensual; se agregó a las causas de cancelación temporal del registro, el hecho de que los partidos no verificaran elecciones internas para postular candidatos; se derogó como causa de cancelación definitiva del registro el hecho de que no se respetara la obligación de consignar en el acta constitutiva de un partido la prohibición de aceptar pactos o acuerdos que los obligara a actuar subordinadamente a una organización internacional, o a depender de partidos políticos extranjeros, al igual que cuando no se adoptara una denominación propia y distinta que no contuviera alusiones de carácter religioso o racial.

#### 4.6. La Ley Electoral Federal de 1951

La Ley Electoral de 1951, se promulgó el 4 de diciembre de este mismo año. Esta ley conserva básicamente la misma estructura que la de 1946, pero con algunas reformas importantes. En materia de partidos las modificaciones se refieren a la definición jurídica de los partidos; a los requisitos para la obtención del registro; al establecimiento de la prohibición de que el sistema de elección de los partidos consista en actos públicos que se asemejen a las elecciones constitucionales; al requerimiento de que la publicación de periódico del partido tenga determinado tiraje que será certificado por la Comisión Federal Electoral; a la obligación que tienen los partidos de sostener centros de cultura física para sus miembros y a las

causas de cancelación del registro.

#### 4.6. 1. El concepto jurídico de partido político

La Ley de 1951 establece en su artículo 27 -que añade un párrafo a la anterior definición jurídica del partido- que los partidos registrados son auxiliares de los organismos electorales y comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral.

La adición del anterior párrafo constituye un avance en la regulación jurídica de los partidos en México pues el Estado les reconoce una naturaleza jurídica mixta puesto que realizan actividades propiamente públicas.

#### 4.6.2. El registro de los partidos políticos

La Ley de 1951 estableció que para obtener el registro de la Secretaría de Gobernación, los partidos políticos deberían acreditar:

- I Los requisitos de constitución, estatutos y órganos fundamentales, señalados en los artículos 29, 30 y 31;
- II Que cuentan en el país con más de treinta mil asociados, debiendo acompañar listas de nombres, domicilios y demás generales de todos y cada uno de

los miembros que tengan inscritos;

III. Que han celebrado, cuando menos en las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un notario o funcionario que haga sus veces. Por medio de testigos de calidad ajenos a la agrupación que trate de formarse comprobará la identidad de las personas afiliadas y su residencia, en proporción no inferior al cinco por ciento; dando fe de que asistieron a cada una de ellas, por lo menos el número mínimo que exige esta ley; que en dichas asambleas se designaron delegados para la reunión general constitutiva del Partido y que se verificó esta última con mayoría de delegados y ante notario público, y

IV. Que la declaración de principios, programa y estatutos, después de aprobados en las asambleas parciales y general, fueron protocolizadas ante notario.

Como resulta evidente, los requisitos para el registro se vuelven más difíciles de acreditar.

Por otro lado, la nueva Ley aumenta las causas de cancelación del registro al establecer que:

Quando resulte que un partido no llena los requisitos legales o que su actuación no se cifre a

la ley, podrá decretarse la cancelación temporal o definitiva de su registro.

La cancelación temporal procede: Por no verificar elecciones internas para designar candidatos. Por no funcionar por medio de sus órganos fundamentales; por no sostener una publicación mensual, y oficinas permanentes; y por no sostener centros permanentes de cultura cívica para sus miembros. Finalmente, procederá la cancelación definitiva -que implica la disolución de la agrupación política- cuando el partido no norme su actuación pública por los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no respete las Instituciones que ella establece, y cuando no encauce su acción por medios pacíficos.

#### 4.7. Las Reformas de 1954 a la Ley Electoral Federal de 1951

Bajo la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines hubo varias modificaciones a la Ley Electoral Federal de 1951 en materia de partidos. En cuanto a la constitución de un partido, se amplió el requisito de asociados de mil a más de dos mil quinientos en cada una, cuando menos de las dos terceras partes de las Entidades Federativas. Asimismo, el número mínimo de asociados en toda la República subió a setenta y cinco mil.



Por otro lado, el plazo para la contestación de la Secretaría de Gobernación, a una solicitud de registro, se amplió a 120 días.

Cabe señalar aquí, que durante la vigencia de las Leyes Electorales de 1946 y de 1951, consiguieron su registro tres partidos, además de los ya citados. Los nuevos partidos fueron el Partido Popular, que después se convirtió en PPS, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Nacionalista Mexicano.

#### 4.8. La constitucionalización semántica de los partidos políticos de 1963

La reforma constitucional de 1963, constitucionalizó a los partidos políticos en México, al establecer el sistema de los "diputados de partido". La citada reforma, configura un nivel de constitucionalización -el semántico-, aunque no se desglosara la definición y funciones esenciales de los partidos, como sucedió con las constituciones europeas de la segunda posguerra y con las reformas de 1977 en México. Por lo tanto, no estamos de acuerdo con quienes sólo consideran como "constitucionalización de los partidos políticos, a la introducción genérica -funcional- de los partidos en el texto fundamental. Porque no cabe duda, que una simple mención semántica de los partidos -como la de 1963 en México- constituye también una constitucionalización de los partidos, aunque sólo sea a nivel semántico.

Para comprender mejor la figura de "los diputados de partido", a continuación recordaremos brevemente la situación po-

lítica imperante en México en 1962.

Al comenzar la década de los sesentas el panorama político mexicano dejaba ver un sistema de partidos en donde el Partido Revolucionario Institucional "segua adelante con un poder hegemónico indisputado".<sup>34</sup> Por otro lado, la raquítica oposición "era pálida, desvertebrada, esporádica".<sup>35</sup> En 1962, el PAN y el PPS estaban exhaustos. El divisionismo interno de éstos partidos debilitaba a la incipiente oposición. El PARM, "aparecía como una caricatura de partido, cuyos miembros eran viejos militares retirados".<sup>36</sup>

Pero lo más grave era que "ya asomaban los primeros signos de que lo que ocurría en la sociedad civil no alcanzaba a manifestarse en la superestructura política".<sup>37</sup>

Para comprender mejor el panorama de crisis que presentaba el sistema de partidos en México, basta examinar las estadísticas electorales que son elocuentes. En las elecciones de 1955, el Partido de Acción Nacional (PAN) obtuvo seis curules, el Partido Popular Socialista (PPS) dos y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) ninguna; en los comicios de 1958, el PAN obtuvo cinco curules, el PPS y el PARM una cada uno; en las de 1961, el PAN obtuvo cuatro, el PPS una y el PARM ninguna. El balance: en diez años toda la oposición obtuvo un total de 20 curules en la Cámara de Diputados, de un total de 493 que se disputaron en ese lapso. Por lo que a senadurías y gubernaturas respecta, la oposición se fue en blanco.

El vergonzante panorama electoral de un partido inven-

cible, aunado "al surgimiento de diversas manifestaciones de inconformidad del gremio magisterial y ferrocarrilero" <sup>39</sup> obligaron al gobierno de Adolfo López Mateos a reformar la estructura electoral mexicana.

De esta manera, el 22 de julio de 1963 en el Diario Oficial de la Federación, se publicaron las reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 constitucionales. La principal innovación aportada por estas reformas fue la creación de los diputados de partido, modalidad que "es una excepción en el sistema clásico de representación indirecta que la Carta Magna de México asienta." <sup>40</sup> El régimen de diputados de partido quedó asentado en el artículo 54 que a la letra establecía que:

La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apogándose en ambos casos a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

- I. Todo Partido Político Nacional al obtener el uno y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección de diputados respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos obtenidos;
- II. Si logra la mayoría en veinticinco o más distritos electorales tendrá derecho a que le

sean acreditados diputados de partido; pero si triunfa en menor número, siempre que llene los requisitos señalados en la fracción anterior, tendrá derecho a que le sean reconocidos hasta veintu diputados, sumando los electos por mayoría y por razón de porcentaje;

III. Los diputados de partido serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido en todo el país;

IV. Solamente podrán acreditar los diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección, y

V. Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la Nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Las anteriores reformas al artículo 54, implicaron en palabras del maestro Carpizo, que:

- 1) El sistema representativo clásico subsistió.
- 2) Además de los diputados elegidos por mayoría de votos en cada distrito se crearon los diputados de partido: los partidos que alcanzaban el 1.5% de la votación total en las elecciones, tenían derecho a una representación de cinco diputados de partido y por cada 0.5% adicional que lograban en la votación tenían derecho a un diputado más, pero teniendo como límite veinticinco diputados de partido. Los partidos que alcanzaban veinte curules por la votación individual mayoritaria no tenían derecho a diputados de partido.
- 3) Los diputados de partido se nombraban por riguroso orden mayoritario según el porcentaje de votos que lograban en relación con los otros candidatos del mismo partido.
- 4) Sólo tenían derecho a diputados de partido, los partidos que estaban registrados conforme a la ley, "por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección".
- 5) Expresamente declaraba el artículo que los diputados de partido eran representantes de la nación, y como tales, con la misma categoría e iguales derechos y obligaciones que los diputados de mayoría. 41

Por otro lado, el objetivo de la reforma al artículo 54 fue que continuara la estabilidad política que el país había obtenido. Porque "las reformas mencionadas constituyen la medida



más seria y trascendente que se ha adoptado en México en materia de instituciones políticas desde la consolidación de la prohibición constitucional absoluta para la reelección del Presidente de la República". 42

Por otro lado, la adición al artículo 63 estableció que:

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidato en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

Esta adición al artículo 63, buscó evitar situaciones como la que aconteció en 1958, con los dos diputados del PAN que -como protesta por supuestos fraudes electorales- y "sin la menor consideración a los electores," 43 no tomaron posesión de su cargo.

Ahora bien, respecto a la creación de los diputados de partido resultaba claro en 1963, que "la filosofía que animó la creación de los diputados de partido, fue alentar a la oposi-

ción, facilitarle su ingreso a la discusión en la Cámara de Diputados, dar cauce legítimo a los partidos minoritarios y preservar más<sup>44</sup> el sistema de gobierno mexicano.

Bajo el novadoso sistema de los diputados de partido se llevaron a cabo las elecciones de 1964, en las que el PAN obtuvo 18 curules, el PPS y el PARM 4; en las de 1967 el PAN obtuvo 20, el PPS 8 y el PARM 6; y en las de 1970, el PAN obtuvo 20 curules, el PPS 10 y el PARM 5.<sup>45</sup>

Ahora bien, no obstante que "los porcentajes mínimos eran bastante accesibles para los partidos contendientes, lo cierto es que... ni el PARM ni el PPS lograron acreditarlos. Pero el Colegio Electoral con base en una interpretación del "espíritu de la ley"<sup>46</sup> y haciendo a un lado el texto expreso de la misma, resolvió concederles las curules. Esta situación patentizó la tragicómica condición de la oposición partidaria en México. Era tal la debilidad de los partidos de oposición que las autoridades -saliéndose del cauce de seriedad que deben adoptar los organismos electorales- les concedió graciosamente escaños, que de iure no les correspondían.

