

## REFLEXIONES SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS Y LA REFORMA POLÍTICA MEXICANA

SUMARIO: I. *Consideraciones generales.* II. *Características de la evolución partidista en Latinoamérica.* 1. *Tradición clásica.* 2. *Los partidos de masas.* 3. *Partidos contemporáneos.* III. *Evolución y revolución.* IV. *Importancia y función de los partidos políticos en Latinoamérica.* V. *Constitucionalización de los partidos políticos.* VI. *La reforma política mexicana.* 1. *Constitucionalización del régimen de partidos políticos.* 2. *Reconocimiento de nuevos partidos políticos.* 3. *De las prerrogativas de los partidos políticos.* 4. *Del limitado principio de representación minoritaria al sistema mixto de mayoría relativa y de proporcionalidad.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Bibliografía.*

### I. *Consideraciones generales*

El desarrollo de los partidos políticos se encuentra íntimamente ligado al de la democracia. Cuanto más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección.

Salvo en los estados con partido único, varios partidos coexisten en un mismo país: las formas y las modalidades de esta coexistencia definen el "sistema de partidos" del país considerado. Dos series de elementos componen esta definición. En primer lugar, las similitudes y disparidades que pueden destacarse en las estructuras interiores de cada partido de los que componen el sistema: se distinguirán los sistemas de partidos centralizados y de partidos descentralizados; de partidos totalitarios y de partidos especializados; de partidos flexibles y de partidos rígidos, etcétera. En segundo lugar, la comparación de los diversos partidos permite determinar elementos nuevos de análisis, inexistentes en cada comunidad de partido aislada: el número, las dimensiones respectivas, las alianzas, la localización geográfica, la repartición política, etcétera. Un sistema de partido se define por cierta relación entre todos estos caracteres. Como se han determinado diversos tipos de estructura, se trata de determinar algunos tipos de sistemas. La oposición del partido único, del *two parties system* anglosajón y del sistema multipartidista clásico; muchas otras distinciones se superponen a ésta y se combinan con ella: sistema de partidos independientes o de alianzas, de partidos equilibrados o de partidos dominantes, de grandes partidos y de partidos pequeños, de partidos estables o inestables, de evolución hacia la izquierda (izquierdismo) o de inmovilidad, etcétera.

Los sistemas de partidos son el resultado de factores numerosos y complejos,

unos propios a cada país y otros generales. Entre los primeros, podemos citar a la tradición y la historia, a la estructura económica y social, a las creencias religiosas, la composición étnica, las rivalidades nacionales, etcétera.

La oposición del pluralismo y del partido único es de dominio público: no se está lejos de ver en ella el criterio político que distingue a los dos mundos, el del Este y el de Occidente. En lo que se comete un error, ya que el partido único funciona en España, en varios estados de América Latina y en algunas partes del territorio de los Estados Unidos, mientras que el pluralismo sigue existiendo oficialmente en la Alemania oriental y en algunas democracias populares. En grandes líneas, sin embargo, la coincidencia es exacta entre régimen totalitario y partido único, democracia y pluralismo. En relación con esta antítesis, la oposición del bipartidismo y el multipartidismo reviste, evidentemente, menor importancia: se comprende que haya sido descuidada por mucho tiempo y que sea todavía menos conocida. No obstante, su carácter fundamental no es discutible.<sup>1</sup>

Nuestro país tiene su propio modelo de desarrollo político, la efervescencia en esta materia, se da en mayor o menor grado, merced a la influencia sociopolítica de algunos países europeos y de los Estados Unidos de América; nuestros principios sociales, consagrados en la Constitución de 1917, parecen ser consecuencia (aunque indirecta) de los movimientos obreristas en Europa (2a. internacional); todo esto obedece, indudablemente, a la evolución cultural de nuestro pueblo y a la necesidad de adecuar sus instituciones a la problemática particularizada de nuestros propios esquemas.

En consecuencia, el desarrollo del sistema de partidos políticos en México, no es un fenómeno aislado de su desarrollo universal, pero sí obedece a normas propias que conformaron su singular estructura.

La teoría general de los partidos políticos, nos ubica en tres diferentes estructuras, a saber: el sistema de partido único; el dualismo o bipartidismo y el multipartidismo.

Como ya se dijo anteriormente, el sistema de partido único, no es exclusivo de los países totalitarios, aunque en éstos se trata de justificar su existencia, por el matiz revolucionario que hizo posible llegar al poder y, en consecuencia, no pueden permitir la existencia de otros partidos políticos disidentes, porque ello podría dar lugar a la contrarrevolución.

