

MANUEL M. MORENO

EL DERECHO ELECTORAL Y LA EVOLUCIÓN POLÍTICA DE MÉXICO *

AGRADEZCO la presencia de ustedes y muy cumplidamente también las elogiosas palabras del señor Director de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, y quiero aprovechar la oportunidad para hacerle presentes mis agradecimientos por su amable invitación para platicar con ustedes sobre temas que son de tan relevante interés, invitación que he aceptado con todo gusto; así pues, a partir de esta fecha trataré de llevar adelante en un breve cursillo de 5 conferencias el tema referente a "El Derecho Electoral y la Evolución Política de México".

Quiero dejar asentado que al abordar este tema procuraré rehuir cualquier mal entendido que pudiera dar la idea de que estamos tratando problemas políticos con una orientación que no fuera la pura y estrictamente científica, como debe ser en un ciclo de conferencias de esta naturaleza y en una escuela como la de Ciencias Políticas y Sociales.

Entrando en materia, quiero hacer algunas consideraciones previas que se imponen por tratarse de una disciplina de reciente formación como lo es el Derecho Electoral que en nuestro medio todavía no tiene una aplicación precisa aunque se advierte ya su gran desarrollo y su ulterior importancia que está a la vista.

Hablar de derecho político significa que tendremos que hacer referencia a las relaciones del derecho y la política y al tratar del Derecho Electoral procuraremos ubicar esta disciplina nueva dentro del campo general de la ciencia política y de la ciencia del Estado, a la que propiamente pertenece por sus características.

En realidad carecemos de una investigación suficiente acerca de los pro-

* Ciclo de conferencias sustentadas en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1961.

blemas básicos y fundamentales del Derecho Electoral en nuestro medio y justamente estas conferencias creo que tendrán como finalidad determinar cuál es el campo de aplicación propio de esta rama del conocimiento, que entiendo como una disciplina autónoma distinta de las que le han dado origen y que con justicia debe ser considerada como un objeto en sí del conocimiento; por lo tanto, habrá necesidad en estas pláticas de hacer una referencia lo más circunstanciada posible a cuáles son las características propias del Derecho Electoral.

En otros países, ya se ha avanzado en estos estudios y existen desarrollos más o menos elaborados, circunstancia que nos obliga entonces a fijar más nuestra atención en este problema que es de positivo interés.

El Derecho Electoral está constituido por la serie de normas positivas vigentes que dan vida y contenido a la emisión del voto, la cual debe ser considerada como un procedimiento para integrar los órganos de gobierno y para designar a los funcionarios de un Estado.

Pensamos que el Derecho Electoral ofrece características fundamentalmente empíricas y pragmáticas y entonces para el desarrollo de este tema eludiremos en lo posible todo antecedente de tipo filosófico o cualquiera apreciación relacionada con disciplinas que no sean las estrictamente vinculadas con el tema.

Podríamos decir que el Derecho Electoral forma parte de la ciencia política; la ciencia política a su vez tiene una relación estrecha con la teoría general del Estado; entonces, para llegar a precisar lo que es propio del tema que hemos abordado, valdría la pena hacer algunas consideraciones acerca de cuál es la relación que guarda la teoría general del Estado con la ciencia política, de donde se desprende a su vez el Derecho Electoral.

La teoría general del Estado tiene su objeto propio, se trata de investigar y caracterizar un fenómeno que es el fenómeno político a través del Estado. Entonces base y tema fundamental de la teoría general del Estado es el estudio de la génesis, de las características, y de los fines del Estado.

Se ha dicho que la teoría general del Estado es la ciencia que trata de responder a las preguntas: ¿qué es el Estado?, ¿cómo es el Estado?, ¿por qué y para qué es el Estado? Es decir, la teoría general del Estado trataría de determinar el fondo del fenómeno estatal viendo a su génesis, viendo a sus características, viendo a sus fines. Naturalmente habría que hacer grandes consideraciones acerca de métodos, acerca de procedimientos, para llegar a determinar estos fines, pero esos son, como decía, problemas un tanto ajenos al tema propio de estas conferencias. Serían temas, sí, propios de la teoría general del Estado, las referencias al territorio, a la población,

al orden normativo, a la existencia de un poder creado justamente por la integración de las leyes y fuerzas que obran dentro del Estado mismo, así como ciertas particularidades propias del fenómeno estatal tales como la cuestión de la soberanía, la división de los poderes, las garantías de los individuos frente al Estado, los fines propios de la organización estatal, etc., pero esto es simplemente una referencia que servirá como antecedente para las conclusiones a que tratamos de llegar.

Por otro lado encontramos la ciencia política o derecho político; ¿qué es la ciencia política?, ¿de qué se ocupa la ciencia política?, ¿cuáles son sus características? y ¿qué relación guarda con la teoría general del Estado?

Puede establecerse que la ciencia de la política tiene como tema central el problema del poder; la repartición del poder, en el funcionamiento general del Estado; la intervención de las diversas entidades que constituyen el Estado en el ejercicio del poder; aquí nos encontramos con un rasgo característico que concurrirá a determinar el fin propio de la ciencia política.

Sobre el particular, creo que vale la pena establecer que la ciencia política, la teoría política en sí, es una disciplina que podría decirse de reciente creación y es, además, una disciplina que obedece a un proceso que arranca de la realidad; esto quiere decir, que no debemos desprender la ciencia política, la teoría propiamente política de antecedentes filosóficos, de doctrinas metafísicas o de otro tipo. Bien sabido es que la humanidad en todo tiempo ha tenido ante sí problemas que se relacionan justamente con este aspecto de la vida, con el aspecto político; pero es muy distinto el enfoque que hacían los griegos o el que hicieron los romanos o el de la Edad Media o el del Renacimiento al de los pensadores de la época moderna. En la actualidad podemos decir que la ciencia política observa como método de su investigación el método empírico del cual se vale para llegar a conclusiones que determinan el objeto propio de su estudio, que no es otro sino el estudio del poder en sus diversas manifestaciones.

Decía yo que el estudio de la ciencia política tiene un arranque empírico ya que en Estados Unidos digamos por caso, todavía en el año de 1880, como parte integrante de esta ciencia se estudiaban temas de economía política o de derecho público incluso cuestiones relativas a la administración pública que nada tienen que ver con lo que es la ciencia política que de entonces para acá ha venido evolucionando y realizando su propia fisonomía. Desde entonces, a la fecha se ha venido concretando el campo de la ciencia política cuyo fin fundamental es la investigación de los medios que conduzcan a obtener los sistemas más adecuados para alcanzar determinados fines prácticos, así como el establecimiento de las condiciones

inherentes al mecanismo total del proceso formativo y regulador de las relaciones de poder en la vida pública del Estado.

Dentro de la idea general de la ciencia política tenemos entonces necesidad de pensar en la determinación de dos objetos que son de interés: el funcionamiento de los partidos políticos y la existencia de normas de carácter electoral.

Podría decirse que los partidos políticos son los sujetos titulares del Derecho Electoral, que a su vez forma parte, como ya decíamos, del derecho político.

Por política se entienden muchas cosas; el término política tienen infinidad de acepciones, se emplea ordinariamente para referirse a todo aquello que tenga relación con el Estado; también se aplica a la acción de designar o nombrar a los órganos públicos, así como a la elección de los funcionarios y a los procedimientos establecidos para la elección.

Considerando las cosas desde otro punto de vista, hemos de referirnos a la acción política en relación con el concepto de la política; podría establecerse que la política demarca la íntima congruencia de los hechos con los móviles en que se inspiran las luchas en torno al poder dentro del Estado o entre los Estados. Teniendo como tema central el poder, la técnica o la base para la determinación de lo que es la política. Se deriva de la investigación de cómo se adecuan tales o cuales hechos en relación con los móviles en que se inspiran las luchas en torno al poder dentro de un Estado o entre los Estados; así hablaríamos de una política nacional o de una política internacional, es decir, esto nos da a entender que la ciencia política y concretamente la política, tienen un objeto propio, ajeno a investigaciones que podrían corresponder a otros campos del derecho, por ejemplo, a la teoría del Estado; diremos, además, que la política no se preocupa por justificar los medios, que no tiene tampoco por objeto explicar determinadas finalidades, sino que la política investiga hechos objetivos, concretos, que van encaminados a determinar cuáles son los mejores procedimientos, cuáles son los más atinados sistemas para adecuar hechos a móviles; es decir, conformar las realidades sociales, las realidades políticas a los móviles encaminados al ejercicio del poder.

Sobre cualquiera otra consideración debe entenderse también por política el mecanismo total del proceso para la conformación y regulación de las relaciones del poder en la vida pública del Estado o entre diversos Estados. Es decir, también debemos entender que reviste un aspecto de procedimiento objetivo, no nada más de tesis o de principios, sino, además de mecanismo, entonces en la política hay que atender a un aspecto que

diríamos adjetivo en contraposición a algo que podríamos entender como sustantivo; también es materia, pues de investigación y materia de conocimiento político, la determinación, la comprensión de los métodos y procedimientos más adecuados para proseguir la estructuración cabal del Estado, considerando que esos medios sean los que más adecuadamente se relacionen con los móviles en que se inspiran la acción para llegar a determinar y a concretar las formas de organizar un Estado a través de sus elementos constitutivos.