#### 4.9. Las reformas de 1963 a la Ley Electoral Federal de 1951

La Ley Electoral de 1951, fue reformada y adicionada mediante decreto de 28 de diciembre de 1961, para ponerla a tono con las reformas constitucionales de los artículos 54 y 63. Este Decreto también introdujo la figura de las exenciones fiscales para los partidos políticos legalmente registrados y estableció algunos

ajustes para el caso de las confederaciones y coaliciones de partidos tratándose de los diputados de partido. A continuación examinaremos algunas de las innovaciones más importantes.

#### 4.9.1. Las exenciones fiscales

Mediante Decreto de 28 de diciembre de 1963, se creó el artículo 44 bis, que establece la exención de los siguientes impuestos para los partidos políticos legalmente registrados:

- a).- Del Timbre, que se cause en los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación;
- b) Los relacionados con rifas o sorteos y festivales que tengan por objeto allegarse recursos para fines de su instituto;
- c) Sobre la Renta, que se cause sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas;
- d) El que se cause por la venta de los impresos que editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.

La importancia de este artículo radica en que constituye la primera disposición electoral mexicana que establece un cierto tipo de ayuda económica a los partidos políticos. "Esta conquista no tendría vuelta atrás," <sup>47</sup> pues en las leyes posteriores fue ampliada.

#### 4.9.2. La calificación de las elecciones

Los artículos 127 y 134 de la Ley Electoral Federal fueron modificados para dar cabida a los diputados de partido. Así, el texto del artículo 127 reformado estableció que:

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus propios miembros. Su resolución será definitiva e inatacable.

I. En primer término, resolverá sobre la elección de los Diputados que hubiesen obtenido mayoría de votos en su Distrito;

II. En seguida, efectuará el cómputo total de votos emitidos en la República para conocer de la elección de los diputados de partido;

III. Con base en el Artículo 54 de la Constitución Política de la República, determinará el número de diputados de partido a que tenga derecho cada uno de los Partidos Políticos Nacionales y sin deducir los votos en los distritos donde hubieren alcanzado mayoría;

IV. A continuación, formulará una lista de los candidatos de cada Partido que resultaren con derecho a ser diputados de partido, anotándose en riguroso orden, de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo Partido, en todo el país, y procederá a hacer la declaración respectiva;

V. Serán diputados de partido suplentes los que

hayan figurado como suplentes de los respectivos candidatos propietarios que resulten electos.

Respecto a este artículo, la fracción IV reviste gran interés, porque para velar por la eficacia práctica del principio de la soberanía popular en el proceso electoral, y dejar la decisión definitiva al electorado, se fijó que la designación de los diputados de partidos no sería dejada al arbitrio de los partidos; sino que serían declarados electos, en orden de preferencia, los candidatos que, no "habiendo alcanzado la mayoría, hayan logrado el más alto porcentaje de sufragios en relación con otros miembros del mismo partido." <sup>48</sup> Esta disposición buscaba evitar la oligarquización de los partidos políticos, desgraciadamente, la buena intención del legislador no surtió efectos ya que "los diputados de partido no fueron acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país". <sup>49</sup>

Por otro lado, el artículo 134 de la Ley Electoral estableció que:

La calificación, cómputo y declaratoria correspondiente a las elecciones para senadores y diputados de mayoría y de partido, deberán realizarse con anterioridad a la fecha en que las respectivas Cámaras deben inaugurar su primer período ordinario de sesiones, por lo menos respecto del número de senadores y diputados indispensables para reunir el quórum reglamentario respectivo.

Las declaraciones correspondientes a las eleccio-



nes para Senadores y Diputados por mayoría, deberán hacerse antes del 15 de septiembre del año correspondiente al primer período ordinario de sesiones y las relativas a diputados de partido deberán quedar hechas a más tardar el día 30 del mismo mes.

Este artículo reviste importancia, porque está vinculado al problema de la categoría de los diputados de partido. Ahora bien, según la fracción V del artículo 54 Constitucional:

Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la Nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones. No obstante esta aseveración, sí existe una diferencia que separa a los diputados de partido de los de mayoría. Nos referimos a la que establece el artículo 14 reformado, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que consiste en que:

Si al llegar la fecha de apertura de sesiones de la Cámara de Diputados en el Primer Período Ordinario de su ejercicio, no han sido resueltos aún los casos de los diputados de partido, éstos no contarán para efecto del quórum necesario, bastando para legitimar la apertura de la Cámara con la asistencia de más de la mitad de los diputados de mayoría.

Por otro lado, el mismo artículo establece que:

resueltos que sean los casos de los diputados de partido, el quórum se formará con la mitad más uno de todos los diputados en ejercicio.

Ahora bien, Mario Moya Palencia dice, respecto a la anterior diferencia, "que no establece restricción constitucional alguna, sino que solamente implica la solución del problema que puede presentarse en el estudio y resolución, por parte del Colegio Electoral, de los expedientes de partidos minoritarios con derecho a diputados de partido. 50

Nosotros coincidimos parcialmente con esta opinión, porque pensamos que el artículo 14 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General abre las puertas a una situación peligrosa que consiste en que como el PRI es el partido que obtiene la inmensa mayoría de los diputados de mayoría, estaría en sus manos resolver sobre los diputados de partido, que son los diputados de la oposición.

#### 4.9.3. La disciplina partidaria

Debido al ya citado caso de los diputados rebeldes del PAN, el art. 150 estableció la suspensión de derechos políticos, hasta por seis años, a quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presentasen, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución General de la República.

Por otro lado, el artículo 151 de la Ley Electoral es-

estableció que:

La Secretaría de Gobernación cancelará temporal o definitivamente, previa garantía de audiencia, el registro de los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resulten electos no se presenten a desempeñar su encargo. Esta sanción se aplicará independientemente de la señalada en el Artículo anterior".

La sanción de la cancelación temporal o definitiva, resalta la seriedad que debe tener el proceso electoral y obliga a los partidos a canalizar sus inconformidades con el proceso electoral a través de los cauces legales que la ley establece.

#### 4.10. Las reformas de 1970 a la Ley Electoral Federal de 1951

Durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, se reformó con fecha 29 de enero de 1970, la Ley Electoral Federal de 1951. En materia de partidos, hubo una novedad importante. Se estableció el registro mediante fórmula para los candidatos a diputados y senadores, quedando integrada cada fórmula por un candidato propietario, y uno suplente. De esta manera, se "colmó una laguna legal que había sido fuente de muchas polémicas,"<sup>51</sup> al establecerse que dentro del plazo de registro de candidatos los partidos podrían sustituir libremente a los que ya hubieran registrado. Pero pasado el plazo, los partidos sólo podrían solicitar ante la Comisión Federal Electoral la cancelación del registro de uno

o varios candidatos si la causa era el fallecimiento, la inhabilitación, o la incapacidad del candidato.

#### 4.11. Reformas de 1972 a la Constitución en materia de partidos

Debido a que -como ya vimos- la raquítica oposición no lograba alcanzar el 2.5% de la votación nacional, y se habían tenido que hacer malabarismos de interpretación para conceder escaños al PPS y al PARM, en febrero de 1972 se redujo el porcentaje de 2.5% a 1.5% de la votación total en las elecciones, que se exigía para que los diputados tuvieran derecho a acreditar diputados de partido. Asimismo, se elevó el número máximo de diputados de partido de 20 a 25 por cada partido. El motivo de la disminución porcentual está claramente consignado en la exposición de motivos del proyecto de modificaciones constitucionales del 10 de noviembre de 1971 que a la letra dice:

La experiencia de tres elecciones sucesivas revela que la obtención del 2.5% de la votación, exigido como mínimo para que las minorías organizadas ingresen al Congreso, resulta difícil de alcanzar para algunas de ellas. Sin embargo, representan grupos que aglutinan corrientes arraigadas en la sociedad e ideologías consistentes. Es menester, por ello, facilitarles aún más la entrada a la tribuna de la representación nacional, su voz aporta beneficios, presenta disyuntivas y enriquece la discusión y el contenido de las decisiones. <sup>52</sup>

Los partidos de oposición tuvieron bajo la nueva reforma los siguientes resultados en 1973; el PAN obtuvo 25 curules, 4 de ellas de mayoría, el PFS 9 y el PARM 7; por otro lado, el PRI logró obtener 189 curules de mayoría. En 1976, el PAN obtuvo 20 curules, el PPS 12 y el PARM 9, dos de las cuales eran de mayoría. <sup>53</sup>

De las estadísticas anteriores, es fácil percatarse que si bien el sistema de partidos permitió el acceso de los partidos de oposición a la Cámara de Diputados, no fue de ninguna manera la solución al problema de la anemia opositora. Sólo violando la ley y posteriormente ajustándola se logró mejorar levemente la representación de la oposición en la Cámara Popular. Esta situación y el hecho de que existían corrientes políticas importantes no representadas en el foro legislativo, puso en evidencia el fracaso del sistema electoral mexicano que no se ajustaba a la realidad social.

#### 4.12. La Ley Federal Electoral de 1973

El 5 de enero de 1973, fue expedida la Ley Federal Electoral de 1973 que siguió la tendencia de las anteriores Leyes Electorales Mexicanas, de observar una maximalización progresiva.

La ley de 1973, "fue nutrida con todos los adelantos y aciertos de sus antecesores, fue elaborada con superior técnica y jurídica y más depurada sistematización." <sup>54</sup> Ahora bien, en cuanto a los partidos políticos, la Ley de 1973 les dedicó 40 artículos en donde requirió minuciosamente lo relativo a sus: concepto



y fundamentos, constitución y registro, derechos y obligaciones, prerrogativas, y propaganda electoral. A continuación, analizaremos las principales innovaciones de la citada Ley.

#### 4.12.1. El concepto jurídico de partido

El artículo 17 de la Ley de 1973, estableció que:

Los partidos políticos nacionales son asociaciones instituidas en los términos de esta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política.

Los partidos políticos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Comparten en los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que éste se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta ley.

Esta definición de lo que es un partido, constituye un adelanto respecto al concepto de la anterior ley, porque agrega el concepto de educación cívica, al de orientación política, significando con esto, que se busca formar una tradición político-electoral en el pueblo mexicano. Asimismo, los partidos no son considerados sólo como meros auxiliares de los organismos electorales, sino que se les reconoce que concurren a la formación de la voluntad política del pueblo, compartiendo con los organismos electorales la gran responsabilidad de velar por la limpieza del proceso electoral.