En cambio, el sistema de partido único, en el mundo occidental no comunista, obedece a otras razones, principalmente de carácter sociológico e histórico, pero que tienen en común las siguientes características:

Son fenómenos exclusivamente del siglo xx, de la tecnología moderna y de la doctrina de masas; tienen una ideología oficial de doctrina que cubre todos los aspectos de la vida humana, un sistema de partido único dirigido por un dictador, un sistema de control policiaco, concentra todos los medios de propoganda, concentra todos los medios militares y existe un control y una sola dirección de la economía.<sup>2</sup>

El otro sistema, el dualista o bipartidista, es considerado generalmente como

<sup>1</sup> Los partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>2</sup> Murillo Soberanis, Manlio, *La reforma política mexicana*, p. 40.

un fenómeno específicamente anglosajón. Este punto de vista no es más que aproximativo e histórico, ya que algunos países anglosajones conocen el multipartidismo y el dualismo lo encontramos en Turquía, algunas naciones de América Latina y existen tendencias para su adopción en algunos estados de Europa continental (*vgr.* Alemania, sistema al que nos referimos comparativamente).

Es el bipartidismo, el enfrentamiento en la lucha político-electoral, de las fuerzas antagónicas, ideológicamente hablando, que coexisten en un país.

La posibilidad de expresión y manifestación ideológica, hacen converger a la gran masa de la población votante en cualquiera de las dos direcciones, que puede resultar triunfante; en ese caso la facción perdedora constituye la oposición franca y su oportunidad política es expectante y condicionada a la actuación de la facción triunfadora.

El requisito indispensable del bipartidismo, es la igualdad de condiciones y oportunidades a los partidos contendientes, quienes se suceden el poder, de acuerdo a las circunstancias políticas del momento.

La sociedad de nuestro tiempo, más despierta, más participativa, con una problemática más compleja y con perspectivas diversas de las sociedades de antaño, rompió definitivamente los bloques monolíticos del pensamiento y se trocó en pluralista; coexisten una pluralidad de grupos de intereses competidores y una diversidad de intereses rivales: regionales, sociales, económicos, religiosos y psicológicos. La actividad política no puede disociarse de este fenómeno social y ello origina que grupos más fuertes y mejor organizados actúen dentro del marco de los partidos políticos, creando nuevas opciones, y teniendo la oportunidad de expresar sus intereses diferentes y combinarlos en programas de acción aceptables. Esta especial circunstancia da nacimiento al régimen plural de partidos.

Algunos tratadistas de la materia, han querido encontrar el antecedente del pluripartidismo, en el esfuerzo de los países capitalistas, por encontrar la solución que conciliaría los valores de la civilización occidental con los progresos y peticiones sociales de las clases proletarias, a fin de no ocasionar el colapso al sistema capitalista de producción.<sup>3</sup>

Esto equivale, según su autor, a una planificación democrática ya que, en su concepto, el régimen pluripartidista surge necesariamente como un resultado directo de la estructura de clases de la sociedad capitalista y como consecuencia del periodo de la posguerra (1939-1945).

Cabe reflexionar que el sistema multipartidista ha surgido con variantes profundas, en los diversos estados de la Europa continental, y en muchos de ellos, las causas que los originaron obedecen a procesos singulares de evolución socio-cultural de cada comunidad, razón por la cual no creemos que este sistema obedezca a una sola causa o motivos estratégicos de previsión política.

Como quiera que sea, dentro de este marco de desarrollo político, en el régimen de partidos, nuestro país, como ya se mencionó, sigue su pauta evolutiva, influenciado internamente por el proceso de desarrollo socioeconómico particu-

<sup>3</sup> Mannheim, Karl, Cfr. *Diagnóstico de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, pp. 235 y ss.

lar y en lo externo, por las corrientes culturales que convergen a nuestra civilización occidental.

Es irrefutable que nuestro sistema de partidos ha evolucionado, siguiendo el esquema que hemos precisado, con características *sui generis*, que le han impreso singularidad, y que siguiendo su proceso evolutivo, trata de conseguir con la última reforma política su conformación pluripartidista, aunque no sea dable de momento caracterizarnos como tal, toda vez que el proceso evolutivo no se ha agotado, y hasta mientras los grupos políticos de oposición no se consoliden como verdaderos partidos políticos, estaremos ubicados en el proceso de evolución general, en que la configuración del multipartidismo no se aplica todavía.