El procedimiento en los regímenes democráticos es el procedimiento electoral, que descansa necesariamente y presupone la existencia de partidos; así pues, otro de los aspectos que debemos tomar en cuenta para llegar al conocimiento cabal de lo que es el Derecho Electoral, es el funcionamiento de los partidos políticos. Entonces serán objeto y materia de estas pláticas desde luego el presente enfocamiento preliminar que tiene por objeto relacionar el tema de las pláticas dentro del cuadro general de la teoría del Estado, y definir sus relaciones con la ciencia política, para llegar a concluir que existe un derecho nuevo, una disciplina especial; el Derecho Electoral que amerita un estudio propio, con base en los métodos que le son característicos y que contribuyen a determinar el alcance y la significación de esta disciplina.

En la segunda plática haremos algún breve desarrollo para explicar cuáles han sido los antecedentes del funcionamiento de los partidos políticos en nuestro país; qué han representado; cuáles tendencias son las que han privado a través de las diversas etapas de nuestra evolución política, para poder llegar y tener un conocimiento cabal de cómo a la fecha funcionan los partidos para apreciar si representan un avance, o si representan por el contrario un retroceso en la vida institucional.

Al llegar al estado de evolución histórica y política de los partidos que nos permita entrar ya al desarrollo del tema propiamente de la teoría del partido político y nosotros pensamos que esto ha ocurrido cuando en México se implantó el sufragio universal, hasta ese momento puede hablarse ya de la posibilidad de constituir partidos políticos; entonces en una tercera plática habrá ocasión de hacer un breve análisis y un desarrollo de cómo se constituyen los partidos políticos, cómo se originan, cuáles son sus diversas características, qué organización tiene cada uno de ellos, según la clasificación a que pertenezcan; cómo hay partidos directos, partidos indirectos, partidos de clase, partidos de derecha, partidos de izquierda, en fin una idea general que nos permita centrar el tema y llegar por fin a lo que es lo propio, característico de la plática que me permito exponer a ustedes, o

sea el tema de "El Derecho Electoral". El Derecho Electoral, como decía, habrá quizá posibilidad de distinguir lo que son los derechos en sí; principios voz sustantiva en contraposición a procedimiento o aspecto adjetivo, entonces al hablar del tema ya del Derecho Electoral estudiaremos también las normas que rigen sobre el particular y haremos el análisis de las diversas leyes electorales que han estado en vigor y un análisis sometido quizá de la ley en vigor, para determinar en términos generales cuál es el panorama que ofrece el Derecho Electoral; las garantías que se otorgan para su ejercicio; la calidad de elector, el aspecto de los organismos electorales encargados de la vigilancia de esta actividad que es fundamental para la vida del pueblo; qué garantías se dan a los votantes y a los partidos; la intervención que tienen los partidos, estudiaremos el acto de la elección; consideraremos la calificación final, y las penas en que incurrir los que violan las normas establecidas por la Ley Electoral.

En la última plática trataremos el punto de conclusiones para establecer, a nuestro juicio, cuál es la realidad que en estos momentos ofrece a los ojos del espectador el panorama de la política en nuestro país.

Esto es en términos generales, un anticipo y un esbozo del contenido de estas pláticas para las que he sido invitado por la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales.

¿Alguien desea hacer uso de la palabra?, ¿alguna pregunta?, ¿alguna observación? Muy amables, muchas gracias.

La conferencia anterior tuvo por finalidad capital ubicar el Derecho Electoral dentro del panorama general del derecho y de la teoría del Estado y establecer las relaciones entre una y otra de estas disciplinas con miras a determinar cuál es el campo específico de lo que se llama Derecho Electoral.

Encuentro que me honran con su presencia estudiantes de esta escuela, posgraduados, extranjeros que tienen la bondad de venir a escucharme y eso me obliga a ponerme a tono con la generalidad, a fin de no ser ni demasiado técnico de modo que sólo resulte asequible para determinadas personas, ni tan excesivamente llano que les reste interés a estas pláticas.

Recapitulando lo expuesto en la conferencia anterior diremos que en la ocasión pasada se habló de que el Derecho Electoral es una disciplina en formación, de reciente creación entre nosotros, que por su denominación misma debe entenderse que guarda relación a la vez con el derecho y con la política y en forma muy particular con la teoría general del Estado.

Definimos lo que era la teoría general del Estado, hablamos, además de que en un sentido más restringido el Derecho Electoral forma parte de la ciencia política o derecho político; que éste a su vez es parte de la teoría

general del Estado; tratamos de establecer relaciones entre teoría general del Estado, ciencia política y Derecho Electoral; hablamos también de que la ciencia política tiene como objeto principal la teoría del poder, la forma en que el poder se distribuye dentro del Estado y los procedimientos de formación del poder.

Señalado el tema central de la ciencia política, nos referimos a derivaciones del mismo, tales como los partidos políticos, los procedimientos electorales y luego lo que es en sí el Derecho Electoral.

Entrando, pues, ya en esta plática al análisis de los partidos políticos, en principio, diremos que los partidos políticos son imprescindibles dentro del concepto de un Estado democrático; los partidos políticos se consideran como los instrumentos idóneos para formar la opinión pública y como medio también de manifestación de la voluntad popular encaminada a la consecución de los fines que son propios del Estado; en este sentido los partidos políticos son insustituibles dentro de la organización de un Estado moderno; puede decirse, efectivamente, que los partidos políticos son la base del funcionamiento de los Estados modernos y particularmente de los Estados que practican un sistema democrático de gobierno; contribuyen a determinar la forma en que se manifiesta la opinión pública y son el apoyo más apto para las instituciones democráticas que caracterizan al Estado de esta especie.

Pudiéramos decir que dentro del concepto del Estado moderno se diferencian diversos tipos en relación con el funcionamiento de esos partidos políticos; hay Estados que tienen el sistema de partido único; hay Estados que se caracterizan por un sistema bipartidista y hay otros en que el sistema de partidos es el pluripartidismo; un caso ejemplar típico de Estados de partido único es la Unión Soviética y también en los últimos años podemos señalar la existencia en Alemania del partido nazista y en Italia del partido fascista que tenían en los respectivos países el carácter de partidos únicos.

Un partido único, un partido que no tolera la existencia de otros puede decirse que tiene su justificación y su causa; en el caso del Partido Comunista de Rusia, a cuyo ejemplo se han organizado los partidos de otros Estados que también están organizados sobre la base de la doctrina comunista, en este caso digo, concurre la circunstancia especial de que el partido corresponde a la idea marxista de la institución de la dictadura del proletariado; entonces se necesitaba organizar un partido que fuera la avanzada del movimiento obrero, un partido que estuviera en condiciones, de dar su forma característica al nuevo orden de cosas, eliminando todo lo que se opusiera a la situación preconizada por la doctrina marxista.

En estas condiciones es, si no justificable, cuando menos concebible que

no haya como expresión del pensamiento político dentro de estos Estados, sino un solo partido que forzosamente se opone a la existencia de otros. Estaría por demás decir que un Estado en esta situación propende a la autocracia, a la oligarquía y como su nombre lo indica, a la dictadura, por tratarse precisamente de la dictadura del proletariado. En los Estados de características bipartidistas, como por ejemplo los Estados Unidos, encontramos la existencia de dos partidos fundamentales que pudiera entenderse partidos en oposición, uno con respecto del otro; pero si analizamos su esencia y si vamos al fondo de las cosas, encontramos que en realidad no existe una oposición doctrinaria entre las tesis del partido demócrata y las del partido republicano; son simplemente formas para encontrar el equilibrio político y aun pudiéramos decir que en muchos de sus aspectos coinciden en el ideario que sustentan y aun en los procedimientos que ponen en juego para lograr el control político e incluso en los sistemas que ponen en aplicación también para la elección de sus candidatos; entonces en este sistema de partidos encontramos simplemente una forma de equilibrio que tiene por objeto, en un momento dado, prevalecer ante la opinión pública, proponiendo las mejores soluciones a problemas que son característicos del Estado donde actúan, sin que encontremos como en los casos de los partidos dogmáticos de tipo único, como el comunista por ejemplo, una doctrina absolutamente definida, infranqueable, más allá de la cual no se puede ir, porque sería estar en contra del partido y sería estar en contra del Estado. En los casos de bipartidismo, partidos duplex o partidos dobles, incluso, no hay una membrecía de tipo estable; no siempre vota el demócrata como demócrata, ni el republicano como republicano, es justamente el juego de los partidos el que atrae a las masas para que en un momento dado, a la hora de elección, por medio de los votos, los electores determinen cuál partido, si el republicano o el demócrata debe acceder al poder por considerar que es el que da mejores soluciones y el que sugiere los mejores programas para solucionar problemas prácticos que en un momento determinado preocupan al país, ya sea sobre una situación mundial o nacional.

Un tercer caso es el de los estados que tienen un tipo pluripartidista en materia política; generalmente este tipo corresponde a los estados en que prevalece el parlamentarismo, sabiendo que el parlamentarismo descansa en la organización de un parlamento en donde están representadas diversas tendencias y de cuya mayoría sale el jefe de gobierno, quien tiene contacto y control directo de la mayoría del parlamento. En esos Estados generalmente existe un gran número de partidos, cada uno con su propia fisonomía; sus propias tendencias, en ocasiones coincidentes, en ocasiones antagónicas,

con las de los otros grupos; pero que a base de pactos de unificación de plataformas o por otros medios llegan a determinadas alianzas que pueden influir para el establecimiento de una mayoría dentro del parlamento de donde saldrá la jefatura del gobierno.

En México tenemos aunque bajo un régimen presidencialista, un sistema de partidos múltiples o pluripartidismo, ya que no hay ninguna disposición constitucional o de otro tipo que establezca la existencia de un partido único fuera del cual no pudiera concebirse la organización de otros grupos o asociaciones de carácter político.