#### 4.12.2. Los estatutos

El artículo 22 en sus fracciones II y III estableció como novedades, que los estatutos de los partidos especificarían los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros, así como también, los sistemas de elección interna para la renovación de sus cuadros dirigentes y para la selección de los candidatos que postule.

Las anteriores disposiciones penetran en la vida interna de los partidos más profundamente que las anteriores leyes, puesto que exigen la publicidad de sus medios de afiliación y elección internas. Esta disposición indudablemente hubiera sido más completa, si se hubiera fijado, por ejemplo, que los partidos deben adoptar procedimientos de afiliación que respeten la autonomía de la voluntad, prohibiendo afiliaciones colectivas realizadas sin el consentimiento del interesado.

#### 4.12.3. Los requisitos de constitución y registro de los partidos

La Ley de 1973 fijó en su artículo 23, los requisitos necesarios para que un partido pudiese constituirse y solicitar posteriormente su registro. Así un partido debía:

I. Contar con un mínimo de dos mil afiliados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las entidades federativas, siempre que el número total de afiliados en todo el país no sea inferior a sesenta y cinco mil.

II. Haber celebrado cuando menos en cada una de las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un juez, notario público o funcionario que haga sus veces quien certificará:

1. Que fueron exhibidas listas nominales de afiliados de la entidad respectiva, clasificadas por municipios o delegaciones.

2. Que concurrieron al acto cuando menos los dos mil afiliados a que se refiere la fracción I y que comprobó con base en las listas nominales, la identidad y residencia de un cinco por ciento, cuando menos, del mínimo de afiliados requerido.

3. Que entre los presentes se encontraban afiliados avecindados en, cuando menos, la mitad de los municipios o delegaciones de la entidad, en un mínimo de veinticinco personas por municipio o delegación.

4. Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos, y

5. Que se eligieron delegados propietarios y suplentes para la asamblea nacional constitutiva del partido, en la forma prevista en sus estatutos.

III. Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de un notario público, quien certificará:

1. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes elegidos en las asambleas locales y que acre

ditaron, por medio de los certificados correspondientes, que éstas se celebraron de conformidad con lo prescrito en la fracción II;

2. Que comprobó la identidad y residencia de los delegados, por medio de la credencial permanente de elector y otro documento fehaciente, y

3. Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos.

Las actuaciones y documentos a que se refiera esta fracción deberán quedar debidamente protocolizados.

Ahora bien, si por un lado, se disminuyó el mínimo de afiliados de 75 mil a 65 mil, por otro lado, la exigencia de que los dos mil miembros de cada entidad estuvieran avicinados, cuando menos, en la mitad de los municipios o delegaciones de dicha entidad, con un mínimo de 25 personas por municipio o delegación, implicaba que en realidad, bajo las nuevas disposiciones la constitución de un partido se volvía más difícil. <sup>55</sup>

Por otro lado, se extendió a 120 días naturales el plazo para la resolución de la Secretaría de Gobernación relativa a la solicitud de registro de un partido.

#### 4.12.4. Los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos

Bajo la Ley de 1973, se estableció que los partidos políticos nacionales tienen el derecho y la obligación de integrarse a la Comisión Federal Electoral; a las comisiones locales y a

comités distritales electorales, mediante un comisionado con voz y voto. Asimismo, los partidos tienen derecho a nombrar un representante de casilla en las mesas directivas de casilla de los distritos en los que postulen candidatos.

Por otro lado, las principales obligaciones de los partidos eran:

I. Observar las proscipciones consignadas en su declaración de principios y programa de acción;

II. Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas y en todo el país, requerido para su constitución y registro;

III. Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;

IV. Observar los procedimientos de afiliación, practicar los sistemas de elección interna de sus cuadros dirigentes y candidatos, así como a funcionar a través de sus órganos fundamentales, en los términos de esta ley, y

V. Mantener oficinas, editar una publicación propia por lo menos mensual y sostener centros de cultura cívica para sus miembros.

Una de las principales innovaciones de la Ley de 1973, fue el establecimiento de un capítulo de prerrogativas de los partidos políticos que a las exenciones fiscales -ya conocidas- añadió las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, el artículo 39 de la nueva



Ley permitió el acceso a la Radio y Televisión a los partidos, aunque sólo durante los periodos de campaña electoral. No obstante "que el otorgamiento de los tiempos precisos en ambos medios y la producción de los programas" <sup>56</sup> eran hechos por la Secretaría de Gobernación, es innegable que esta prerrogativa significó un avance considerable en la reglamentación jurídica de los partidos.

Es indiscutible que la Ley Electoral, de 1973, contenía innovaciones que -teóricamente hacían pensar en una posible vigorización de la oposición en México. Sin embargo, las bondades de la nueva Ley, en la práctica se vieron frustradas tanto por la existencia de requisitos que nulificaban las buenas intenciones de la Ley, como por la falta de una reglamentación adecuada de ciertos aspectos. Como ejemplo de lo anterior, está el caso de la disminución del número mínimo de afiliados en diez mil miembros. Aparentemente esta disminución era positiva porque facilitaría la formación de más partidos, pero esta disposición fue neutralizada por el requisito de la vecindad ya comentado. De igual manera, el acceso a la radio y televisión fue una medida altamente positiva, pero la falta de precisión en la determinación de condiciones de igualdad y libertad en la reglamentación de esta prerrogativa también la nulificó.

Por las anteriores razones, a pesar de las reformas y adiciones constitucionales y reglamentarias al Derecho Electoral Mexicano, "la vida cívica del país se anquilosaba cada vez más." <sup>57</sup> El dato más elocuente de la crisis del sistema electoral mexicano, es el resultado de las elecciones de 1976, en las que el PAN obtuvo 20 escaños, el PPS 12 y el PARM 9, llevándose el PRI el 84.86%

de los votos. Por otro lado en las elecciones presidenciales de 1976 el panorama fue quizá el más desalentador de la oposición en casi 50 años. El candidato del PRI, José López Portillo, obtuvo el 98.18% de los votos, <sup>58</sup> siendo él, el único candidato virtual, puesto que el PAN no presentó candidato y tanto el PPS, como el PARM, apoyaron la candidatura de López Portillo. Bajo este sombrío panorama fue que el gobierno de López Portillo concibió la Reforma Política de 1977.

#### 4.13. Las Reformas Constitucionales de 1977

No obstante los repetidos esfuerzos del legislador mexicano por configurar un sistema de partidos competitivo, la voz de la oposición en el congreso federal había sido nula. Así en 1976, los partidos políticos de oposición estaban "en franca decadencia, con divisiones internas, y grupos no registrados como partidos, actuaban políticamente representando a diversos sectores de la sociedad mexicana." <sup>59</sup> Esta situación, de anemia opositora; junto con la crisis económica de 1976, entre otras causas, motivó que el 6 de diciembre de 1977, se publicara en el Diario Oficial el Decreto que modificó 17 artículos de la Constitución de 1917, "con alteraciones que en su conjunto representaban la "la reforma política" que el gobierno de la república había prometido y auspiciado." <sup>60</sup>

Ahora bien, las principales finalidades de la Reforma Política de 1977, son, según el maestro Carpizo:

- 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 debida-

mente representadas en la cámara de diputados, los congresos locales y los municipales 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;
- 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 con trol respecto al ejecutivo;
- h) conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos que representen diversas fuerzas sociales del país, y
- i) reforzar y ampliar nuestra unidad nacional a través de captar mejor la pluralidad en la representación popular. 61

Ahora bien, respecto a los partidos políticos, el artículo que nos interesa es el 41, que fue adicionado con cinco párrafos para constitucionalizar integralmente a los partidos en México. Las reformas de 1974 entrañan una constitucionalización integral, porque a dife-



rencia de la constitucionalización semántica de 1963, las reformas de 1977 establecieron las bases generales de: el concepto, la naturaleza, las prerrogativas, la financiación y las funciones de los partidos. Así, los párrafos del dos al seis del artículo 41 establecieron que:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de la ciudadanía, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho



a participar en las elecciones estatales y municipales.

#### 4.13.1. La Naturaleza jurídica de los partidos

El Art.41, pfo. I establece que los partidos son entidades de interés público, con lo que se quiere significar que el Estado tiene la obligación de asegurar a los partidos "las condiciones indispensables para que se desarrollen, entre las que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones y sus razonamientos en torno a los problemas de la nación." <sup>62</sup>

Por otro lado, cabe recordar que la categoría de entidades de interés público otorgado a los partidos, "los equipara a los sindicatos y ejidos," <sup>63</sup> lo que implica que el Estado debe garantizarles las condiciones mínimas para su desenvolvimiento.

#### 4.13.2. Las funciones de los partidos

El tercer párrafo del artículo 41 establece las funciones primordiales de los partidos en la sociedad mexicana. De la lectura de este artículo se entiende que los partidos políticos en México son entes que no deben restringir su actuación a épocas de campaña electoral, sino que deben promover la participación

del pueblo en la vida democrática, con lo cual los partidos se deben volver auténticos institutos de educación política.

#### 4.13.3. El uso de los medios de comunicación por parte de los Partidos Políticos

El cuarto párrafo del artículo 41 constitucional perfeccionó el contenido de su antecesor en la Ley Electoral Federal de 1973, que establecía como prerrogativa de los partidos el acceso a la radio y a la televisión durante los periodos de campaña electoral. El actual párrafo cuarto de la Constitución es más avanzado porque no restringe el uso de los medios masivos de comunicación social a épocas de elecciones, sino que lo amplía a todo el año. Esta ampliación, implica la preocupación del legislador por consagrar a los partidos como entes para la promoción de la educación política del pueblo mexicano. <sup>64</sup>

Por otro lado, el párrafo citado amplía el acceso de los partidos a la sociedad, puesto que ya no sólo se habla de la radio y la televisión, sino que se alude a los medios de comunicación social en general.

#### 4.13.4. La ayuda económica a los partidos

El quinto párrafo del artículo 41 estableció por vez primera en México la financiación, o ayuda económica de los partidos políticos nacionales para sus actividades electorales. Siem-

do al tema del financiamiento de los partidos de gran delicadeza, esta primera referencia constitucional al respecto, resultó de manera comprensible, algo tímida. Así, se estableció que los partidos contarían con un mínimo de elementos para su desenvolvimiento, pero no se estableció un sistema claro para la distribución de los fondos. Asimismo, no se fijaron cantidades tope para los gastos electorales.