No obstante, el avance logrado es significativo; la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales<sup>4</sup> adopta tendencias que son trascendentes en materia política. La integración del Congreso Federal (Cámara de Diputados) con el sistema mixto de votación por mayoría simple (300) y de representación proporcional (100), en la forma en que es adecuado a nuestro sistema, que favorece totalmente a los partidos minoritarios, se da en unos cuantos países europeos.

De igual manera, México es de los contados países en el mundo (Alemania fue el primero) que proporciona sistemáticamente financiamiento y apoyo, de manera equitativa, a partidos políticos en competencia.

La obligación que impone la constitución y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, de que los estados adecúen sus ordenamientos para que los congresos locales y los ayuntamientos participen en su integración de este nuevo adecuamiento, es otro de los logros políticos de la reforma.

Aunque la reforma política en México, no vino a solucionar las graves deficiencias que tradicionalmente hemos padecido, creemos que es un esfuerzo importante y de dimensiones considerables, que coadyuvará a la adopción a mediano plazo, de un mejor sistema, acorde a nuestras necesidades y a nuestro tiempo.

México ha tenido muy en cuenta el ejemplo de algunos de los países hermanos, cuya inestabilidad política es evidente, ya que en América Latina no es usual la permanencia de los sistemas partidarios.

Si a esto añadimos la ineficiencia en encauzar el cambio, que genera el crecimiento económico y que, al transformar las estructuras tradicionales, da lugar a conflictos de interés.

La supresión electoral de los partidos políticos —medidas extremas absolutamente antidemocráticas— está propiciando que se tome la alternativa de la violencia como un medio para participar en el proceso decisorio y como un mecanismo para hacer llegar las demandas de los grupos que no poseen ya el canal partidario.

En México, a partir de 1968, la violencia social se ha ido canalizando a través

<sup>4</sup> Ley Reglamentaria del artículo 41 de la Constitución General de la República. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 30 de Dic. de 1977. Reforma política del presidente José López Portillo.

de nuevos partidos políticos que satisfacen las demandas de nuevos grupos y tendencias.<sup>5</sup>

Éste es el verdadero motivo de nuestra reforma política, que abre nuevos cauces al sistema democrático mexicano.

## II. *Características de la evolución en Latinoamérica*

### 1. *Tradición clásica*

Ya mencionamos anteriormente, que fue hasta fines del siglo XIX y principios del XX, que empezaron a definirse como tales los partidos políticos.

En algunos de nuestros países sudamericanos, principalmente en los que incidió en mayor grado el fenómeno migratorio europeo, se dió lugar a verdaderos partidos, con estructura, funciones y permanencia, pero de trazo socialista o anarquista, posturas ideológicas predominantes en Europa en ese entonces.<sup>6</sup>

En otros países, la polarización política se manifestó en forma diversa, con el surgimiento de las tendencias opuestas —liberales y conservadores— separadas por toda una brecha política, económica y religiosa. Los grupos antagónicos protagonizaron cruentas luchas, desde la participación en el incipiente juego electoral de la época, hasta la organización de un movimiento armado.

En el siglo pasado y todavía en las primeras décadas del presente, se integran partidos en torno a los caudillos, que de una u otra forma propiciaron un movimiento social.

Algunos de nuestros países incubaron un modelo diferente de partido político, influenciado por los movimientos sindicales europeos, que dieron lugar al nacimiento de partidos obreristas, considerados como el ala izquierda de los liberales.

### 2. *Los partidos de masas*

Entre las dos guerras mundiales surge un nuevo tipo de partidos que habría de rebasar a los radicales. El objetivo principal de estos nuevos grupos era la justicia social. En la evolución política de América Latina el surgimiento de los partidos de masas representa el primer intento serio de las clases populares por incorporarse al proceso político. La creciente industrialización y la expansión de las responsabilidades estatales, así como la Revolución Mexicana y la de Octubre de 1917, contribuyeron a despertar la conciencia de las masas. Las demandas estaban principalmente encauzadas contra la desigualdad económica, y se dieron los primeros intentos de lucha antiimperialista.

El debate ideológico se centró en la discusión de las alternativas que presentaban el socialismo y el nacionalismo. Es ésta la época en que surgió el APRA en Perú, Acción Democrática en Venezuela y más tarde MNR en Bolivia. Los

<sup>5</sup> La reforma política de López Portillo, dió lugar al nacimiento de nuevos partidos políticos: Partido Comunista Mexicano, Partido Socialista de los Trabajadores y Partido Democrata Mexicano.