Con la fisonomía propia de un partido en el poder, funciona en México el Partido Revolucionario Institucional que es el que corresponde a las tendencias populares que sustentan la doctrina de la revolución mexicana.

Además, existen, como partidos de oposición, el popular socialista, el de acción nacional, el nacionalista y el auténtico de la revolución mexicana. A su debido tiempo presentaremos a la consideración de ustedes el contenido de los programas y la organización propios de cada uno de estos partidos vistos a la luz de la teoría general de los partidos políticos. Simplemente habrá que decir, por ahora que los partidos de oposición en términos generales, son necesarios y saludables dentro de la democracia; son saludables y son necesarios porque contribuyen a que el régimen del partido en el poder limite su acción en términos de no incurrir en críticas de carácter justificado; son saludables, además, porque representan sectores de opinión que en un momento dado deben de ser tomados en cuenta porque conforman en su conjunto la esencia de una nacionalidad y son saludables porque si son de buena fe, debe entenderse que también son órganos de cooperación porque así los define la ley.

Los partidos políticos, conforme a la Ley Electoral, son auxiliares del Estado para los fines de carácter político; entonces y dentro del panorama general que hemos trazado, se podría decir que, concretando, en México existe un partido en el poder; pero no hay un partido único; existen múltiples partidos organizados conforme a la ley que rige en la materia y su oposición es una fuerza de control limitativa de la acción del partido en el poder que resulta necesaria e indispensable dentro de un Estado de tipo democrático.

Trataremos en términos generales de cuáles son las funciones que corresponden a los partidos políticos antes de entrar a un campo ya más detallado. Diremos que una de sus atribuciones principales es la de la proposición de candidatos. Para llegar a la proposición de sus candidatos es indispensable que un partido, además de la organización con que cuenta

para asegurar las posibilidades de triunfo de sus candidaturas, debe de pensar en la mejor calidad de sus miembros, para someterlos a la consideración de la ciudadanía; entonces un elemento principal, es el de la adopción de métodos idóneos de selección de candidatos, porque en gran parte de ahí depende el buen o el mal éxito que se tenga a la hora de las elecciones; es entonces básico pensar que un partido político debe preocuparse por seleccionar de entre sus miembros a los mejores; aquellos que representen la mayor posibilidad de triunfo por sus antecedentes personales, por su capacidad y por su limpieza moral, y, además, por la identificación con los postulados y con los principios del partido.

Un partido debe de contribuir a definir la política del país a base de campañas y por otros diversos medios de propaganda; entonces es función del partido también ocuparse de los problemas políticos, de exponer sus particulares puntos de vista, justificarlos, hacer ambiente en la opinión pública con el objeto de que sean aceptados justamente sus postulados, que para cada partido se entiende deberán ser los mejores, a efecto de que en esa forma se vaya constituyendo una mayoría que en un momento dado ayude a los partidos a triunfar en las elecciones y en esta forma, a través de los funcionarios que lleguen a ocupar cargos de elección popular o de tipo administrativo pugnar por llevar adelante hasta su realización las demandas y postulados propios de cada partido. Desde este punto de vista podría decirse que los partidos sirven de instrumento de crítica al régimen imperante, si se trata, claro, de partidos de oposición; también en este caso constituyen como ya quedó dicho verdaderos controles o medios de moderación del poder. Si se trata de un partido que apoya al régimen constituido, es decir, el partido en el poder, entonces justamente sus opiniones, sus publicaciones, sus medios de propaganda irán encaminados a fortalecer la acción del régimen o del gobierno con el cual se encuentren identificados.

Otras de las funciones que son propias de los partidos es vigilar la administración y el manejo de los fondos públicos que pertenecen a todos los ciudadanos, puesto que son producto del pago de contribuciones y no corresponden en lo particular a los titulares de las dependencias, sino que deben ser destinados a determinados fines sociales y cuando la aplicación de estos fondos es irregular, entonces, claro, es que los partidos políticos tienen el derecho de señalar irregularidades y de contribuir a que éstas se corrijan. En términos generales, los partidos avivan la acción política de los ciudadanos y fundamentalmente deben de contribuir a la elevación de su nivel cívico.

La Ley Electoral establece que una de las funciones capitales de un

partido político es ver porque sus miembros tengan una preparación cívica que los haga participar activa y efectivamente en las funciones cívico-electorales, deben contar con órganos de propaganda y establecer sistemas de capacitación de sus miembros para que sean agentes activos de la política en cada momento.

Se entiende que para que la función de los partidos sea lo que quiere la ley, la cuestión electoral debe ser llana, debe ser accesible, debe ser absolutamente limpia y entonces, cuando esto suceda, veremos que se está realizando en verdad la democracia.

La Ley Electoral en vigor configura a los partidos políticos y ésta es una de las características que marcan el avance de nuestro país en materia de política, porque hasta antes de la actual ley no había ninguna disposición encaminada a definir a los partidos, ni a determinar el alcance de su actividad. Dice la Ley Electoral que los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales y de orientación política. Los partidos políticos deben registrarse para el efecto de que puedan gozar de la personalidad que les permita actuar como tales partidos políticos.

Pueden existir grupos organizados para la política y, sin embargo, no constituyen partidos; entonces, solamente se entiende que son partidos los que llenan las características y los requisitos que señala la Ley Electoral.

Además de los partidos nacionales registrados de cuya existencia hablamos con anterioridad actúa en México el partido comunista, así llamado aunque en realidad no constituye un partido ya que no tiene registro oficial; existe, además, el grupo sinarquista que llegó a registrar un partido denominado Fuerza Popular, cancelado por circunstancias especiales y que ha continuado en acción, pero sin llenar las características de un partido político, ni gozar del reconocimiento de esa calidad, porque carece de registro en la actualidad. Establece la ley que para la constitución de un partido político nacional es indispensable que los solicitantes llenen requisitos que se consideran básicos, entre otros, obligarse a conformar su actuación pública a los preceptos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, a respetar las instituciones que la propia constitución establece; deben consignar en el acta constitutiva la condición de no aceptar pacto o acuerdo que los obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional o a depender de partidos políticos extranjeros; deben adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podrá contener alusiones de carácter religioso o

racial, y deben encauzar su acción política por medios pacíficos y hacer la declaración de los principios que sustenten.

Hemos dado una idea de lo que en el momento actual y por ley debe de entenderse por partido en términos de doctrina, y haremos el análisis de su organización y estructura.

Quiero hacer hincapié en que para llegar al actual estado de cosas en México ha habido necesidad de una larga evolución de tipo histórico, ha sido indispensable que el pensamiento político llegue a adquirir la comprensión necesaria y llegue a cristalizar en términos de permitir que la ciudadanía, los elementos activos de la política, lleguen a normar su actuación por las disposiciones de la ley; antes de ello diremos que ha sido preciso superar diversas etapas de la evolución política. Cuando México aún no era independiente, cuando todavía, como colonia, dependía de la autoridad del rey de España, no había la posibilidad de que existieran agrupaciones políticas o de que se manifestaran tendencias de carácter político en nuestro país; vivíamos en pleno despotismo y cualquier manifestación de política, era considerada como una verdadera rebeldía y castigada con rigor; recordemos aquella frase célebre del virrey marqués de Croix cuando expresaba a algunos que manifestaban su inconformidad por la expulsión de los jesuitas de los dominios españoles de América, les decía: "Deben saber los súbditos de su sacra real majestad el Rey que nacieron para callar y obedecer y no para discutir ni para intervenir en los altos designios del Estado."

Según estas absurdas determinaciones despóticas y absolutistas los habitantes de la Nueva España, no tenían más misión sobre la Tierra que callar y obedecer y no discutir absolutamente nada que se refiriera a la condición de la sociedad en que vivían, a la organización política ni a las determinaciones de las autoridades.

Bajo la influencia de la revolución francesa, del enciclopedismo y de la independencia lograda por los Estados Unidos de Norteamérica, se infiltraban en las colonias españolas ciertas corrientes que propiciaban las discusiones acerca de la situación prevaeciente, suscitaban a los colonos a proclamar definitivamente el estado de independencia con respecto de España; tal influencia era una influencia revolucionaria y era, además, una influencia individualista liberal que claramente puede advertirse en los primeros iniciadores de nuestro movimiento de independencia, Hidalgo, Morelos y demás prohombres de la causa libertaria.

Hubo causas internas y causas externas que contribuyeron a la formación de este pensamiento político.

Pudiéramos señalar en forma muy especial como causa externa que influyó para la conformación de este movimiento, de este pensamiento político, la influencia de las logias masónicas que según se entiende se establecieron en nuestro país desde antes de la independencia gracias a la acción de elementos de extracción militar en su mayoría que venían imbuidos de la mentalidad, de la ideología que entonces privaba en Europa como consecuencia de la revolución francesa.

Bajo la influencia ya señalada de las logias masónicas fue que a raíz de la iniciación de la independencia empezaron a formarse los primeros grupos de acción política; no podríamos hablar todavía de una organización política, puesto que aún no se consolidaba la emancipación de nuestra nacionalidad, pero sí, había movimientos que eran precursores de esta situación; coincidiendo con la entrada en vigor de la constitución española de 1812 se franqueó a los españoles de acá, incluyendo a los criollos nacidos en las colonias americanas, la oportunidad de representar a los habitantes de las colonias ante las cortes españolas, lo cual quiere decir que se abrían las puertas a la posibilidad de una situación política de representación popular. Bajo la vigencia de la constitución española de 1812, hubo un verdadero florecimiento en materia política en Nueva España; de 1820 a 1821 algún tratadista de estas materias el señor licenciado Reyes Heróles en su libro denominado *El liberalismo mexicano*, dice que en esta época hubo un florecimiento de folletines, de periódicos, incluso de pasquines, todos tratando ya el tema del liberalismo, del constitucionalismo, etc.