Ahora bien, la redacción de este párrafo obedece, en parte, a las encontradas opiniones sobre el tema. Por estos motivos, examinaremos algunas de las audiencias llevadas a cabo en la secretaría de gobernación, previas a la publicación de las reformas. Algunos de los participantes en estas audiencias públicas, propusieron "que se incluyera en el presupuesto de egresos de la federación, y entre las partidas que ejerce la secretaría de gobernación, una de apoyo económico a los partidos nacionales registrados, y cuyo monto variaría cada año según los procesos electorales federales que se celebraran." <sup>65</sup> el criterio utilizado para la distribución de los fondos, sería el de la proporcionalidad, con los votos obtenidos. <sup>66</sup> Por otro lado, hubo quien dijo que los miembros de los partidos debían sostener a sus partidarios, pero, que también el Estado debería apoyar económicamente a los partidos" por la vía de servicios cuantificables en razón del potencial electoral". <sup>67</sup> porque desempeñan un servicio público.

Por último, también hubo quien se opuso a la subvención

económica de cualquier índole. Así, Manuel González Hinojosa manifestó que "el voto tiene tanta dignidad que debería dar vergüenza pensar en la sola posibilidad de que pueda ser cotizado en pesos y centavos." 68

Por nuestra parte, pensamos que si bien la financiación estatal de los partidos puede ocasionar la corrupción interna y externa de los partidos políticos, lo cierto es que, como dice acertadamente el maestro Carpizo, "el sostenimiento económico de los partidos por medio de las cuotas de sus afiliados y de subsidios voluntarios, amén de que no siempre es suficiente, tiene también el peligro de que puede sujetarse al partido a la voluntad de los donantes", 69 con lo que es factible ocasionar prácticas corruptas.

Ahora bien, como vimos en el capítulo VIII, existe hoy día la tendencia a establecer la financiación pública de los partidos, como lo han hecho la República Federal Alemana, Italia y los Estados Unidos de América, entre otros.

Esta nueva tendencia obedece a la consideración de que en el tema de la financiación estatal de los partidos "la balanza se inclina por los aspectos positivos". 70

Por otro lado, debemos aclarar que si bien el legislador mexicano ha hecho bien al establecer la financiación pública de los partidos, no ha hecho, sin embargo, lo suficiente.



Creemos que urge establecer en la Constitución un sistema de financiación que respete el principio de la igualdad entre los partidos en el sentido más amplio de esa palabra. Actualmente, la ayuda económica a los partidos se otorga con base en los votos obtenidos. Este sistema, en apariencia, es justo, porque obliga a los partidos a redoblar sus esfuerzos para obtener el respaldo popular. Sin embargo, en México, el sistema ofrece una desventaja, que consiste en el hecho de que gran parte de los partidos de oposición en México, son aún tan débiles que el número de votos que obtienen no les permite contar con recursos suficientes como para lograr el desarrollo eficaz de sus actividades, mientras que para los partidos más fuertes la ayuda económica es mucho mayor porque su clientela electoral está bien cimentada. Por las anteriores razones, nosotros proponemos un sistema de financiamiento público que otorgue un handicap tanto a los partidos de reciente formación como a los débiles, cuando menos hasta que demuestren si son, o no son capaces de allegarse cantidades importantes del voto popular. El sistema podría consistir en establecer que el 20 por ciento del monto total disponible para la financiación de los partidos fuese otorgado en forma equitativa a los partidos registrados, sin consideración de su fuerza electoral. El restante 80% de ese monto total, se distribuiría entre los partidos según su fuerza electoral. Este sistema, adoptado por la Ley de Partidos Italiana, permite a los partidos pequeños alcanzar a los grandes respecto de una ventaja inicial injusta, a la vez que obliga a los partidos a ganarse una clientela electoral según sus esfuerzos y eficacia funcional.



4.13.5. La participación de los partidos en las elecciones estatales y municipales.

El último párrafo del artículo 41 constitucional, dispone que los partidos políticos nacionales tendrán derecho para participar en elecciones estatales y municipales. El establecimiento de este párrafo surgió ante las quejas generales de los partidos de oposición, que sostenían que "disposiciones constitucionales y electorales locales -como la solicitud del registro local- dificultaban la participación de los partidos políticos en las campañas electorales locales," <sup>71</sup> lo que resultaba en la pérdida de tiempo y recursos de toda índole. De esta manera, con la adición del párrafo sexto al artículo 41, un partido nacional registrado por la secretaría de gobernación, podrá participar en las elecciones estatales y municipales con la sola presentación de copia certificada o constancia de su registro ante las autoridades locales. Hecho lo anterior, los partidos nacionales quedan registrados automáticamente en la entidad federativa.

Por nuestra parte, estamos de acuerdo con la anterior adición porque uniforma -administrativamente- al proceso electoral, "promueve el entendimiento democrático nacional, estatal o municipal, universaliza la personalidad de los partidos políticos," <sup>72</sup> y permite en general, que la política nacional se haga para lograr metas de interés general para todo el país que tienen prioridad sobre los intereses, meramente regionales.

#### 4.13.6. El Sistema electoral mixto con dominante mayoritario

Las adiciones al artículo 41 constitucional constituyen el núcleo de la Reforma Política de 1977 por lo que concierne a las reformas constitucionales sobre partidos políticos. Pero por otro lado, las reformas al sistema representativo, efectuadas por la Reforma Aludida, también están relacionadas con los partidos.

Ahora bien, por constituir el sistema representativo un tema, en sí mismo, nosotros lo trataremos sólo generalmente, puesto que es inescindible de la problemática partidaria.

Así pues, la Reforma Política de 1977 abandonó la figura de los diputados de partido, para establecer un sistema electoral mixto, que combinó los sistemas mayoritario y proporcional, dominando el primero. De esta manera, el artículo 52 constitucional estableció que la Cámara de Diputados estaría integrada por 300 diputados electos según el principio de la mayoría relativa, y por hasta 100 diputados electos según el sistema de representación proporcional, mediante la utilización de listas regionales.

Ahora bien, según el artículo 54 constitucional reformado, el partido político nacional, tendrá derecho a que se le atribuyan diputados según el principio de representación proporcional, si alcanza por lo menos el 1.5% del total de la votación

siempre y cuando no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría. Por otro lado, si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales-es decir, que no hayan obtenido 60 o más diputados de mayoría-, alcanzan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, entonces sólo se repartirá el 50% de las cuales que deben asignarse por el principio de la representación proporcional. Las anteriores características son las más destacadas del sistema electoral mexicano, en relación con los partidos políticos.

4.14. Las diferencias entre la constitucionalización de los partidos políticos en Europa occidental y la constitucionalización mexicana de 1977.

Es necesario resaltar la circunstancia de que, en México, los constitucionalistas han enfatizado que la constitucionalización de los partidos políticos llevada a cabo en el año de 1977, constituyó un avance político para nuestro país. Así, parece ser que para algunos constitucionalistas la incorporación de los partidos al texto fundamental es, sin lugar a dudas, un indicador del desarrollo político y constitucional de un país. Sin embargo, pensamos que desafortunadamente un análisis de la realidad política mexicana muestra que la constitucionalización de los partidos en nuestro país significa todo lo contrario a un desarrollo político verdadero. Con el fin de aclarar la anterior afirmación, se hace necesario que recordemos brevemente la historia del régimen jurídico de los partidos políticos en Europa occidental y en México.

En Europa occidental, la constitucionalización de los partidos políticos implicó, principalmente, el reconocimiento impostergable por parte del Estado, de una fuerza social de tal magnitud que de hecho controlaba al gobierno mismo. Asimismo, en Europa, la incorporación constitucional de los partidos se hace para impedir que estos últimos desbordasen los cauces del derecho como sucedió con los partidos fascistas. Ahora bien, es en este sentido que se ha llegado a hablar de que la Constitución no regula a los partidos, sino a la inversa, son los partidos los que se imponen a la Constitución misma.

Por lo que respecta a México, el panorama es totalmente distinto al observado en Europa. En México, la constitucionalización de los partidos no se lleva a cabo por ser éstos un dato presente en la realidad - con excepción del PRI - sino que es auspiciada por el gobierno para tratar de crear, artificialmente, donde no lo hay, un sistema auténticamente pluripartidista, que desahogue el descontento social generalizado. Por otro lado, si afirmamos que en México la constitucionalización de los partidos obedece a una crisis social aguda, ¿cómo es que los partidos políticos no existen como dato real en México, si son éstos precisamente los que usualmente canalizan el descontento de una sociedad?. Pues bien, en México no existe un sistema de partidos competitivo que canalice el malestar social, porque - como vimos en el capítulo III - el pueblo mexicano no ha podido desarrollarse políticamente debido a la inexistencia de condiciones económicas y sociales que inculquen en el mexicano el hábito de formar partidos políticos para ventilar sus inquietudes políti-



cas. Por los anteriores motivos, el mexicano es rehacio a los partidos. Así pues, la constitucionalización de los partidos en México no es un indicador de desarrollo político, sino, al contrario, es síntoma de la apatía y el subdesarrollo políticos de nuestra sociedad.

En otro orden de ideas, existe la opinión generalizada que vimos en el capítulo VIII- de que la constitucionalización de los partidos obedece a un deseo estatal de controlar a los partidos políticos, para que éstos no hagan peligrar la estabilidad política del sistema de gobierno establecido. Según estas ideas, la constitucionalización efectuada en países donde los partidos son un dato real, implica un intento por dominar a los partidos, pero en México, donde los partidos de oposición son aún endeblas, un control constitucional inadecuado puede significar nada menos que la proscripción virtual de muchos partidos aún en germinación. De esta manera, como varios de los partidos de oposición en México no han tenido ni el tiempo, ni las condiciones para embarnecer y fortalecerse, no podrán resistir un control jurídico demasiado rígido que los sofocará antes de que maduren plenamente.

Por último, debemos señalar que nuestro gran temor es que la Reforma Política de 1977 fracase, no porque el gobierno intervenga en el proceso electoral, sino porque no existen en la realidad política mexicana las condiciones necesarias para el surgimiento y desarrollo de partidos políticos que permitan



hablar de un sistema de partidos competitivo.

#### 4.15. La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.

Como resultado de las reformas constitucionales de 1977, se promulgó una nueva ley reglamentaria, que fue publicada el 30 de diciembre de ese año y que se denominó Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. A los partidos políticos, la nueva ley les dedicó 54 artículos que conformaron un tratamiento de los partidos detallista y sistematizado, con lo que se reforzó la tendencia al maximalismo de la legislación electoral mexicana sobre partidos políticos.

##### 4.15.1. La definición jurídica de los partidos

Bajo la nueva Ley, los partidos son considerados como formas típicas de organización política que contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y condyuan a constituir la representación nacional.

La nueva Ley consagra a los partidos como los grupos políticos por antonomasia. El Estado reconoce, así, abiertamente, que los partidos son imprescindibles en la sociedad mexicana contemporánea.

#### 4.15.2. Las funciones de los partidos

El artículo 20 de la LOPPE estableció de manera no exhaustiva, las funciones primordiales de los partidos que son:

- 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.