<sup>6</sup> Vgr. Argentina, Chile y Uruguay.

experimentos populistas del peronismo y el varguismo quedaron inscritos en esta categoría.<sup>7</sup>

### 3. *Partidos contemporáneos*

Algunos autores coinciden en otorgar esta denominación a aquellos partidos políticos de reciente creación, que han sido influenciados o generados por las revoluciones más recientes, como son la china, la cubana y actualmente los movimientos sociales centroamericanos, aunque de trazo indefinido para determinar con precisión una tendencia. Por otra parte, la influencia más incisiva de la corriente social de la iglesia católica, recibida con beneplácito por los demócratas-cristianos.

Estos nuevos partidos han sostenido posiciones similares en cuanto a la reforma agraria y a la necesidad de romper con la dependencia norteamericana. Sus estrategias, sin embargo, han sido distintas.<sup>8</sup>

Puede deducirse de lo anterior, que nuestro país recoge en su sistema partidista, la corriente formativa de los partidos políticos, desde su forma clásica o inicial, hasta las tendencias actuales de la izquierda y de la democracia cristiana.

### III. *Evolución y revolución*

La situación imperante en los países latinoamericanos, da lugar a precisar dos alternativas, como único camino para romper con la dependencia y por ende con el subdesarrollo político y económico. Un número considerable de países, padecen regímenes y estructuras que imposibilitan un proceso evolutivo de cambio social; a otros, aún les queda la posibilidad para realizar un intento de esta envergadura.

La inquietud social y constante rompimiento del legítimo orden constitucional, han dado lugar a que germine la idea del cambio social por la única vía posible, la de la revolución.

El ascenso al poder, en muchos de los gobiernos latinoamericanos, de grupos militares, ha sido en gran medida, propiciador del fracaso en la consolidación de un sistema político definido.

Esas crisis de poder y legitimidad, han ocasionado el que los militares, que si actúan con cohesión y fuerza, impongan su autoridad, en demérito de la vida democrática del país y de su autonomía nacional.

Ante esa perspectiva, es evidente la alternativa que pueda plantear el cambio requerido por nuestros pueblos.

La respuesta de otros sistemas a la creciente demanda de participación política ha fluctuado entre la represión y la asimilación. Algunos regímenes han optado por una

<sup>7</sup> Montaña, Jorge, *Partidos y política en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1975, pp. 18 y 19.

<sup>8</sup> Montaña, Jorge, *Op. cit.*, p. 10.

política promotora de la multiplicación de los grupos, buscando de esta manera la legitimación de una política gubernamental de corte liberal.<sup>9</sup>

Sobre el particular José Francisco Ruiz Massieu dice:

Los partidos políticos no han podido comportarse como los más adecuados vehículos para recoger las demandas que deben alimentar al sistema político, de modo que se traduzcan en decisiones o políticas generales y, por ende, el apoyo al mismo no ha sido lo bastante para lograr el cambio con estabilidad.

La inoperancia partidaria, como canal para que el sistema procese las demandas grupales en decisiones políticas, ha alineado a la ciudadanía, propiciando la inestabilidad que caracteriza al área. La alienación política se traduce en resentimiento hacia las instituciones y en cuestionamiento de la legitimidad de los gobernantes, de suerte que se vive en un estado de conflicto entre gobierno y grupos en competencia por el poder, que se caracteriza por actos violentos, apoyo a radicalismo o apatía ante movimientos extremos o dislocación violenta del *status quo*.

La inestabilidad consubstancial de América Latina subsistirá en tanto tenga una cultura política fragmentaria, derivada de subculturas políticas distintas. Las diferencias marcadas en cuanto a creencia, valores, tradiciones, reglas formales e informales del juego político, que generan falta de apoyo al sistema, suscitan inestabilidad. La violencia es tomada por lo menos tácitamente, como un medio legítimo de alcanzar el poder.<sup>10</sup>

Los sistemas latinoamericanos, por regla general, todavía no poseen el carácter moderno de lograr la transformación social y de resolver satisfactoriamente las demandas que la misma ocasiona, de una manera institucional.

#### IV. *Importancia y función de los partidos políticos en Latinoamérica*

Ha sido en épocas recientes, gracias a la conjunción en estos foros de estudio sobre problemas constitucionales comunes a nuestros países, que se ha logrado, aunque en forma incipiente, el análisis y la discusión sobre la organización y diferencias programáticas, ideología, actividades y desarrollo de nuestras estructuras e instituciones político sociales.

Ahora bien, el panorama partidario de la América Latina, no puede ser reducido a categorías rígidas, como se verá posteriormente; se trata de un sinnúmero de sistemas peculiares y *sui géneris*, en algunos casos, diferentes entre sí y todavía más, de los modelos norteamericanos o europeos que pretendían emular.