En estas condiciones, al consumarse el triunfo del movimiento de liberación, vinieron los tratados de España que condujeron al reconocimiento de la emancipación y al plantearse la instauración del imperio iturbidista se formaron tres grupos de los cuales uno representaba la conexión con lo anterior, la perpetuación de las instituciones españolas; otro representaba la proclamación del caudillismo en México a través del emperador, y otro representaba la independencia republicana a base de una constitución que tenía que establecerse bajo la forma de organización federativa.

Decíamos que las logias masónicas, los escoceses y los yorquinos, intervenían en estas situaciones de carácter político configurando ya ciertas tendencias que luego perduraron a lo largo del siglo pasado en la historia de México. Los masones escoceses representaban el tradicionalismo, la conservación de lo pasado, las instituciones derivadas de la dominación española y en cierto modo, desde luego, el monarquismo, ya fuera con un príncipe extranjero o ya fuera con un monarca nacional.

Por el contrario, los yorquinos representaban la tendencia avanzada, la

tendencia reformista, la que veía hacia adelante, la que quería que el país se organizara sobre nuevas bases.

Cuando se llegó a establecer el congreso que habría de aprobar la primera constitución política, la de 1824, estas dos tendencias entraron en conflicto alrededor de un debate sobre el dualismo político que conocemos con el nombre de centralismo versus federalismo; los masones de tipo escocés se afiliaron a la tendencia centrista o centralista, y en el bando opuesto la tendencia avanzada de los yorquinos pugnó por el federalismo que a la postre privó y fue la que dio fisonomía a la constitución política de 1824.

Puede decirse que ya estaba planteado el conflicto entre las dos tendencias y que a través de la historia este conflicto habría de conducirnos a una serie de acontecimientos; después de la controversia centralismo, federalismo, llegamos al conflicto entre conservadores y liberales. Los conservadores siguieron siendo los centralistas, los escoceses, los españolistas, los tradicionalistas y llegaron a constituir en México una tendencia que aún subsiste entre nosotros. Los liberales se dividieron en dos grupos: uno, el de los liberales moderados; otro, el de los liberales radicales o puros.

En la Constitución de 1857 tuvieron fundamentalmente a su cargo los trabajos para llegar a la aprobación de este código los elementos avanzados, es decir, los que representaban la tendencia liberal federalista; pero pugnaban unos por conservar cierta situación y otros por ir más adelante. Puede decirse que los moderados o sea los que siendo liberales no llegaban a los extremos del radicalismo que los otros, fueron los que le dieron la fisonomía especial a la Constitución de 1857 que no tuvo el carácter que hubiera llegado a tener de haber triunfado la facción más avanzada.

Con todo esto quiero significar que hasta antes de la situación actual de los partidos ya organizados conforme a la ley, con características especiales, hubo siempre en México tendencias que pugnaban en el terreno de la política. Hubo facciones, hubo sectores de opinión, pero no llegaban todavía a constituirse en verdaderos partidos políticos, porque no llenaban aún las características necesarias. Durante la invasión francesa se interrumpió el orden constitucional y a la restauración de la República, don Benito Juárez que había pertenecido al grupo liberal avanzado radical, se postuló como candidato al cargo del Presidente; así surgió el planteamiento de una situación electoral, en la que se advertían tres tendencias: la lerdistas, la juarista y la porfirista. Sabemos todos que triunfó el señor Juárez y a su muerte le sucedió don Sebastián Lerdo de Tejada, quien a su vez se reeligió; el general Díaz que representaba al caudillismo y al militarismo

dictatorial inconforme, se levantó en armas; triunfó su revolución y así se estableció en México una dictadura de 32 años, durante la cual seguían formándose círculos, clubes, agrupaciones, pero estas pseudo organizaciones políticas no tenían arraigo ni fuerza popular; eran simplemente el aparato de que se rodeaba el dictador para hacer posibles sus continuadas reelecciones.

La política establecida por el señor general Díaz fue la de poca política y mucha administración, quería la paz a toda costa y ésta fue posible solamente a costa de las libertades políticas. Esta actitud del dictador tenía forzosamente que acarrear un movimiento de inconformidad, un movimiento de rebeldía que se manifestó en actuaciones de tipo militar, pero además en actuaciones de tipo político.

Se formaron diversas agrupaciones políticas que todavía no eran partidos en el sentido técnico de la palabra, sino meras expresiones del inconformismo prevaleciente que pugnaba por llevar adelante ciertos movimientos encaminados a modificar aquella situación.

Sí debemos de hablar de algo de positivo interés, del partido liberal mexicano que se ostentaba como una continuación de la gran corriente liberal del siglo XIX. En 1900 el señor don Camilo Arriaga organizó en San Luis Potosí una convención para tratar temas relacionados con la política y fundamentalmente para oponerse a la política de conciliación que en materia religiosa había estado llevando a cabo el señor general Díaz para conservarse en el poder.

Se repitió esa convención al año siguiente, pero entonces ya con la franca propensión de proyectarse en todo el país mediante la constitución de grupos para hacer política de oposición al régimen; y esto alarmó al general Díaz que persiguió a los convencionistas, los encarceló, pensando que en esta forma lograría sofocar el movimiento, pero no fue así, porque nuevos elementos proseguidores de la lucha, los hermanos Flores Magón, en compañía de otros insignes liberales, llevaron adelante su propósito de organizarse en partido; ante las persecuciones del dictador emigraron a los Estados Unidos y en San Luis Missouri lanzaron un manifiesto constituyendo el partido liberal mexicano. Es interesante tomar nota de este dato, porque marca la pauta para la creación de un partido con un programa perfectamente definido en el que ya se habla al mismo tiempo que de procedimientos políticos, de formas de organización; y adelanta soluciones que posteriormente sirvieron de base para las realizaciones revolucionarias, ya que algunas de aquellas ideas quedaron plasmadas como garantías sociales en la Constitución política que nos rige.

En el año de 1908 el general Díaz llevó a cabo una gran maniobra política; concedió una entrevista a Creelman, representante de un periódico americano, haciendo declaraciones en el sentido de que él consideraba que su edad era avanzada y que era conveniente pensar en la mejor forma de resolver el problema de la sucesión presidencial; dijo que el pueblo mexicano estaba ya apto para el ejercicio de la democracia, y que vería como una verdadera bendición la creación en México de partidos que fueran de oposición; partidos que le ayudarían a resolver de algún modo el gravísimo problema que representaba su permanencia en el poder; habló también de que ya iba formándose una clase media que antes no existía y que podía ser la base para el desenvolvimiento y evolución política de México.

Muchos mexicanos de buena fe creyeron en la sinceridad de las palabras del general Díaz y empezaron a constituir partidos políticos, unos apoyando al general don Bernardo Reyes, otros buscando candidatos que no encontraban; pero a la postre se convencieron de que todo era un ardid político y que estaban incurriendo en la inconformidad del régimen y en persecuciones que, efectivamente, pronto se hicieron sentir; pero hubo un ciudadano que se echó a cuestras la tarea de organizar al pueblo mexicano para que se enfrentara en el terreno de la lucha a la permanencia del dictador y este caudillo fue don Francisco I. Madero quien dio los pasos necesarios para la formación de un partido que se denominó antirreleccionista, al cual se ha criticado atribuyéndosele que sólo perseguía una finalidad fundamentalmente de carácter político, ya que en principio pugnaba por conseguir la renovación del poder público.

Tiene una gran importancia histórica el partido antirreleccionista, pero desde el punto de vista del tema que estamos desarrollando también la tiene, porque planteó ya la conveniencia de organizar comités directivos en las diversas entidades del país, y constituyó a la vez un núcleo central de acción del que dependían los diversos comités que se expandían por todo el territorio nacional ligados entre sí y con el Comité Directivo Central por relaciones de disciplina. Se llegó así a una convención política en la que se aprobaron diversos acuerdos, y entre otros el de postular para la Presidencia de la República al señor Madero, y como Vicepresidente al doctor Vázquez Gómez.

Concluidos los trabajos de la convención, los antirreleccionistas dedicáronse ya a realizar una propaganda abierta, ostensible, justamente en el año en que se cumplía el Centenario de la Independencia de nuestro país, en contra de la dictadura.

Triunfó el señor Madero y en virtud de los tratados de Ciudad Juárez, se nombró presidente interino al licenciado De la Barra; se procedió a celebrar elecciones para encauzar ya al país sobre bases nuevas, toda vez que se había liquidado aquel largo periodo de 32 años en que estuvo al frente de los destinos de México un solo hombre.

El señor Madero considerando que se habían alcanzado las metas propuestas disolvió el partido antirreleccionista, pero debemos señalar que la existencia de dicho partido marcó una época de gran florecimiento político, durante la cual se dieron libertades de todo género para que los ciudadanos manifestaran sus opiniones y para que pudieran participar, de acuerdo con sus tendencias, en las luchas electorales.

Fue así como se constituyó la XXVI Legislatura en la que hubo representación de las tendencias más contradictorias, inclusive la de los elementos de filiación definitivamente católica y la de los supervivientes del porfirismo que abusando del clima de libertad creado al triunfo de la Revolución se confabularon para conspirar contra el régimen del señor Madero.