Como es evidente del anterior texto, el legislador consideró que los partidos no sólo son intermediarios entre el pueblo y el gobierno, que hacen posible la sociedad democrática, sino que también considera a los partidos como foros permanentes para el debate político y la formación de una tradición política nacional. No se trata, pues, del partido electorero y auxiliar del Estado. El partido es, bajo la LOPPE, por sus funciones, un elemento social permanente e imprescindible para el funcionamiento de la sociedad.

#### 4.15.3. La constitución y el registro de los partidos

##### 4.15.3.1. La Constitución de los partidos

Para que un grupo pueda constituirse como partido es necesario que reuna los siguientes requisitos:

- I. Contar con 3,000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales;
- II. El número total de afiliados en el país deberá ser, en cualesquiera de los dos casos, no inferior a 65 mil;
- III. Haber celebrado en cada una de las entidades federativas o de los distritos electorales uninominales a que se refiere la fracción anterior, una asamblea en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público funcionario acreditado para tal efecto por la Comisión Federal Electoral, quien certificará:

- a). Que concurrieron a la asamblea estatal o distrital el número de afiliados que seña la la fracción I de este artículo; que aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación;
  - b). Que con las personas mencionadas en el inciso anterior quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, el número de la credencial permanente de elector y la residencia; y
  - c). Que igualmente se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el resto del país, con el objeto de satisfacer el requisito del mínimo de 65,000 miembros exigido por este artículo. Estas listas contendrá los datos exigidos por el inciso anterior.
- IV. Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de cualquiera de los funcionarios a que se refiere la fracción III de este artículo, quien certificará:



1. Que asistieron los delegados propietario y suplente elegidos en las asambleas estatales o distritales.
2. Que acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en la fracción III.
3. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de la credencial permanente de elector u otro documento fehaciente, y
4. Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos.

Respecto a los anteriores requisitos, cabe comentar que no obstante el considerable aumento de la población en México, se sostuvo bajo la LOPPE la cantidad de 65 mil afiliados como mínimo, para constituir un partido. Asimismo, se facilitó el requisito de la cantidad mínima de afiliados en las entidades federativas, pues de 2 mil en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las entidades, se fijó como número el de 3 mil afiliados en cada una, cuando menos de la mitad de las entidades.



#### 4.15.3.2. El registro definitivo

Quizá la principal innovación de la LOPPE, fue el establecimiento de dos tipos de registro; el definitivo y el condicionado. Para obtener el primero, un partido deberá satisfacer los requisitos de constitución establecidos en los artículos del 22 al 27 de la LOPPE, presentando, además:

- I. Los documentos en los que consten la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos;
- II. Las listas nominales de afiliados por entidad o por distritos electorales, a que se refieren los incisos b) y c) de la fracción III del artículo 27 de la LOPPE, y
- III. Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de la asamblea nacional constitutiva.

#### 4.15.3.3. El registro condicionado

La segunda modalidad del registro de los partidos bajo la nueva ley, es la del registro condicionado, que se obtiene al acreditar un partido:

- I. Que cuenta con declaración de principios, programa de acción y estatutos en los términos comprendidos del artículo 22 al 25 de la LOPPE;
  
- II. Que representa una corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional. Para tal efecto servirá como documentos probatorios, las publicaciones periódicas, manifiestos, folletos u otros elementos de similar naturaleza; y
  
- III. Que ha 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 a que se refiere el artículo 31 de la LOPPE.

Ahora bien, el partido con registro condicionado al resultado de las elecciones, obtendrá el registro definitivo si logra cuando menos el 1.5% del total en alguna de las elecciones para las que se le otorgó el registro. De lo contrario, el partido perderá todos los derechos y prerrogativas que la LOPPE

establece.

Respecto a las anteriores disposiciones sobre la constitución, y registro de los partidos, surge una situación curiosa, que es la siguiente. Según la estructura de la IOPPE, que acabamos de examinar, los partidos políticos que soliciten su registro condicionado no han sido constituidos formalmente, puesto que los requisitos de constitución que fija el artículo 27 de la IOPPE, son aplicables sólo a los partidos que soliciten su registro definitivo, ya que para los que soliciten el registro condicionado, se estipulan otros requisitos. De esta manera, estamos ante la incongruencia de que los partidos con registro condicionado participan en el proceso electoral sin haber sido constituidos! Por otro lado, la Ley establece que: el hecho de que un partido no obtenga el registro definitivo no tiene efecto en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones según el principio de mayoría relativa. Así pues, en México, se da el caso de que el candidato de un partido, que no ha sido constituido, triunfa en una elección.

En otro orden de ideas, es importante destacar que "los partidos con registro condicionado, están sujetos a una capitis diminutio", <sup>73</sup> porque no tienen voto, sino sólo voz en la Comisión Federal Electoral, además de que no pueden participar en elecciones estatales y municipales. Esta disposición es a todas luces inconstitucional, porque va contra el párrafo sexto del artículo 41 constitucional, que dice que los partidos polif-

ticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. <sup>74</sup> De ahí que el artículo 40 de la LOPPE, sea inconstitucional.

#### 4.15.4. La pérdida del registro

El texto original de la fracción I, del artículo 68 de la LOPPE establecía que un partido nacional perdía su registro por no obtener en tres elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional. Esta disposición fue duramente criticada, porque otorgaba un trato inequitativo a los partidos con registro condicionado, puesto que tenían "una sola oportunidad para obtener el 1.5% de la votación requerida para obtener el registro definitivo, en cambio los partidos que tenían el registro definitivo, aunque fueran partidos ficción," <sup>75</sup> podían permanecer activos hasta tres elecciones federales antes de perder el registro. Esta injusta situación fue modificada el 6 de enero de 1982, al establecerse que un partido político nacional perderá su registro por las siguientes causas:

- I. Por no obtener en una elección el 1.5% de la votación nacional;
- II. Por haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;
- III. Por incumplir con las obligaciones que le señala la LOPPE;



- IV. Cuando haya sido declarado disuelto por acuerdo de la voluntad de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos;
- V. Por haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo 35 de la LOPPE, y
- VI. Por no designar a los presuntos diputados que le corresponda para integrar el Colegio Electoral, conforme a lo dispuesto por la fracción IX del Artículo 42. de la LOPPE.

4.16. Los resultados electorales bajo las disposiciones surgidas de la Reforma Política

Los resultados de las elecciones federales de 1979, arrojaron las siguientes cifras: el PRI obtuvo 296 de las 300 curules de mayoría, el PAN 43 curules, el PPS 11 y el PARM 12. Los partidos con registro condicionado obtuvieron: el PCM-16, el PDM-12 y el PST-10.<sup>76</sup> En total la Cámara de Diputados estuvo compuesta por 296 diputados pertenecientes al PRI y 104 a la oposición.

El 4 de julio de 1982, se efectuaron las elecciones para la renovación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión y para elegir presidente de la República. Los resultados en las primeras elecciones fueron desconsoladoras para los partidos de oposición



y preocupantes para el país. De las 300 curules de mayoría, el PRI ganó 299, lo que implicó un retroceso para la oposición que en 1979 había obtenido 4 de estas curules. Respecto a las diputaciones de representación proporcional, el PAN obtuvo 50, el PSUM 17, el PST 11, el PDM 12 y el PPS 10. Por otro lado el PARM y el PSD perdieron su registro al no lograr obtener el 1.5% de la votación en ninguna de las elecciones. En cuanto a la Cámara de Senadores el PRI obtuvo las 64 curules.<sup>77</sup> El único renglón en el que el PRI vio disminuir su hegemonía ante la oposición, fue en las elecciones presidenciales en donde el número de votos obtenido por el candidato del PRI, fue menor al que obtuvo López Portillo en 1976. Desafortunadamente al no ser la presidencia un cuerpo colegiado, sino unipersonal, y al no existir en México la costumbre de incorporar al gabinete del ejecutivo a miembros de los partidos de oposición, la fuerza de esta última no se tradujo en el ejercicio del poder institucional según la proporción de los votos obtenidos. De esta manera, el parámetro más fiable para medir el avance real de la oposición en México, lo constituye la elección de los 300 diputados de mayoría. Desafortunadamente en este renglón -como ya vimos- la oposición ha mostrado una regresión en relación con las elecciones de 1979. Esta situación, pone en entredicho la eficacia y la justicia de la LOPPE que después de 5 años de vigencia parece obstaculizar el libre juego de los partidos a la vez que se muestra incapaz -por lo menos hasta ahora- de servir de catalizador de las inquietudes políticas de los mexicanos.

## NOTAS CAPITULO IX

LA LEGISLACION ELECTORAL FEDERAL MEXICANA  
SOBRE PARTIDOS POLITICOS DE 1911 A 1982

- (1) Los Derechos del Pueblo Mexicano, Ed. Porrúa, 2a. ed. México 1978, tomo III, p. 630.
- (2) Ibidem.
- (3) Cfr. Becerra Ferrer, Guillermo, Partidos Políticos, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1962. p. 20.
- (4) Idem, p. 21.
- (5) Cfr. op. cit., supra nota 1, pp. 630-632.
- (6) Cfr. Burgoa, Ignacio, La Constitucionalización del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos, en El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos, UNAM, México, 1975, p. 11.
- (7) Idem, p. 12
- (8) Ibidem.
- (9) Ibidem.
- (10) Cfr. Carpizo, Jorge, La Reforma Política Mexicana de 1977, en "Anuario Jurídico" VI, México, D. F. 1979, p. 53.
- (11) Cfr. Aquiló Lucía, Lluís, Los Partidos Políticos en la Constitución Portuguesa de 2 de Abril de 1976, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos. Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 294.
- (12) Cfr. Fuentes Díaz, Vicente. Partidos y Corrientes Políticas, en la obra: México 50 años de Revolución, Tomo III, La Política, F. C. E., México, D. F., 1961, p. 377.
- (13) Cfr. López Moreno, Javier. La Reforma Política en México. Ed. Centro de Documentación Política, A7 C., México, 1979. p. 62.
- (14) Cfr. Carpizo, Jorge. op. cit., supra nota 10, p. 50.
- (15) Cfr. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980, p. 455.
- (16) Ibidem.