Es en el contexto de las características estructurales de cada nación, como se debe estudiar y analizar a los partidos políticos.

Se puede tomar como punto de referencia los siguientes indicadores:

- a) El estancamiento de la economía.
- b) El incremento en la marginación social.
- c) La invasión en lo económico, cultural y político, de naciones imperialistas.

Ahora bien, aunque el análisis debe ser casuístico en cada país, podemos generalizar que en nuestras sociedades tradicionales y sujetas a una etapa de evo-

<sup>9</sup> Montaña, Jorge, *Op. cit.*, p. 14.

<sup>10</sup> Ruiz Massieu, Francisco, *Normación Constitucional de los Partidos Políticos en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1974, p. 13.

lución, los partidos políticos se ven impedidos a cumplir su función como es de desearse —de agregar intereses y convertir las demandas populares en alternativas de política general—. Eso ocasiona o bien la represión o la solución paliativa, más no integral.

Deben ser los partidos políticos, en consecuencia, las estructuras especializadas de agregación en las sociedades modernas y los agentes propiciadores del cambio, motivado por el desarrollo económico y social.

Los partidos políticos, en síntesis, deben ser instrumentos de agregación, articulación, legitimación y participación.

### V. *Constitucionalización de los partidos políticos*

El régimen de partidos políticos, aunque reconocido expresamente por la teoría del constitucionalismo moderno, todavía hasta fecha reciente, no ha sido consagrada por las constituciones de nuestros países.

Los partidos políticos se fueron desarrollando como instrumentos articuladores, en muchos casos, al margen del derecho y hasta con la hostilidad de los gobiernos, que no concebía que entre éste y sus gobernados, mediara otra entidad.

Los movimientos sociales del siglo XIX, traen aparejado el reconocimiento del derecho de asociación, que es el antecedente inmediato de la legitimación de los partidos políticos.

Según la opinión del tratadista Hermann Heller, la formación y funcionamiento de los partidos políticos, en ese estadio, es un fenómeno extra constitucional al campo de acción de los particulares.<sup>21</sup>

En la medida en que el desarrollo político avanza, propiciado por el fortalecimiento de la democracia y el sufragio universal, la legislación ordinaria y las constituciones empiezan a reglamentar el régimen de partidos políticos.

Cuando la constitución de un país reconoce y reglamenta en su norma fundamental la existencia de los partidos políticos, es el caso de la constitucionalización de los mismos, ya que a partir de ese momento sus normas son elevadas al rango de garantía constitucional.

En México es reciente la fecha en que se logra reconocer en la constitución el régimen de los partidos políticos, ya que antes de la consagración del artículo 41, su fundamento lo constituía el derecho de asociación, aunque su regulación correspondía a leyes ordinarias (Ley Federal Electoral y Leyes Locales Electorales). Con la reforma política, se estructura en forma especial el régimen de partidos políticos:

#### Artículo 41.

... 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

<sup>21</sup> Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

organizaciones de ciudadanos, 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.<sup>12</sup>

## VI. *La reforma política mexicana*

La incipiente reforma política, incompleta para el gusto de muchos tratadistas, que se originó en el año de 1962, después de haber permanecido incommovible el sistema electoral mexicano por más de 45 años, modificó sus anquilosadas posturas de no permitir el menor rasgo de minoritarismo o proporcionalidad.

La reforma del presidente López Mateos, creó el sistema que denominamos de Diputados de Partido, ya que además de los diputados elegibles por mayoría del voto popular directo, se crean diputaciones, según el siguiente método:

Todo partido político registrado que obtenga el 2.5% de la votación total en las elecciones respectivas, tiene derecho a 5 curules, agregándose una más por cada 0.5% de los sufragios, hasta completar 20. Sin embargo, si el partido o partidos minoritarios han obtenido diputados de mayoría, se descontarán las curules obtenidas de los escaños que le correspondan, por la votación global obtenida.<sup>13</sup>

La innovación de la reforma de 1962, significa la adopción de un limitado principio de representación minoritaria, mas no proporcional.

El resultado de la reforma, en 10 años de vigencia del texto constitucional, puso de relieve la ineficacia de la medida, por lo que nuevamente el ejecutivo federal, promovió reformas al artículo 54, reduciendo la exigencia del porcentaje de 2.5 a 1.5.

La Ley Federal Electoral fue modificada, con el objeto de otorgar facilidades a los partidos políticos a los medios masivos de comunicación y redujo la exigencia en el número de afiliados para lograr el registro de partidos; sin embargo, no alteró el sistema electoral.