La XXVI Legislatura tiene una nota magnífica en su haber; ésta consiste en que en esta legislatura se discutió una ley electoral que establecía por primera vez en México el sufragio universal.

La circunstancia de que el señor rector tomó posesión justamente a la hora y en el día en que debiéramos haber sustentado la plática anterior dio ocasión a que no fuera posible estar dentro del programa que nos hemos trazado; por ello es que quería hacer la explicación de que los temas de las conferencias que debían ser desarrolladas durante cinco pláticas, tendrán que quedar reducidos a cuatro.

El tema correspondiente al día de hoy formará parte de lo que se había proyectado para la fecha en que no se sustentó la plática y de cualquier forma concluiremos el próximo viernes, procurando en vista de ello hacer más sintetizadas las exposiciones para que obtengamos un desarrollo más o menos completo del temario.

En esta vez trataremos del aspecto de los partidos políticos; haremos una disección, un diorama que nos ponga de manifiesto cuál ha sido la génesis, cuál la estructuración y cuál el funcionamiento de los partidos políticos, considerados no con relación a casos concretos, sino en su aspecto general; de tal manera que no haremos referencia a determinado partido en un determinado lugar, ni formularemos juicios valorativos, sino que nos concretaremos objetivamente a hacer el señalamiento de cómo se originaron y cómo funcionan los partidos políticos. Veremos al partido político como

un hecho, como una organización, como una forma social y con tal criterio entraremos al desarrollo del tema correspondiente a la plática de hoy.

Se ha dicho que la presencia de las masas en el panorama de la política ha marcado el principio de la formación de los partidos políticos. Se entiende la presencia de las masas con un sentido de organización; esto nos hace forzosamente referirnos al concepto de lo que es el derecho de asociación. Pensemos en el cuadro que nos ofrece el panorama del mundo antiguo y entonces veremos que el hombre no siempre ha estado en la condición de ejercer plenamente sus derechos, ni ha logrado su integridad como ser humano pensante y actuante, sino en virtud de un proceso evolutivo operado a través de la historia. El hombre en Grecia, el hombre en Roma, se concibe solamente dentro de su clase o de su comunidad; el hombre en estas condiciones no tenía la individualidad que ahora le reconocemos, sino que forzosamente estaba supeditado a la situación del grupo a que pertenecía; si consideramos al hombre en Grecia o en Roma tenemos que entenderlo siempre a través de la organización de la que formaba parte; organización gentilicia, organización familiar, organización religiosa.

Si era patricio pertenecía a un gens, si era un plebeyo, entonces se ubicaba dentro de las corporaciones, o colegios.

Esta misma situación podemos observarla a través de los tiempos; en la Edad Media encontramos al hombre formando parte de gremios y también de corporaciones, no se puede entender en estas épocas a un hombre actuando como en la actualidad, con un sentimiento absoluto de libertad y de igualdad, fue precisamente hasta la revolución francesa cuando por un proceso, por una actitud de oposición a este estado de cosas se derrumbó todo lo anterior; se eliminó la barrera que representaba no poder actuar sino dentro de una comunidad, se declaró que la libertad, la fraternidad, la igualdad eran las bases de la organización social y se reconoció al individuo ya con todos sus derechos; incluso fue de entonces para acá que las constituciones tomaron en cuenta al hombre como base de las instituciones públicas y a los derechos del hombre como base de la organización social.

En tales condiciones encontramos un movimiento de reacción, de oposición a todo lo que fuera corporativo, a todo lo que significara considerar al hombre dentro de una agrupación porque esto se entendía que era contrario a la libertad y era contrario a la individualidad; es entonces que se inicia la lucha justamente para restaurar el mundo que había quedado destruido y así encontramos en el siglo pasado las grandes luchas por la conquista del derecho de asociación, referidas muy principalmente a la lucha obrera en su aspecto sindical. Era un delito la asociación, era un

delito la coalición para la defensa de los intereses, fue necesario una conquista de este derecho para que desde entonces pudiera considerarse al hombre de nuevo como sujeto de asociación. Esto tiene referencia y es un presupuesto de la posibilidad de la organización de los partidos políticos, ya que los partidos políticos, en sí, son asociaciones humanas.

Entrando al tema propiamente y en relación con el origen de los partidos políticos puede manifestarse que la opinión de los tratadistas se inclina a considerar que es en los parlamentos, en las asambleas legislativas en donde puede encontrarse el origen de los partidos políticos. En toda asamblea se forman grupos, mayorías, minorías, conflictos de intereses, diversos grupos o facciones y de ahí por evolución, llegamos al partido político.

El grupo y la facción parlamentarios, todavía no son partidos políticos, pero en ellos se puede señalar un antecedente para el inicio de los partidos políticos en el sentido moderno. La necesidad de hacer prevalecer un interés de tipo parlamentario obliga a los elementos que forman las facciones o grupos a proyectar su acción hacia el exterior, hacia la sociedad, con el ánimo de buscar apoyo a efecto de hacer prevalecer sus tendencias y tratándose ya de la concesión del voto y de un sistema representativo, con el propósito de ganar electores para afianzar una situación de tipo parlamentario.

De la situación parlamentaria interna se pasa entonces a la formación de comités electorales que tienen por objeto apoyar un movimiento o una actitud de tipo político; así se forman comités que van encaminados a procurar adeptos y que llegan a tener cierto carácter permanente; pero que funcionan muy especialmente en tiempo de elecciones, estableciendo contactos con los grupos parlamentarios.

Desde el momento en que se establece un centro de coordinación entre los comités y una directiva que los agrupe, estamos asistiendo a la génesis de la formación de un partido político.

Se ha dicho que éste es el sistema de formación interna; pero no es el único, desde luego; juntamente con este proceso interno de formación que fue el primero en práctica y que a la fecha ya puede estimarse anticuado, en desuso, encontramos factores de carácter externo que también contribuyen a la formación del partido político; pero para que esto ocurra ha sido necesario previamente el otorgamiento del sufragio universal, o sea el derecho de todos los ciudadanos a participar en la formación de la voluntad del Estado a través de la integración de los órganos correspondientes.

Al otorgarse el derecho de sufragio universal que dio la posibilidad a un mayor número de gentes para intervenir en la política, asistimos tam-

bién ya a la participación de que hablábamos en un principio, a la participación organizada de las masas y fue aprovechando esta coyuntura como sindicatos y grupos organizados de trabajadores preexistentes pensaron en la conveniencia de hacer su entrada a la política y es así como asistimos a la formación de partidos de nueva tendencia, de un nuevo tipo, que son los partidos de clase.

Aparte de los sindicatos hay otras fuerzas de carácter exterior que también han dado lugar a la formación de partidos, podríamos hablar en América y particularmente en México de la influencia de los caudillos y de los ideólogos, los cuales dan regularmente motivo a la formación de partidos de tipo personalista, por ejemplo, el partido vasconcelista, el partido almanista, el partido henriquista, el partido padillista, etc.

Si hablamos de un ideólogo también podríamos hablar de una ideología como base de formación de partidos políticos; generalmente con una tendencia definida de carácter clasista, tales como el partido agrarista, el partido laborista o el partido cooperativista, entre nosotros los cuales se organizaban en torno de una tendencia doctrinaria, pero con la falla de que no existiendo todavía en la realidad social debidamente consolidados los grupos cuya tendencia denotaban entonces la consistencia de estos partidos fue muy reducida, y así es que no llegaron a perdurar, sino que pasada su ocasión de intervenir en la política, desaparecieron sin dejar mayor huella.

Veamos entonces cuáles son los puntos que serán materia de la plática de hoy a efecto de dejar lo más elaborado posible el tema materia de la conferencia. Hablaremos de la estructura del partido como punto inicial; consideraremos después los elementos de base y la articulación general de los órganos de un partido, para ver cómo se han organizado los diversos partidos según sus características; analizaremos la participación de los miembros dentro del partido, para establecer el grado de militancia de acuerdo con la actividad que manifiesten dentro del mismo, así como su funcionamiento y organización. Veremos cuáles son los procedimientos que se han puesto en práctica para la selección y la forma de elegir a los dirigentes, así como los procedimientos usuales en los partidos para la designación de sus candidatos.

Con relación al primer punto, o sea la estructuración de los partidos, diremos que en términos generales se habla de dos clases de partidos, los llamados partidos directos y los partidos indirectos. Los partidos indirectos son aquellos que reconocen su existencia en la intervención de grupos que ya existían con anterioridad y que siguen actuando dentro del partido una vez que éste se ha llegado a constituir; pongamos, por caso, partidos que se

formaron por la gestión o por la intervención de los sindicatos, como el partido laborista en Inglaterra. En este caso, los sindicatos ya tenían una existencia legal, pero para participar en política se constituyó el partido laborista; el partido laborista no tenía el control directo de los miembros, sino que los elementos militantes dentro del partido laborista eran miembros de los sindicatos, y éstos, los sindicatos, venían a constituir realmente la membrecía del partido.

Sobre esta misma base podríamos hablar de otros que estuvieran en condiciones análogas; se advierte que estos partidos, por lo regular, presentan poca cohesión porque el mando, la dirección no está centralizada, sino que tiene que ejercitarse a través de los órganos concurrentes, de los órganos adláteres que son los sindicatos; la disciplina la deben los miembros individualmente considerados a la agrupación básica y es el grupo el que constituye entonces la membrecía del partido y no el individuo.