- (17) Cfr. Carpizo, op. cit., supra nota 14, p. 50.
- (18) Cfr. Paoli, Francisco, Legislación Electoral y Proceso Político, en: "Jurídica", Tomo I, núm. 10, julio de 1978, p. 178
- (19) Cfr. López Moreno, Javier, op. cit., supra nota 13, p. 64
- (20) Ibidem
- (21) Cfr. Paoli, Francisco, op. cit., supra nota 18, p. 195.
- (22) Ibidem.
- (23) Ibidem.
- (24) Idem, p. 193.
- (25) Ibidem
- (26) Idem, p. 194.
- (27) Cfr. López Moreno, op. cit., supra nota 13, p. 65.
- (28) Cfr. Paoli, op. cit., supra nota 18, p. 194.
- (29) Ibidem.
- (30) Idem, p. 195
- (31) Ibidem
- (32) Ibidem
- (33) Ibidem
- (34) Cfr. López Moreno, op. cit., supra nota 13, p. 68.
- (35) Ibidem
- (36) Cfr. Paoli, op. cit., supra nota 18, p. 201.
- (37) Cfr. López Moreno, op. cit., supra nota 13, p. 69.
- (38) Ibidem \*
- (39) Idem, p. 68.
- (40) Cfr. Carpizo, op. cit., supra nota 15, p. 169.
- (41) Cfr. Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, 1979, p. 225.

- (42) Madrid H., Miguel de la, Reformas a la Constitución Federal en materia de representación, en: "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 50, México, 1963, p. 356.
- (43) Cfr. López Moreno, op. cit., supra nota 13, p. 70.
- (44) Ibidem.
- (45) Cfr. Carpizo, Jorge, op. cit., supra nota 15, p. 443.
- (46) Cfr. López Moreno, op. cit., supra nota 13, p. 71.
- (47) Idem., p. 74.
- (48) Cfr. Madrid H., Miguel de la, Estudios de Derecho Constitucional, PRI, 1981, p. 273.
- (49) Cfr. Carpizo, Jorge, op. cit., supra nota 15, p. 172.
- (50) Cfr. Moya Palencia, Mario. La Reforma Electoral, México, Ed. Plataforma, 1964, p. 157.
- (51) Cfr. López Moreno, op. cit., supra nota 13, p. 74.
- (52) Cfr. Carpizo, Jorge, op. cit., supra nota 15, p. 171.
- (53) Cfr. López, op. cit., supra nota 13, pp. 72-73.
- (54) Idem, p. 74.
- (55) Idem, p. 76.
- (56) Cfr. Paoli, op. cit., supra nota 18, p. 203.
- (57) Cfr. López Moreno, op. cit., supra nota 13, p. 77.
- (58) Cfr. González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México, Ed. Era, México, 1ª. ed., 1981, p. 67.
- (59) Cfr. Carpizo, Jorge, op. cit., supra nota 15, p. 443.
- (60) Cfr. Carpizo, Jorge, op. cit., supra nota 10, p. 40.
- (61) Idem, pp. 47-48.
- (62) Idem, p. 53.
- (63) Ibidem.
- (64) Idem, p. 54.
- (65) Idem, p. 56.
- (66) Ibidem.



- (67) Ibidem.
- (68) Idem, p. 57.
- (69) Ibidem
- (70) Ibidem
- (71) Idem, p. 58.
- (72) Ibidem
- (73) Cfr. Paoli, op. cit., supra nota 10, p. 213.
- (74) Ibidem
- (75) Idem, p. 214
- (76) Cfr. Carpizo, Jorge, op. cit., supra nota 15, p. 296.
- (77) Los resultados electorales fueron tomados del periódico El Universal del 2 de agosto de 1982.



## CONCLUSIONES

1. El primer paso en el estudio de los partidos políticos debe consistir en determinar el origen etimológico y la evolución diacrónica de la palabra partido, para luego poder determinar con precisión, cuál es su significado contemporáneo. El análisis lingüístico de la palabra partido es, pues, la base para elaborar una teoría general de los partidos.
2. La aversión sentida por los pensadores políticos del siglo XVIII, hacia los partidos políticos, iba dirigida a las facciones y no a los partidos que son entes eminentemente modernos.
3. La confusa evolución diacrónica de las palabras partido, facción y secta, fue una de las causas principales para que se formara un sentimiento de aversión hacia los partidos políticos que perdura hasta nuestros días, y que obstaculiza el avance de los estudios políticos y jurídicos sobre los partidos.
4. No obstante que etimológicamente "facción" y "partido" no significan lo mismo y que la palabra partido desde un principio tuvo una carga menos negativa que facción, en el lenguaje coloquial y en el de la literatura política se usaron como sinónimos.
5. El primer pensador político que desenmarañó la confusión terminológica y conceptual que rodeaba a la palabra partido fue Edmund Burke quien elaboró la primera definición moderna de lo que es un partido político. La definición de Burke, válida incluso hoy día, establece que los partidos son entes que buscan lograr el bien común de la sociedad, mientras que las facciones buscan

satisfacer intereses individuales.

6. El partido político es una construcción política eminentemente moderna, y constituye el grupo político moderno por autonomía. Los predecesores de los partidos -las facciones y los clubes políticos- son grupos políticos característicos de otras épocas, y en el mejor de los casos son protopartidos, pero nunca partidos políticos, porque éstos sólo surgen hasta las primeras décadas del siglo XIX, no antes, de ahí su modernidad.

7. La dificultad en la elaboración de una definición de los partidos políticos surge principalmente por la falta de precisión lingüística y etimológica que caracteriza al vocablo partido; por la aversión generalizada hacia éstos, existente entre los pensadores del siglo XVIII -que aún hoy perdura- y que ha propiciado una falta de atención académica por el tema de los partidos; por la variedad de entidades existentes en todo el mundo que se auto califican "partidos" y por su reciente aparición en la escena política.

8. Definir mínimamente a un partido es importante porque así se logra distinguirlo de aquellas entidades que no son partidos. Asimismo, una definición de lo que es un partido político debe abarcar la gama más amplia posible de partido.

9. El elemento esencial e imprescindible en una definición de los partidos es el carácter electoral de éstos.

10. Para delimitar lo que es un partido político no basta una de

finición minimalista. Es menester, también, complementar esta última, con el apoyo de las características principales de un partido.

11. La definición y las características de los partidos son herramientas con las que podremos determinar la adecuación, o bien la incompatibilidad de un grupo político dado, con el molde de lo que debe ser en esencia un partido político.

12. Aclarar bajo qué condiciones se originó determinado partido político permite comprender su naturaleza, funciones, organización e ideología.

13. Todo enfoque teórico sobre la génesis de los partidos políticos debe ser multidisciplinario, porque en el nacimiento de todo partido político, convergen datos económicos, sociológicos, políticos y jurídicos, que conjuntamente propician su surgimiento.

14. La teoría de los orígenes parlamentario-electoral y exterior de los partidos políticos, sustentada por Duverger, es incompleta porque no da cabida a una amplia gama de partidos de nuevo cuño, cuyo origen sólo es explicable satisfactoriamente mediante estudios que consideren los contextos que los propiciaron en los diversos países del mundo en vías de desarrollo.

15. Las teorías institucionales, de crisis históricas y desarrollistas, sustentadas por La Palombara y Weiner, constituyen, sin duda, un adelanto en la teoría sobre partidos con respecto a Du-

verger, porque consideran al desarrollo y a la modernización como elementos que propician el nacimiento de cierto tipo de partidos contemporáneos.

16. La lucha de clases es una de las causas mediatas del surgimiento de los partidos políticos.

17. Para comprender el origen y el desarrollo de los partidos políticos en México, es necesario retroceder en la historia hasta la época de la independencia. Sólo así, y con el auxilio de datos económicos, sociales y políticos, pueden explicarse algunas de las características del actual sistema político mexicano.

18. La guerra de Independencia fue un movimiento que recibió su impulso vital de la población criolla de la Nueva España, que monopolizó el poder, tanto político como económico, mientras que los mestizos, las numerosas castas y los indígenas permanecieron segregados debido a su precaria condición económica y a su falta de cultura general y de tradiciones políticas.

19. La falta de un desarrollo económico, político y social, de costumbres y tradiciones políticas, y la existencia de un sistema electoral de sufragio censitario y elecciones indirectas, junto con la necesidad de consolidar la recién alcanzada independencia, impidieron el surgimiento de partidos políticos en México durante los primeros años de la postindependencia.

20. La energía y las inquietudes de los mexicanos encontraron, en los años de la postindependencia, un cauce alternativo en las

logías masónicas que fungieron como protopartidos, que posteriormente desaparecieron debido a sus prácticas violentas y por estar vinculadas con sus contrapartes en el extranjero.

21. Las corrientes conservadora y liberal, denominadas "Partido Conservador" y "Partido Liberal" respectivamente, no fueron realmente partidos políticos, sino movimientos políticos inestables y sin estructura que giraban en torno a individuos carismáticos.

22. Durante la Reforma, las condiciones estructurales del país permanecieron casi invariables con respecto a los primeros años de la postindependencia. Así, la falta de una industria propia, de una red de comunicaciones, de una prensa organizada e independiente, y la ignorancia del pueblo en general, impidieron la germinación de partidos políticos.

23. Los clubes políticos fueron el instrumento político utilizado por los liberales para proponer candidatos y para discutir y aprobar programas políticos, pero desafortunadamente, los clubes tuvieron una vida corta debido a que se apagaban una vez pasadas las elecciones.

24. La dictadura de Porfirio Díaz no sólo eliminó del panorama político nacional a los clubes políticos que educaban políticamente a las masas, sino que también aniquiló a las corrientes "política de conciliación" esta parálisis de la actividad política, buscaba fijar las bases para el desarrollo económico de México.



25. A partir de 1901, la vocación democrática de un grupo de mexicanos despertó del largo sopor que significó el porfirismo, para formar una serie de grupos políticos y de periódicos que apoyaron de manera fundamental el éxito del movimiento revolucionario de 1910.

26. El Partido Liberal Mexicano, no obstante su gran trascendencia en la historia de la Revolución, no logró cuajar en el partido que hacía falta en México para cambiar las instituciones políticas arcaicas, e iniciar la transformación de la estructura feudal del país.

27. La entrevista Díaz-Creelman fue un catalizador, que desencadenó la fundación de varios grupos políticos que pretendían ser partidos políticos, pero que no lo fueron porque carecían de una organización bien estructurada y jerarquizada, de una membresía real y de un programa de gobierno definido, además de que casi todos giraban alrededor de un solo individuo.

28. El oasis de democracia que fue la era maderista, durante el que florecieron numerosos grupos políticos, se desvaneció por el exceso de tolerancia y benevolencia políticas de Madero.

29. En los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917 se formaron varios "partidos políticos" que, salvo dos excepciones, eran partidos caudillistas ligados a algún personaje de la Revolución.

30. El primer partido político auténtico que hubo en México, según la definición y características esenciales de la doctrina, fue el Partido Nacional Revolucionario que, si bien se apoyó en un gran número de partidos regionales, surgió principalmente a través de la decisión política unilateral de Plutarco Elías Calles y probó su solidez al ser expulsado su creador del país. El PNR cerró la etapa de los caudillos y abrió la de las instituciones, con lo que se dotó a México de la estabilidad política necesaria para la cimentación de un desarrollo económico y social sostenido.