La reforma no fue suficiente y la Ley Federal Electoral acusaba notable atraso, lo que ocasionaba descontento e inconformidad, y lo que era más grave, la clandestinidad de grupos políticos, que amenazaban con socabar los cimientos de nuestras estructuras institucionales.

Lo anterior fue determinante para pensar y lograr una verdadera reforma política, que transformara sustancialmente el sistema político-electoral.

<sup>12</sup> Constitución general de la República, Artículo 41.

<sup>13</sup> Artículo 54 constitucional.

### 1. *Constitucionalización del régimen de partidos políticos*

Elemento fundamental de la reforma política del presidente López Portillo, fue la inclusión y reconocimiento en la Constitución general de la República, del régimen de partidos políticos, ya que anteriormente el funcionamiento de los mismos, aunque regulado por la Ley Federal Electoral, no tenía más punto de apoyo en la constitución, que el derecho de asociación.

Los doctrinistas mexicanos de derecho constitucional habían venido pugnando, desde hace tiempo, por las reformas sustanciales en materia política, esta tendencia se fortaleció y adquirió matices de trascendencia nacional, con motivo de la celebración del Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional, que se celebró en la ciudad de Guadalajara, a fines del año de 1973, en coparticipación del Instituto de Investigaciones Jurídicas, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad de Guadalajara.

En dicho Congreso, la mesa correspondiente al tema de partidos políticos, recomendó, como una de las conclusiones de la misma, la necesidad de constitucionalizar el régimen de partidos políticos, para fortalecer y garantizar plenamente uno de los derechos ciudadanos más importantes.

### 2. *Reconocimiento de nuevos partidos políticos*

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que sustituyó a la anterior Legislación Federal Electoral y que es reglamentaria del régimen de partidos políticos, rompió con la rigidez existente para la aceptación de nuevos partidos políticos, la innovación consiste en la posibilidad de que los grupos políticos que hayan realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a la solicitud de registro, o bien hayan funcionado como asociación política nacional, con antigüedad de un año, como mínimo, obtengan su registro condicionado como partido político al resultado de las elecciones, en las cuales deberán obtener por lo menos el 1.5% del total de la votación, para tener derecho a su registro definitivo.

Sobre el particular, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales precisa:

Artículo 31. La Comisión Federal Electoral convocará oportunamente a quienes pretenden obtener su registro condicionado al resultado de las elecciones, a fin de que presenten sus solicitudes dentro de los plazos que señala la propia convocatoria, en la que se determinarán los requisitos para el trámite y resolución.

Artículo 32. Para obtener el registro condicionado al resultado de las elecciones, el solicitante deberá acreditar:

I. Que cuenta con declaración de principios, programa de acción y estatutos en los términos comprendidos del artículo 22 al 25 de esta Ley;

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 servirán como documentos probatorios, las publicaciones periódicas, manifiestos, folletos y 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.

Artículo 33. Dentro del plazo máximo de 45 días naturales, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro, la Comisión Federal Electoral resolverá lo conducente. Cuando proceda, expedirá certificado haciendo constar el registro. En caso de negativa, expresará las causas que la motivan y lo comunicará al interesado. Su resolución será definitiva, no admitirá recurso alguno y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 34. El partido político con registro condicionado al resultado de las elecciones, obtendrá el registro definitivo cuando haya logrado por lo menos el .5% del total en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó el registro condicionado. El partido político que no obtenga el 1.5% perderá todos los derechos y prerrogativas que establece esta ley.

El hecho de que un partido político no obtenga el resultado definitivo no tiene efecto en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones según el principio de mayoría relativa.

La medida precisada dio como consecuencia que nacieran nuevos partidos en la vida política nacional;<sup>14</sup> quienes solicitaban oportunamente su registro condicionado y en los pasados comicios electorales para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lograron sobrepasar el límite mínimo exigido, lo que dio como consecuencia el registro definitivo, además de acreditar diputados por el régimen de proporcionalidad.

### 3. De las prerrogativas de los partidos políticos

La reforma política en este renglón, vino a ratificar la política de ayuda y comprensión en la tarea propia de los partidos políticos; aunque la anterior Ley Federal Electoral ya hacía referencia a determinados estímulos, como la disponibilidad en tiempo en radio y televisión, para la divulgación ideológica de los postulados de cada partido, la nueva ley vino a ampliar considerablemente las prerrogativas.