A este tipo también podríamos decir que pertenecen todos los partidos cuya formación se debió al procedimiento interno, es decir, aquellos que previamente a la existencia de un partido suponen la preexistencia de comités que tenían cierta autonomía y que por el sistema que hemos mencionado, llegan a constituirse en un partido político; estos comités conservan su autonomía dentro del partido, lo que hace que su cohesión sea relativa; de este tipo eran los partidos del siglo pasado, de filiación típicamente burguesa.

En contraste citaremos los partidos de formación externa caracterizados como partidos directos, en los que el mando se encuentra perfectamente centralizado, en donde las directivas se imponen de la cima a la base, que tienen una organización vertical, no horizontal; éstos son generalmente partidos de clase y son partidos que corresponden a un agrupamiento hermético, tal como el que han adoptado los partidos marxistas y el que en su tiempo adoptaron el Partido Nacional Socialista Alemán y el Partido Fascista Italiano.

Entre los partidos que tienen su principio en la concurrencia de factores externos podríamos mencionar, además del agrarista, del cooperativista y del laborista entre nosotros a un partido que aún tiene existencia dentro de las normas de la Ley Electoral Federal vigente o sea el partido de Acción Nacional, que notoriamente debe su origen al interés de determinadas clases, capitalistas y banqueros que pretenden hacer valer sus propósitos y sus perspectivas financieras en materia política.

Con referencia a la estructuración de acuerdo con los elementos que constituyen un partido, diremos que en los partidos de formación directa,

la organización original es a base de comités; pero posteriormente por un mayor incremento en la integración, se constituyen a base de secciones y por último a base de células. Los partidos de formación indirecta, generalmente se quedaron en el comité y los partidos más recientes, los que tienen más actualidad, más adhesión han llevado su grado de organización a mayores alcances, de tal manera que, además de los comités, están constituidos también a base de secciones y a base de células.

Estableciendo las diferencias entre lo que es el comité, la sección, y la célula, diremos que el comité corresponde a un grado superior con respecto a la sección, generalmente en él descansan las funciones de carácter electoral; pero también de dirección; entonces el comité viene siendo un órgano directivo.

La sección corresponde a otra idea; la sección es el medio que se ha encontrado para buscar el contacto directo entre el alto mando de un partido y los elementos que lo constituyen en lo individual; la sección, pues, es de una categoría inferior en materia jerárquica; pero tiene mayor comprensión en cuanto a que generalmente reúne en su seno a todos los elementos que radican dentro de una zona geográfica y política determinada; entre nosotros corresponde a lo que es la sección electoral en materia de elecciones federales.

Todas estas subdivisiones de un partido tienen, conforme a los estatutos, atribuidas sus facultades, así como el grado de subordinación que hay de unas con respecto de otras; generalmente los partidos adoptan la organización administrativa del Estado o del país en que actúan y así se habla de un comité nacional, de un comité estatal, de un comité municipal; la sección, como decíamos, corresponde ya al último grado, al que está cerca de la base y se identifica entre nosotros con una sección electoral federal.

Las células tienen un sentido distinto; tanto los comités como las secciones tienen una referencia geográfica; siempre corresponden a una circunscripción, en tanto que las células son movibles, se trata de elementos que generalmente concurren en un centro de trabajo y su número es menor que el de los que integran un comité directivo o una sección.

Puede decirse que es el partido comunista el que ha dado la pauta para la organización a que me estoy refiriendo, al incrementar su organización mediante el establecimiento de la célula que con anterioridad los partidos de tendencia socialista ya se habían organizado hasta llegar a las secciones; los partidos que no ofrecen esta cohesión y esta fuerza, son generalmente los de carácter conservador y burgués, y por lo común se quedan nada más en el comité en materia de organización.

También se habla de partidos de masas y de partidos de cuadros; la masa al hacer su aparición en la política es la que ha dado fisonomía característica a un partido moderno, los cuadros generalmente corresponden a la organización por comités; ahí se busca sobre todo, la calidad, las características de las personas más aptas para poder desempeñar una función política, los hombres prominentes de determinado lugar; los partidos de cuadros son de poca cohesión, de poca integración, en tanto que en los partidos de masas, más que los individuos de cierto valimiento se busca el grupo organizado, se procura el concurso de elementos que debidamente aleccionados, conscientes de la disciplina y, además, suficientemente influidos de la mentalidad del partido, puedan desarrollar todas las actividades que corresponden en materia de propaganda, de organización y en cuestión electoral.

Los miembros de los partidos políticos tienen diversas características; generalmente se distingue lo que es un elector, un miembro, un simpatizante y un militante; éstos no son conceptos perfectamente definidos, porque en ocasiones en la terminología de los partidos se usan en una acepción o en otra. Generalmente, miembro y adherente son términos que coinciden; para llegar a tener la característica de miembro, por regla general, es imprescindible la afiliación al partido, la expedición de una credencial o carnet que lo identifique, y desde ese momento, llenando los requisitos que marcan los estatutos de un partido, se considera que el que ha ingresado con ese carácter es un miembro que puede ser activo o puede tener otras características, de acuerdo con la terminología de los propios estatutos.

El simpatizante, generalmente no es un miembro de un partido, sino solamente es afín al mismo, es un elemento que, como su nombre lo indica, simpatiza con la tendencia, con la ideología, con el programa de un partido, y por lo regular en las elecciones vota por el partido con el cual simpatiza, pero no tiene un grado de ligazón tan estrecho, tan vinculado a la dinámica del partido, como la que pudiera tener el miembro que lo es en toda la extensión de la palabra y en esto de los miembros, podríamos nosotros distinguir una situación especial que es la que corresponde a los militantes, o sea a los activistas, los que están dentro del círculo interior de la organización de un partido y que tiene a su cargo tareas de responsabilidad o que concurren a la determinación del rumbo político, de la pauta que deba seguir el partido en su funcionamiento.

También se habla de miembros estables o miembros inestables, según su constancia, su asiduidad o su grado de colaboración con el partido. Hay elementos en el partido que están pendientes de las tareas que se les

encomiendan; están enterados de la marcha del partido en todo momento y hay otros miembros que solamente concurren en época electoral, ya sea porque desean participar como ejecutores, o bien por verse favorecidos con la designación del partido; éstos son inestables en cuanto a que no tienen una actividad permanente, estable, dentro de las filas de la organización.

Por lo que se refiere a los procedimientos que se ponen en práctica para la selección y forma de designación de dirigentes, diremos que en términos generales se habla de procedimientos democráticos y de procedimientos oligárquicos.

Un partido en que los dirigentes y todos los integrantes de secciones o comités directivos de tipo superior son electos con la asistencia, con la participación de la membrecía, son partidos de tipo absolutamente democrático, ya que ahí es la voluntad de las mayorías la que determina el procedimiento de selección de los dirigentes; partidos en los que por consigna del alto mando, o por indicación que viene de la cima para los órganos inferiores se llevan a cabo las designaciones, estos partidos acusan un grado de procedimiento oligárquico que los hace de una característica opuesta a la de los partidos de tipo democrático; puede decirse que en términos generales no hay un tipo puro, es decir, no hay un partido que absolutamente se ajuste a procedimientos democráticos en la elección de dirigentes, ni hay tampoco un partido que prescindiera absolutamente de la opinión o de la concurrencia de la voluntad de sus afiliados para hacer las designaciones; podría afirmarse que en términos generales hay sistemas de interferencia; si predomina alguno de estos aspectos, entonces se puede clasificar el partido como democrático o como oligárquico según el tipo de designación que prevalezca. Se considera que por regla general un partido que tuviera una organización y un sistema de designación absolutamente democráticos, podría dar la apariencia de un partido débil frente a otro que siguiera exactamente el procedimiento contrario; es por ello que junto a procedimientos de tipo electoral democrático para la designación de los candidatos y de los directivos, hay también ciertos procedimientos que facultan, generalmente conforme a los estatutos o si no al margen de los mismos a los dirigentes de los partidos, para proponer o para insinuar en términos favorables a la marcha del partido determinadas medidas en materia de designación.

Entre nosotros generalmente se acostumbra dar oportunidad a través de asambleas a los miembros de un partido para que concurren directamente a la designación, cuando menos, de los dirigentes de los órganos inferiores

y por medio de asambleas integradas por delegados se llega a establecer el medio de designación de los más altos grados de la jerarquía de la dirección de un partido.

Otro tanto podríamos aseverar en lo que se relaciona con los procedimientos puestos en práctica para la designación de los candidatos; una de las facultades que la Ley otorga a los partidos políticos es la de proponer candidatos y registrarlos, a fin de que con tal carácter puedan participar en el proceso electoral; entonces antes de que una candidato llegue a la consideración del pueblo, previamente ha sido objeto de una proposición y de una discusión en el seno de los partidos.

Según la mayor o menor oportunidad que se conceda a los miembros de un partido para figurar como posibles candidatos, así hablaremos también de que el sistema es más o menos democrático o más o menos oligárquico; puede decirse que en México existe toda una gama de procedimientos para la designación de los candidatos a puestos de elección popular; hay partidos que hacen consulta con sus miembros, que dan oportunidad de que se discutan las personalidades de los que figuran como precandidatos, y esto da la impresión de un partido más desarrollado, con una conciencia democrática más alta; en tanto que en otros partidos es simplemente por la designación de los altos dirigentes como se llega a obtener la calidad de candidato. En cualquiera forma es una facultad que siempre corresponde a los partidos, la de hacer la proposición de sus candidaturas y esto lo quiero dejar claramente establecido en relación con alguna pregunta que me han hecho en una plática anterior.