31. El Partido del Estado en sus tres fases, como PNR, PRM y PRI, ha reflejado la realidad política del país en épocas distintas. Así, el PNR aglutinó a las múltiples y a veces disímboles corrientes políticas del país vinculadas a los principios de la revolución, controlando a aquellos grupos caudillistas y caciquiles que impedían la aplicación de estrategias nacionales. El PRM, en cambio, fue un partido de trabajadores, dividido en sectores, donde el impulso vital venía tanto de la base como de la dirección. Por último, el PRI, fue el partido del despegue industrial, en el que la base pierde fuerza y la dirección se centraliza, mientras el sistema político mexicano se consolida como un sistema de partido hegemónico con una oposición institucional.

32. La formulación de una teoría general de los partidos políticos, que explique su origen, constitución, organización, funcionamiento y extinción, es uno de los prerequisites más importan-

tes para que los juristas formulen un marco jurídico de los partidos eficaz y justo.

33. Las normas jurídicas, en especial las relativas a la democracia interna y al financiamiento de los partidos, se han visto desbordadas por la dinámica política, porque no existe aún un cuerpo de conocimientos sobre los partidos, profundo, extenso, sistematizado y científico, lo que impide elaborar una normatividad partidaria efectiva y justa.

34. El régimen jurídico partidario ideal, es aquel que permite el libre juego entre los diversos partidos; prohíbe los monopolios del poder político; fomenta la participación ciudadana en las organizaciones políticas; no limita la democracia participativa del sistema político y forma una tradición política nacional.

35. Un Derecho de los partidos violado constantemente debe ser adecuado a la realidad política para ser efectivo. Asimismo, si un régimen jurídico de los partidos favorece a un partido, deberá ser reformado para que el sistema político colabore en la configuración de un Estado de justicia social.

36. El desarrollo de la teoría de los partidos políticos se ha visto dificultada por: la naturaleza de las ciencias sociales; por el problema de la determinación de la disciplina social a la que le corresponde el estudio de los partidos; por la novedad

del tema de los partidos; por la creciente complejidad de las sociedades y por la diversidad de los sistemas políticos en que surgen los partidos.

37. Muchos de los problemas políticos y jurídicos que aquejan a las sociedades contemporáneas deben ser resueltos necesariamente por las ciencias sociales, porque la solución de las ciencias exactas a algunos de estos problemas, únicamente nos puede ofrecer los horrores de una sociedad estratificada genéticamente.

38. La aversión inicial del jurista por los partidos políticos propició que este tema fuese estudiado, en un principio, por la sociología política y posteriormente por la ciencia política.

39. Algunas de las causas de la creciente complejidad del tema de los partidos políticos son: el surgimiento de un gran número de partidos en países en vías de desarrollo que se salen de los moldes tradicionales establecidos por los teóricos pertenecientes a naciones occidentales altamente industrializadas así como el desarrollo tecnológico-industrial contemporáneo, observado a nivel mundial, que ha originado problemas sociales hasta hace unos años inexistentes.

40. La mayoría de las investigaciones sobre los partidos políticos son descriptivas, y salvo raras excepciones, no han analizado profundamente la vida de los partidos.

41. La diversidad de sistemas políticos existentes en el mundo no imposibilita, sólo retrasa, la formulación de una teoría ge-



neral de los partidos que sólo podrá elaborarse cuando se tengan suficientes monografías de cada país.

42. Si bien hace 20 años era muy difícil elaborar una teoría general de los partidos duradera, porque algunos de los actuales países no existían como tales en 1950, hoy, en cambio, es factible, porque el perfil político de los países es más estable.

43. Hoy más que nunca, se hace necesario trabajar arduamente para elaborar una teoría general de los partidos, porque de lo contrario, muchas de las patologías de los sistemas políticos contemporáneos -golpes de Estado crónicos y gobiernos totalitarios- serán incurables.

44. Los partidos políticos son necesarios actualmente, porque las sociedades han alcanzado un grado de complejidad económica y política tal, que para tomar decisiones políticas correctas es necesario manejar un cúmulo de información que sólo los partidos con una maquinaria administrativa e ideológica bien organizada, pueden evaluar y utilizar.

45. Las dimensiones de la población de los Estados contemporáneos, hacen técnicamente imposible la antigua democracia directa de los griegos. Así, las miles de opiniones existentes en una sociedad dada, sobre la conducción de la administración pública, deben reducirse a unas cuantas que sean las más viables y representativas de esa sociedad. Para esta la decantación de la opinión pública es que surgen los partidos políticos.

46. Los partidos políticos son necesarios en México para candli-



zar el descontento social que cuestiona la legitimidad del sistema político y que de no encausarse a través de partidos políticos, se expresara subversivamente.

47. Uno de los objetivos que persigue alcanzar una teoría sobre los partidos políticos, es la formulación de auténticas leyes sociológicas sobre aquéllos, que a su vez permita a los hombres controlar, en la medida de lo posible, los fenómenos sociales que aquejan a la humanidad.

48. La ley de la desintegración de los partidos en el poder en el poder que establece que el triunfo político de un partido, como resultado de los compromisos que el poder le impone, corroe la estructura de los partidos, sigue vigente.

49. La ley de la tendencia oligárquica de los partidos, que surge por la necesidad estructural de los partidos de dividir a la organización en dirigidos y dirigidos, y por el hambre, congénita del hombre por acumular poder, continúa vigente.

50. Las tres leyes sociológicas sobre la relación entre los partidos políticos y los sistemas electorales, formuladas por Duverger, han sido rectificadas por Douglas W. Rae, para quien todos los sistemas electorales, mayoritarios o de representación proporcional, operan en forma tal que benefician a los partidos fuertes y perjudican a los débiles. Así, los sistemas electorales varían sólo en cuanto al grado en que benefician o perjudican a los partidos, pero no en cuanto a la dirección de la influencia.

51. Los sistemas electorales tienden a otorgar una cantidad de

escaños legislativos más que proporcional a aquellos partidos con un porcentaje alto del voto y a otorgar una cantidad de escaños menos que proporcional a los partidos con porcentajes bajos del voto.

52. Casi todas las mayorías parlamentarias unipartidistas son manufacturadas artificialmente por los sistemas electorales.

53. A través de la regulación jurídica de los partidos políticos, se pueden manipular los resultados electorales, con independencia del fraude que se pueda realizar en las diversas etapas del proceso electoral.

54. Las leyes electorales a menudo limitan el número de partidos legislativos al no otorgar escaños a los partidos pequeños, en especial a aquellos que obtuvieron el porcentaje más bajo de votos.

55. Los sistemas electorales desatomizan a los sistemas de partidos legislativos al otorgar ventajas a los partidos fuertes y penalizar a los pequeños y débiles.

56. Los sistemas de mayoría relativa de una vuelta siempre están vinculados al bipartidismo excepto cuando existen partidos minoritarios fuertes a nivel local, y otros sistemas electorales están vinculados con el bipartidismo sólo donde los partidos electorales son muy débiles.

57. Los sistemas electorales de representación proporcional tienden a estar vinculados con sistemas de partidos más atomizados que los sistemas electorales mayoritarios.
58. Las conclusiones de Rae sobre los partidos y los sistemas electorales son válidas científicamente, debido a la estabilidad política imperante durante veinte años en los sistemas políticos que analizó.
59. La corrupción electoral en un sistema político, invalida cualquier conclusión con pretensiones de científicidad.
60. La tarea de formar un cuerpo sistemático de conocimientos sobre un sistema político dado, es imposible mientras ese sistema esté en constante efervescencia.
61. La tipificación de las legislaciones sobre los partidos políticos permite diagnosticar sus fallas y bondades, lo que a su vez indica las reformas que es necesario hacerle a una legislación, para hacerla más armónica con su respectiva sociedad. Una legislación partidaria está en armonía con la realidad que regula, si es un ordenamiento eficaz y a la vez justo.
62. Catalogar a una legislación dada, de maximalista, cuantitativa, o de control ideológico-progresístico no siempre nos indica lo que puede acontecer en la realidad de un sistema político dado. Por ello, no hace necesario idear tipologías que no se queden en el plano teórico sino que, incorporando datos provenientes de la realidad política, ofrezcan una visión más concreta de la realidad.

63. La tipología que clasifica a las legislaciones sobre los partidos en normativas, nominales y semánticas; es más completa que las tipologías tradicionales porque considera datos reales.
64. Debido a que actualmente México se encuentra viviendo una etapa de transición política -a causa de la reforma electoral de 1977- es de gran utilidad recordar y examinar las experiencias que en el último medio siglo han tenido otros países del mundo en su afán por alcanzar una democracia integral. Del análisis de estas experiencias, y considerando la idiosincrasia mexicana, es posible conocer mejor que es necesario suprimir, o bien agregar, a nuestro régimen jurídico partidario.
65. El problema de la ineficacia del régimen jurídico de los partidos surge no porque el fenómeno partidario escape a la regulación jurídica per se, sino porque no existe aún un cuerpo de conocimientos sobre los partidos, sistematizado y empíricamente comprobado.
66. Las clasificaciones tradicionales de la actitud del Derecho hacia los partidos no presentan con suficiente claridad las sub-fases de la regulación jurídica de los partidos.
67. Los términos prohibición y tolerancia, son más idóneos para describir las primeras etapas de la evolución del régimen jurídico de los partidos, que los vocablos oposición e ignorancia.
68. Las primeras referencias jurídicas sobre los partidos polí-

ticos se dieran contra la voluntad del legislador, quien, a los viejos temores rousseauianos, añadió la supuesta incompatibilidad de los partidos con la pureza de ciertos principios del Derecho Constitucional clásico como por ejemplo la división de poderes.

69. Las primeras referencias jurídicas sobre los partidos en el mundo, se dan al regularse los comités electorales y el funcionamiento de los grupos electorales, pero ignorándose la faceta social de los partidos.

70. La constitucionalización directa de los partidos políticos cubre un espectro muy amplio de normatividades que van desde la simple mención del vocablo partido, sin un desarrollo conceptual de éste, hasta un tratamiento detallado como el de la Constitución Portuguesa de 1976.

71. La constitucionalización de los partidos políticos busca diferentes objetivos según sea el sistema político en que se da. Así, la constitucionalización del Partido Comunista Soviético, de 1936, buscaba la organización totalitaria de la sociedad bajo el imperio de un partido, mientras que en Europa Occidental la constitucionalización de los partidos buscó lograr que ningún grupo u organización monopolizara el poder político.