Artículo 48. Los partidos políticos tendrán las siguientes prerrogativas:

- I. Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión;
- II. Disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales;
- III. Contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para su actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular;
- IV. Gozar de exención de impuestos y derechos, y
- V. Disfrutar de franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 49. La Comisión Federal Electoral determinará mediante disposiciones gene-

<sup>14</sup> Los nuevos partidos son: Partido Comunista Mexicano, Partido Socialista de los Trabajadores y Partido Demócrata Mexicano.

rales, las modalidades, formas y requisitos que deberán satisfacerse para el ejercicio de las prerrogativas a que se refiere el artículo anterior.

#### 4. *Del limitado principio de representación minoritaria, al sistema mixto de mayoría relativa y de proporcionalidad*

El sistema electoral mexicano, que durante 45 años había permanecido hermético y renuente en aceptar principios contrarios al sistema de mayoría relativa, aceptó débiles reformas y consagró en la constitución, en el año de 1962, el principio de representación minoritaria, para que los partidos minoritarios, pudiesen acreditar diputados de partido al Congreso de la Unión.

Evidentemente, al no dar el resultado deseado, esto es, el de lograr una mayor participación ciudadana en la actividad política nacional, se pensó en reducir los porcentajes para acreditar diputados de partido y en otorgar otras prerrogativas a los partidos políticos registrados.

Sin embargo, estas medidas de incipiente e inadecuada política de reformas, no satisfacía la demanda de grupos organizados, que de una u otra forma han venido canalizando las corrientes políticas existentes en el país.

Fenómeno interesante en nuestro país, que repercutió indudablemente en la decisión de promover una reforma política de fondo, fue el movimiento estudiantil de 1968; los antiguos líderes estudiantiles canalizaron la inquietud existente y se dieron a la tarea de fortalecer, ideológica y organizativamente, a las pequeñas cédulas, que como embrión de partidos políticos o asociaciones nacionales se fueron gestando.

Si añadimos la postura intransigente de la Secretaría de Gobernación, por las limitantes de ley, de aceptar nuevos partidos políticos, proscritos en otras épocas, todo ello creó un clima de inestabilidad político social y propició el surgimiento de grupos clandestinos, que cobijados por la imposibilidad de actuar en política a través del marco institucional, comenzaron sus actividades al margen de la ley, sobresaliendo la comisión de hechos tipificados como delitos; lo que ocasionó un clima general de intranquilidad, muy perjudicial para el país.

La reforma política planeada, debería entonces tomar en consideración no sólo la experiencia de las débiles reformas anteriores, sino fundamentalmente el clima que imperaba en el país, por los requerimientos de grupos políticos tradicionalmente marginados.

Nuestra reforma política, es el resultado de la realidad del país, su concepción y configuración propia se la otorgaron todos los grupos y tendencias políticas existentes en el país, quienes tuvieron oportunidad de emitir sus opiniones y juicios sobre una nueva tónica en el sistema político nacional.

En consecuencia, se consagra constitucionalmente un nuevo sistema mixto *sui géneris*, en el que se combinan dos principios para integrar la Cámara de Diputados Federal: el tradicional, de mayoría relativa y el de proporcionalidad.

Nos remitimos a la propia constitución:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales

uninominales, y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Artículo 54. La elección de los 100 diputados según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley:

I. Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 30 distritos uninominales;

II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: a) no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría, y b) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales;

III. Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes, y

IV. En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales, obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional.

Estos son algunos aspectos sobresalientes de la reforma política en México, que indudablemente ya han dado resultados positivos, pues siguiendo estos lineamientos se integró totalmente la Cámara de Diputados Federal y en las entidades federativas que han agotado su proceso electoral, los Congresos Locales se integraron con representantes de partidos minoritarios, merced a disposiciones de la Ley Federal de la materia. Igual aconteció con los Ayuntamientos, que son célula básica de nuestra organización política y administrativa.<sup>15</sup>

Sin embargo, la reforma política mexicana no se ha agotado, es un importante y honesto esfuerzo por mejorar el sistema democrático nacional y romper definitivamente, con la abulia y animadversión hacia las tareas políticas, del pueblo en general.

<sup>15</sup> De acuerdo al artículo 115 de la constitución, rige el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300,000 ó más habitantes.

## VII. Conclusiones

*Primera.* La democracia, como forma de participación en la vida comunitaria y en la tarea de decisiones importantes de cada país, ha evidenciado que conforme sea mayor el grado de evolución de la misma, el país en que se aplica se proyecta en un más sólido desarrollo económico, político y social.

En tal virtud, estamos obligados a pugnar por el fortalecimiento de nuestros sistemas en América Latina, condición indispensable para superar el subdesarrollo de la región.