En realidad la Ley Electoral considera como atribución exclusiva de los partidos la de proponer a la consideración de la ciudadanía a los candidatos, mediante un procedimiento que la propia Ley señala.

Refiriéndonos a la situación política que prevalece en México, diremos que entre nosotros se han dado todos los casos de formación de partidos, desde el que acusa una intervención personal de los caudillos, de los ideólogos, de los políticos de arrastre, hasta los que representan la posibilidad de que los ciudadanos actúen por su propio impulso a través de las agrupaciones políticas, de su preferencia constituidos mediante sistemas formativos de diversa índole.

Con la creación del Partido Nacional Revolucionario asistimos al nacimiento de un verdadero partido de tipo moderno dotado de una estructura y provisto de un programa adecuado a las exigencias políticas de un país como México en pleno desarrollo institucional.

La constitución del P. N. R. se formalizó durante las reuniones que

tuvieron lugar en la ciudad de Querétaro del 1º al 4 de marzo de 1929, en las que los delegados designados al efecto en los términos de la convocatoria respectiva discutieron y aprobaron la declaración de principios y los estatutos del partido.

Previamente, desde el mes de noviembre de 1928, se había establecido el Comité organizador en la ciudad de México que tuvo a su cargo la preparación de la Convocatoria dirigida a los grupos revolucionarios de filiación política que ya venían funcionando en diversas entidades de la República, con miras a unificarlos dentro del nuevo partido en formación.

El antecedente de la creación del P. N. R. se localiza en el informe que rindió el señor general Plutarco Elías Calles en su carácter de Presidente de la República al H. Congreso de la Unión el día 1º de septiembre de 1928.

El país confrontaba una grave crisis política motivada por el asesinato del Presidente reelecto general don Álvaro Obregón hecho que ocurrió el día 17 de julio del año antes citado.

Las circunstancias demandaban angustiosamente la necesidad de constituir un verdadero partido de proporciones nacionales que regulara la vida política del país con sujeción a las leyes y con un acatamiento absoluto de las instituciones democráticas. Con esto se procuraba liquidar la etapa del caudillismo que impedía la formación de partidos políticos reales, ya que los que con tal carácter habían venido funcionando dentro del panorama histórico de la Nación eran sólo agrupamientos que se constituían con duración efímera en torno de personalidades de la política y con fines de carácter meramente electoral.

Nacido así a la vida pública el P. N. R. bajo la influencia de los hombres más representativos de la Revolución Mexicana en aquel momento, desde luego dejó sentir su actividad provechosa para la marcha política de la República, dentro del orden institucional. A partir de ese momento, la Revolución dispuso de un órgano permanente de expresión y de encauzamiento de sus finalidades; los gobiernos emanados de la propia Revolución se sintieron en todo momento identificados con la actividad del nuevo partido.

Por su estructura, el P. N. R., puede caracterizarse como una confederación de partidos que unificaba a diversos grupos regionales de extracción revolucionaria existentes en las diversas entidades del país. Representó el partido un avance de consideración en materia política, puesto que fincó las bases para la futura organización de partidos políticos de proyección nacional; definió una doctrina dentro del campo de las corrientes políticas de la Revolución Mexicana y puso en práctica, a través

de la formulación de planes sexenales de gobierno, obras de enorme trascendencia encaminadas a procurar mejores niveles de vida y un mayor grado del bienestar social para todos los sectores de la población mexicana.

Es de advertirse, por lo antes dicho, que la característica del P. N. R., en la primera fase de su existencia, fue el reconocimiento a la autonomía de los partidos regionales en asuntos de carácter local, limitada por la disciplina interior, toda vez que la acción política nacional era dirigida y coordinada por los órganos superiores del propio partido.

En su segunda convención el P. N. R. modificó sus estatutos y como resultado de ello se restringió la autonomía de los grupos regionales quedando como base del funcionamiento del partido el individuo, considerado en lo personal, cuya vinculación con el partido se establecía directamente y no ya a través de los partidos regionales.

Siendo el P. N. R. el partido en el poder, era lógico que sus relaciones con los regímenes gubernativos ofrecieran un aspecto de estrecha identificación y así fue como a través de los planes sexenales elaborados por el partido, la acción gubernativa se canalizó hacia la realización de los objetivos concretos señalados por dichos planes.

La práctica de señalar un programa al gobierno, dio al partido la característica formal de autoridad, y puede afirmarse que esa identificación entre el régimen gubernamental y el Partido de la Revolución marca el momento culminante de la hegemonía política de un partido de Estado jamás alcanzado por ningún otro en el panorama de las instituciones políticas de nuestro país.

El P. N. R. se transformó en Partido de la Revolución Mexicana ante la imperiosa necesidad de presentar un frente único en ocasión de la segunda Guerra Mundial y en ocasión también de un acontecimiento que puso en peligro incluso la estabilidad de nuestro país, como fue la expropiación petrolera, entonces se buscó ya no el concurso de grupos locales más o menos circunstanciales, sino que se pensó en atraer a su seno a grupos organizados preexistentes, de fuerte categoría y trayectoria en la lucha social, como eran los grupos ya actuantes en la lucha social, el grupo agrario, el grupo obrero y también se dio intervención al grupo militar, y a las organizaciones de carácter popular que todavía no habían llegado a constituir una agrupación central unificada.

El señor general Lázaro Cárdenas fue llevado al poder por el P. N. R., cuya declaración de principios, programa de acción y estatutos protestó cumplir y efectivamente así lo llevó a cabo durante su gestión administrativa; pero deseando adecuar el funcionamiento del partido a las exigencias

de la época, en el año de 1937, atendiendo al manifiesto lanzado por el mencionado mandatario, se procedió a la reforma del partido sobre bases que afectaban fundamentalmente a su estructuración y sólo en forma circunstancial a su doctrina; aprobándose además en el cambio de su denominación, y así fue como a partir del 31 de marzo de 1938 empezó a funcionar el partido ya transformado con el nombre de Partido de la Revolución Mexicana, cuya constitución fue producto de un pacto de unión y solidaridad firmado por los sectores campesino, obrero, militar y popular.

A su vez el Partido de la Revolución Mexicana sufrió durante el año de 1946 una reforma impuesta por la necesidad de perfeccionar los métodos de acción política, el funcionamiento y la organización interna. De esta nueva reforma fue producto el actual Partido Revolucionario Institucional, que recoge la bandera enarbolada por los partidos revolucionarios que le precedieron.

El Partido Revolucionario Institucional conserva su organización interna a base de sectores o sea de los mismos grupos sociales organizados que constituyeron el Partido de la Revolución Mexicana, pero además el Partido Revolucionario Institucional extendió su organización hasta asegurar el concurso de los ciudadanos considerados en lo individual.

Volvemos a la descripción que habíamos hecho de partidos directos y de partidos indirectos. Decíamos que no hay tipos puros en cuanto a esta clasificación, y aquí encontramos justamente el caso de un partido que por un lado tiene dentro de su seno agrupaciones que se rigen por sus estatutos, que tienen una autonomía desde el punto de vista interno, es decir, de su tendencia, de su objeto específicos; pero que están unidos arriba, en la cúspide, para los fines de carácter político; y por otro lado encontramos que los elementos que forman esas agrupaciones pueden ser o no en lo individual miembros del partido; entonces el partido ha procurado asegurar la intervención, el concurso de los individuos en cuanto a individuos, independientemente del sector dentro del cual están agremiados y ha formado así la afiliación de tipo individual, y así se procura que tanto los grupos en cuanto a grupos como los individuos en cuanto a individuos, concurren a la acción del partido; siendo en realidad el individuo el que tiene derecho a votar y ser votado, la base de la organización está constituida no por los sectores, ni por los comités, sino directamente por los elementos individuales agrupados en secciones conforme a la división territorial del país.

Puede afirmarse que los objetivos que los hombres de la revolución se propusieron alcanzar con la formación del P. N. R., han sido satisfactoria-

mente alcanzados, ya que a la fecha las fuerzas políticas que actúan para afianzar la permanencia de las instituciones revolucionarias, se agrupan en derredor de un partido que es el Revolucionario Institucional y gracias al sentido democrático con que los regímenes gubernamentales emanados de la revolución han sabido encauzar la marcha política del país, ha sido factible que advengan a la lucha política otros partidos que con su actividad contribuyen al perfeccionamiento de las instituciones políticas de México.

A la fecha sigue siendo válido el postulado del plan sexenal que definía en expresión lacónica el programa del P. N. R.: garantizar al pueblo la realización de los ideales revolucionarios por medio del ejercicio del gobierno.

Deberíamos hablar también de programas, pero tratándose de algo que es variante de partido a partido, sería entonces el caso hacer un análisis circunstanciado correspondiente a los programas de cada partido para establecer los contrastes que diferencian a unos de otros de los que existen en México y esto rebasaría los alcances que hemos asignado a estas pláticas.