72. La nueva concepción de lo que debe ser la constitucionalización de los partidos, sustenta que el texto fundamental no debe circunscribirse a seras declaraciones genéricas de un artículo,



sino que deben regularse en detalle a nivel constitucional: la consideración de los partidos políticos como elementos básicos de la vida política; su participación dentro de las instituciones políticas establecidas por la propia Constitución y el carácter de las relaciones entre los partidos y los diversos individuos y grupos de la sociedad.

73. Para que una Ley reglamentaria sobre partidos políticos no desvirtúe el espíritu del legislador constitucional, las disposiciones constitucionales de los partidos deben ser precisas y con la suficiente extensión, como para abarcar los puntos esenciales de la vida partidaria.

74. La L.O.P.P.E., es anticonstitucional porque establezca requisitos, limitaciones y condiciones para la constitución y registro de los partidos políticos nacionales, que no están contemplados en la Ley Fundamental de 1917.

75. Actualmente, el artículo 9º Constitucional parece ser la única vía constitucional que tienen los ciudadanos mexicanos para formar partidos, puesto que las Reformas Electorales de 1977 pasaron por alto referirse al derecho de asociación en relación directa con los partidos.

76. Es necesario adicionar el artículo 41 constitucional para hacerlo congruente con el 9º, y para otorgarle fundamento constitucional a la L.O.P.P.E.

77. Las leyes electorales son herramientas neutrales que dependiendo de quien las utilice, pueden servir para fomentar la democracia de partidos, o bien pueden frenarla y desalentar toda participación democrática.

78. El hecho de que el gobierno mexicano permaneciera intacto durante las dos conflagraciones mundiales del presente siglo permitió, a diferencia de Europa, que su estructura política se fortaleciera, consolidándose el partido del Estado en el poder.

79. El gobierno mexicano ha intentado resolver las recurrentes crisis del sistema electoral mexicano mediante ordenamientos jurídicos que buscan configurar un sistema de partidos competitivo.

80. La reforma constitucional de 1963, constitucionalizó a los partidos políticos en México, al establecer el sistema de los "diputados de partido". Esta reforma configuró un nivel de constitucionalización -el semántico-, aunque no se desglosó la definición y funciones esenciales de los partidos, como sucedió en las constituciones europeas de la segunda posguerra y con las reformas de 1977 en México.

81. Los partidos políticos, bajo la L.O.P.P.E., son entes que no deben restringir su actuación a épocas de campaña electoral, sino que deben promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, con lo cual los partidos se deben volver auténticos institutos de educación política.

82. La Constitución mexicana debe ser modificada para establecer un sistema de financiación pública que permita a los partidos pequeños alcanzar a los grandes, respecto de una ventaja inicial injusta, a la vez que obliga a todos los partidos a ganarse la clientela electoral según sus esfuerzos y eficacia.

83. En Europa Occidental, la constitucionalización de los partidos políticos implicó, principalmente, el reconocimiento imponible por parte del Estado, de una fuerza social de tal magnitud, que de hecho controlaba al gobierno mismo. En cambio en México, la constitucionalización de los partidos no se lleva a cabo por ser éstos un dato real -con excepción del PRI- sino que es auspiciada por el gobierno para tratar de crear, artificialmente, donde no lo hay, un sistema de partidos competitivo, que desahogue el descontento social generalizado. Así, la constitucionalización de los partidos en México, no es un indicador del desarrollo político, es un síntoma de la apatía y el subdesarrollo políticos de nuestra sociedad.

84. Bajo la L.O.P.P.E., los partidos con registro condicionado están sujetos en diversas instancias a una capitis diminutio con respecto de los partidos con registro definitivo.

85. La elección de diputados de mayoría es actualmente el mejor indicador de la fuerza real de la oposición en México, así como de la eficacia y justeza de la L.O.P.P.E. En estos términos, las pasadas elecciones evidenciaron una regresión de la oposición en México.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AGUILO LUCIA, Lluís, Los partidos políticos en la Constitución Portuguesa de 2 de Abril de 1976, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.
- AJA, Aliso. Propuesta para la constitucionalización de los partidos políticos, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.
- ALDO, José y CARBALLO, Luis David. Los Partidos Políticos, en: "Anuario Jurídico" IX, México, 1982.
- BASAVE, Agustín. Partidos políticos y sistemas electorales, en: "Anuario Jurídico" IX, México,
- BECCERRA FERRER, Guillermo, Partidos Políticos, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1962.
- BRANDENBURG, Frank R. The Making of Modern México, ed. Prentice Hall, Englewood Cliffs,
- BURGOA, Ignacio. La Constitucionalización del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos, en: El Régimen constitucional de los partidos políticos, UNAM, México, 1975.
- , Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1973.
- CABO MARTIN, Carlos de. Algunos aspectos de la problemática "representación - partidos políticos", en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.
- CARPISO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, 1979.
- , Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth, UNAM, México, 1971.
- , Estudios Constitucionales, UNAM, México, D.F., 1980.
- , El Presidencialismo Mexicano, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- , La Reforma Política Mexicana de 1977, en: "Anuario Jurídico" VI, México, 1979.
- , La democracia y la clasificación de las Constituciones. Una propuesta, en: "Anuario Jurídico" IX, México, 1982.



CARRERAS, Francesc y VALLES, Josép. Las Elecciones, Ed. Blume, Barcelona, 1977.

CARRILLO PRIETO, Ignacio. Reformas electorales y reforma política, en: "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", Nueva Serie, año XIV, núm. 40, México, enero-abril de 1981.

CORDOVA, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México, ed. Era, México, 1972.

COSIO VILLEGAS, Daniel. El Sistema Político Mexicano. Las Posibilidades de Cambio, 7a. edición, México, ed. Joaquín Mortiz, 1974.

CRUZ VILLALON, Pedro. Teoría e Ideología del Partido Político, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

CHARLOT, Jean. Les Parties Politiques, París, A. Colin, 1971.

DELHUMEAU, Antonio. et al: México: Realidad Política de sus Partidos, Instituto de Estudios Políticos, A.C., México, 1970.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, Cámara de Diputados (XLVI) Legislatura, tomo III.

DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

—, Las Dos Caras de Occidente, Ed. Ariel, Barcelona, 1972.

EZCURDIA, Mario. Análisis Teórico del Partido Revolucionario Institucional, México, B. Costa Amic, 1968.

FERRANDO BADIA, Juan. Regulación jurídico-constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clásica, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

FIX ZAMUDIO, Héctor, El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano, en la obra: Libro - Homenaje Manuel García-Pelayo, Tomo I, Caracas, 1980.

FRIEDRICH, Carl. J. Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática, México, F.C.E.,

FUENTES DIAZ, Vicente. Los Partidos Políticos en México, México: Edición del autor, Tomos I y II, 1956.

—, Partidos y corrientes políticas, en la obra: México 50 Años de Revolución, Tomo III, La Política, F.C.E., México, D.F., 1961.



FURTAK, Robert K. El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México, UNAM, 1978.

GARCIA ALVAREZ, Manuel. Partido y Estado en las Constituciones Socialistas, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario. Subversión, contra insurgencia, pluralismo restringido, en: "Anuario Jurídico" IX, México, 1982.

—, La constitucionalización del régimen jurídico de los partidos políticos en Centroamérica, en la obra: El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos, UNAM, México, 1975.

GARRORENA MORALES, Angel. Hacia un análisis democrático de las disfunciones de los partidos políticos, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La Democracia en México, ed. Era, México, 11a. edición, 1979.

—, El Estado y los Partidos Políticos en México, ed. Era, México, 1a. edición, 1981.

GONZALEZ POLO, Ignacio. Bibliografía General de las Agrupaciones y Partidos Políticos Mexicanos. 1910-1970, UNAM, México, 1976.

HORN, Hans Rudolf. Consenso real y partidos políticos, en: "Anuario Jurídico", IX, México, 1982.

LA PALOMBARA, Joseph: Politics Within Nations. Princeton: Princeton University Press, 1974.

—, Political Parties and Political Development. Princeton: University Press, 1966.

Legislación Electoral Mexicana, 1812-1977 Comisión Federal Electoral, México, 1978.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 1982.

LOJENDIO, Ignacio María de. Algunos problemas que plantea la constitucionalización de los partidos políticos, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

LOPEZ MORENO, Javier. La Reforma Política en México. Ed. Centro de Documentación Política, A.C. México, 1979.

LUCAS VERDU, Pablo. La relativización constitucional de los partidos políticos, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

MICHELS, Robert. Democracia formal y realidad oligárquica, en la obra: Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos, Ed. Anagrama, 1980.

—, Los Partidos Políticos: Un Estudio Sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1972 2 vols.

MONTAÑO, Jorge. Partidos y Política en América Latina, UNAM, 1975.

MONTERO GIBERT, José. La financiación de los partidos políticos en los Estados Unidos, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

MORENO, Daniel. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo, Ed. América, México, 1973.

MORODO, Raúl. Los Partidos Políticos en España, Ed. Labor, Barcelona, 1979.

MOYA PALENCIA, Mario. La Reforma Electoral México, Ediciones Plataforma, 1964.

NEUMANN, Franz y LENK, Kurt. (eds.) Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos, Barcelona, Editorial Anagrama, 1980.

OEHLLING RUIZ, Hermann. Constitucionalización y legalización de los partidos políticos, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos. Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

PANTOJA, David. La Constitucionalización de los Partidos Políticos. Un Marco Teórico para su discusión y explicación, en la obra: El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos UNAM, México, 1975.

PAOLI, Bolio Francisco. Legislación Electoral y Proceso Político, 1917-1978, en: "Jurídica", Tomo I, núm. 10, julio 1978.

QUINTERO, César. Partidos políticos y sistemas electorales, en: "Anuario Jurídico" IX, México, 1982.

RABASA, Emilio. La Constitución y la Dictadura Estudio sobre la Organización Política en México, ed. Porrúa, México, 1960.

RAE, Douglas W. The Political Consequences of Electoral Laws, New Haven, Yale University Press, 1967.

RUIZ MASSIEU, Francisco. Normación Constitucional de los Partidos Políticos en América Latina, UNAM, México, 1974.

SARTORI, Giovanni. Parties and Party Systems, Cambridge University Press, 1977.

SCHNEIDER, H.P. Los partidos políticos en la ordenación constitucional de la República Federal Alemana, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

SERNA ELIZONDO, Enrique. Un sistema de partidos semicompetitivo, el caso de México, en: "Anuario Jurídico" IX, México, 1982.

VANOSSI, Jorge. Una cuadratura del círculo constitucional: el reconocimiento de los partidos políticos, en la obra: El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos, UNAM, México, 1975.

VEGA, Pedro de. (ed) Teoría y Práctica de los Partidos Políticos (Presentación general). Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

VILAS NOGUEIRA, Xosé. Un esquema de conceptualización de los partidos políticos, en la obra: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

WEBER, Max. Economía y Sociedad, F.C.E., México, 1969.