*Segunda.* El régimen de partidos debe ser fundamentalmente reconocido y debidamente reglamentado por las constituciones americanas, siendo su existencia indispensable en la configuración de verdaderos estados de derecho.

Asimismo, se impone la necesidad de liquidar caducas oligarquías o gobiernos de facto, que constituyen limitantes peligrosas para la evolución institucional de nuestras naciones, que quiérase o no constituyen un bloque económico, político y social, que difícilmente se puede considerar en forma aislada. Somos parte histórica y geográficamente de un todo que es Latinoamérica y, por ende, la convulsión de una de sus partes nos afecta.

*Tercera.* Se debe pugnar por el perfeccionamiento y democratización constante de nuestros regímenes de partidos políticos, en base a nuestra particular realidad, debiendo liquidar, en consecuencia, el sistema de partido único, para dar lugar al bipartidismo efectivo o al multipartidismo, que ha sido en muchos países, consecuencia de una madura evolución cívico-política.

*Cuarta.* Por las características de nuestro desarrollo, los partidos de más impacto en América Latina han sido los de tendencia de la izquierda y los de la democracia cristiana, quienes han coincidido en términos generales en lograr movimientos reivindicatorios sociales, en favor de la gran masa de desposeídos y marginados que habitan nuestro continente.

En esa virtud, es recomendable sugerir que los partidos políticos, además de constituir fuerzas políticas que aglutinan la participación ciudadana, se comporten como los vehículos adecuados para recoger las demandas y propiciar institucionalmente el cambio requerido.

En la medida en que nuestros partidos políticos contengan en sus programas de acción verdaderas demandas y exigencias sociales, consecuencia de la realidad de cada país, y que su planteamiento incisivo para la solución de los mismos, sea elemento consubstancial de su existencia, en esa medida despojaremos a los grupos antinacionalistas, a las oligarquías o a los grupos de influencia imperialista, de los pretextos para socavar la vida institucional de un país.

Recordemos que la violencia es tomada por lo menos tácitamente, como un medio legítimo de alcanzar el poder.

Los partidos políticos, en síntesis, deben ser instrumentos de agregación, articulación, legitimación y participación.

*Quinta.* La reforma política mexicana, es un esfuerzo importante por alcanzar la evolución democrática que requiere nuestro desarrollo, y que además persigue el objetivo de hacer participar por los canales institucionales a los grupos de

cualquier tendencia, que en otras épocas estaban proscritos o bien actuaban clandestinamente, pretextando imposibilidad de actuar por la vía de la democracia.

No obstante que este esfuerzo es de considerables dimensiones, aún no se agota la posibilidad de ampliar la participación política o de mejorar sustancialmente el sistema mixto de integración política, pudiéndose alcanzar, como el caso de Colombia, la integración de todos los órganos del Estado con representantes de todos los partidos políticos nacionales.

Las pasadas elecciones federales, para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, evidenció algunas fallas del nuevo sistema electoral, principalmente por la ineficacia del actual Registro Nacional de Electores y los errores de organización y control que hemos padecido; ello servirá de indicativo para adecuar a la intención de la reforma política,<sup>16</sup> los organismos electorales y los procedimientos que ya son considerados anacrónicos o antifuncionales.

#### VIII. Bibliografía

- BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual de derecho constitucional argentino*.  
 BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*.  
 CARPIZO, Jorge, *Federalismo en Latinamérica*.  
 ———, *El presidencialismo mexicano*.  
 COCKCROFT, James D., *Precursores intelectuales de la Revolución Mexicana*.  
 CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.  
 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO.  
 DAVID, René, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*.  
 DEUTSCH, Karl W., *Política y gobierno*.  
 DUVERGER, Maurice, *Las dos caras de occidente*.  
 ———, *Los partidos políticos*.  
 FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México*.  
 HARIOU, André, *Teoría de la constitución*.  
 HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*.  
 JELLINEK, *Teoría general del Estado*.  
 KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*.  
 LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO.  
 LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES.  
 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.  
 LINARES QUINTANA, *Derecho constitucional argentino*.  
 LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*.  
 MASÍAS, Julián, *La estructura social*.  
 MONTAÑO, Jorge, *Partidos y política en América Latina*.  
 MORENO, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo*.  
 MURILLO SOBERANIS, Manlio Fabio, *La reforma política mexicana*.

<sup>16</sup> Reforma plebiscitaria de 1957.

POKROVSKI, *Historia de las ideas políticas.*

RAMA, Carlos M., *Tipología de los regímenes políticos latinoamericanos contemporáneos.*

RUIZ MASSIEU, Francisco, *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina.*

José Guillermo VALLARTA PLATA