Refiriéndonos a la Ley Electoral, diremos que la nueva Ley Electoral a diferencia de las anteriores, estableció ya normas que rigen el funcionamiento y la existencia de los partidos políticos de tal manera que si anteriormente tenemos partidos políticos ya debidamente organizados, ahora los tenemos inclusive organizados conforme a una Ley y con características y calidades que deben satisfacer para poder ser considerados como partidos políticos con derecho a actuar. La Ley Electoral señala en términos generales las bases de organización de los partidos. Así establece por ejemplo que los partidos en sus estatutos deberán de establecer un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones constitucionales; este sistema de elección no podrá consistir en actos públicos que se asemejen a las elecciones constitucionales; entonces la Ley deja en cierto modo en libertad a los partidos para optar por el procedimiento de designación interna de sus candidatos que crea más adecuado y le pone como única transactiva que no sea idéntico al que la propia Ley establece para las elecciones constitucionales con el objeto claro de evitar confusiones entre los partidos o para que la ciudadanía en un momento dado pueda distinguir claramente lo que es un procedimiento interno de un partido de lo que es ya la elección de carácter constitucional.

También deben establecer los estatutos de los partidos los métodos de educación política de sus miembros, porque dijimos en ocasión anterior

que una de las funciones que corresponden a un partido político es la de colaborar en la elevación del grado de civismo en la capacitación, en la educación cívica de los elementos que los integran e influir sobre la ciudadanía general para que cada día se perfeccione más el sistema de gobierno, los métodos de elección y en general los procedimientos democráticos.

Con la plática correspondiente al día de hoy finalizamos este ciclo de conferencias que han versado sobre el tema "El Derecho Electoral" y justamente es en esta disertación en la que nos vamos a ocupar de lo que es el derecho electoral tratando de definir su objeto, su contenido, su alcance.

Ya en la plática inicial habíamos hecho alguna enunciación que tenía como finalidad enmarcar o encuadrar esta disciplina jurídica en el campo general del derecho, su relación con la teoría general del Estado, con la ciencia política, hasta determinar que estamos asistiendo a la creación de un nuevo campo científico en la rama del derecho, que corresponde justamente a la rama del Derecho Electoral.

Se define el Derecho Electoral como el conjunto de principios y reglas que rigen la designación, mediante el voto, de los gobernantes que conforme a la ley deben ser promovidos a sus cargos por elección popular.

Al hablar de principios y reglas se quiere denotar tanto el conjunto de normas positivas obligatorias impuestas por el Estado cuando los conceptos filosóficos o científicos que explican y justifican el origen y finalidad de las instituciones electorales. El derecho electoral además establece el procedimiento a que debe sujetarse el funcionamiento del mecanismo electoral y la actuación de los electores para la designación de los funcionarios de elección popular. Se ha llegado a considerar a la materia electoral como un servicio público, jurídico, indispensable y necesario para asegurar la vida del Estado en el que concurren todas las características que definen el concepto de servicio público tales como la regularidad, la continuidad y el aspecto de beneficio público.

La juridicidad de las normas en materia electoral es innegable; de manera que las disposiciones que regulan el procedimiento de elección han adquirido ya naturaleza institucional. El ejercicio del sufragio, su concesión y reconocimiento son condiciones implícitas de todo régimen democrático y su ausencia temporal o definitiva determina que se considera como usurpador al régimen que lo impida o suprima.

El Derecho Electoral es la fuente de legitimación del orden constitucional y de las demás instituciones jurídicas que concurren a la organización política de una nación. La Declaración Universal de los Derechos

del Hombre formulada por la Asamblea General de la O. N. U. en 1948, reconoce que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del Poder Público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal y por voto secreto u otros procedimientos equivalentes que garanticen la libertad de voto.

En el orden nacional, las fuentes de aplicación del derecho electoral son la Constitución, las leyes electorales y los acuerdos, instrucciones y reglamentos de los organismos electorales competentes.

En nuestro país han regido diversas leyes en materia electoral desde las de rango constitucional hasta las secundarias que norman propiamente el proceso de las elecciones; citaremos entre otros, la ley de 19 de junio de 1843 sobre la forma y fecha en que debían efectuarse las elecciones del Congreso. La de 3 de junio de 1847 sobre la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación. La de 19 de mayo de 1849 sobre elecciones de Ayuntamientos. La Ley Orgánica Electoral de 1857. Nueva Ley Electoral de fecha 18 de diciembre de 1901. La de 19 de diciembre de 1911, y la de julio de 1918 expedida por el Congreso de la Unión y promulgada por el señor presidente don Venustiano Carranza.

Con ligeras variantes puede decirse que en todas estas leyes se advierte un procedimiento similar para la celebración de las elecciones; radicaba el derecho del voto en el ciudadano, con las características que las propias leyes establecían, pero no concurrían a la elección directa de los funcionarios de elección popular, sino a través de delegación o sea por procedimiento indirecto a base de delegados que se nombraban por los individuos con derecho a votar; los delegados a su vez eran investidos del derecho a dar su voto en una elección secundaria y así por grados hasta llegar a la designación de delegados que en última instancia concurrían a la designación de funcionarios de mayor categoría.

En ninguna de estas leyes se encuentran normas relativas a los partidos políticos, simplemente se concretaban a señalar los procedimientos prácticos, las formas fundamentales que deberían observarse en el proceso electoral.

Es la Ley de 1911 la que como hemos indicado ya, por primera vez introduce el sistema del sufragio universal; dando oportunidad a todos los ciudadanos para concurrir al ejercicio de la función electoral, y abriendo con ello un cauce que según hemos explicado hizo posible la formación del ambiente necesario para la formación de partidos políticos de corte moderno. Otra cosa que debe advertirse en la mayoría de estas leyes, es la

falta de un procedimiento que diera las necesarias garantías a la libre emisión del voto, así como la ausencia de organismos electorales que tuvieran a su cargo la vigilancia del procedimiento electoral.

Baste decir que la aplicación de estas leyes, que dejaban la dirección de las casillas electorales a cargo de los primeros ciudadanos que se posesionaran del local en que debería efectuarse la votación, originaba generalmente acciones violentas para apoderarse de las casillas y esto hacía imposible la pureza necesaria en la emisión del voto y conducía a actos de carácter ilegal, de violencia y de fraude que sólo pudieron evitarse debido a la promulgación de una nueva ley que es la que actualmente rige, con reformas, en la que anticipadamente se proveyó a la creación de organismos electorales, con intervención de representantes de los partidos, se establecieron bases para el funcionamiento de los partidos políticos y se introdujeron otras disposiciones que han hecho posible que en las elecciones federales de los últimos tiempos las violaciones a las normas que rigen el proceso electoral se reduzcan a un margen positivamente insignificante.

Decíamos que la Constitución es una de las fuentes principales del derecho electoral, ya que en diversos artículos de la misma se contienen disposiciones encaminadas a configurar determinadas situaciones relacionadas con la materia electoral.

Así encontramos que el artículo 9º de la Constitución General del País, consagra el derecho de los mexicanos para asociarse con fines de carácter político. El artículo 40 establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal.

El artículo 51 previene que la Cámara de Diputados se compondrá de representantes electos en su totalidad cada 3 años, la elección será directa conforme a lo establecido por el artículo 54 en los términos que imponga la Ley Electoral. Según el artículo 56 la Cámara de Senadores se compondrá de 2 miembros por cada Estado y 2 por el Distrito Federal electos directamente y en su totalidad cada 6 años. El Presidente de la República, de acuerdo con lo que determina el artículo 81 será electo en elección directa y durará en el cargo 6 años, según lo previene el artículo 83. Los diputados y senadores sólo podrán ser reelectos hasta pasado el periodo de su ejercicio. El presidente de la república en ningún caso podrá volver a ocupar ese puesto. La elección de los gobernadores, diputados locales y ayuntamientos también será popular y directa de acuerdo con lo que previene el artículo 115 constitucional.

El artículo 52, por otra parte, da la base para la representación de cada diputado y para la división electoral por distritos. Conforme a las

últimas reformas por cada 200 000 habitantes se elegirá un diputado y para los efectos de su elección el país se divide en distritos electorales, correspondiendo a cada distrito electoral un diputado; fija además la Constitución las condiciones de elegibilidad que deben llenar los candidatos al desempeño de los diversos cargos de elección popular. El artículo 34 define la condición del ciudadano comprendiendo a hombres y mujeres y el 35 otorga el derecho de voto a todos los ciudadanos y el derecho de asociación para asuntos políticos.

La Constitución no contiene disposiciones expresas referentes a partidos políticos ni a los procedimientos que deben observarse en materia electoral, reservando estas materias a la Ley secundaria o sea la Ley Electoral, lo cual es impecable y jurídico.

Antes de entrar a la exégesis de la Ley Electoral en vigor, precisa definir determinados conceptos básicos en lo general. El sufragio es el derecho de los individuos a tomar parte en la vida política del país; puede ser activo o pasivo; en el primer sentido debe entenderse como la facultad legal de votar a favor o en contra de los candidatos propuestos; en el segundo como la facultad de figurar como candidato a puestos de elección popular.

El sufragio es una institución esencialmente representativa por virtud de la cual se manifiesta la acción política de los ciudadanos; es además la condición para atribuir calidad democrática a un régimen de gobierno. El sufragio puede considerarse desde un punto de vista como la facultad o derecho que en materia política se atribuye a un ciudadano; no es un derecho de tipo patrimonial, sino que debe entenderse como un derecho político de carácter social irrenunciable; el sufragio desde otro punto de vista, debe considerarse como una obligación atribuida a un ciudadano de participar en las elecciones y de concurrir con su sufragio para la elección de los gobernantes. Se considera que es deber y obligación toda vez que la abstención para ejercerlo hace incurrir al ciudadano en sanciones que la propia Ley Electoral establece.

Hemos hablado también de que el sufragio suele entenderse como una función social que realizan los ciudadanos en los términos que la ley determina. No se ejercita, decíamos, al hacer uso del derecho de voto una facultad atribuida con carácter subjetivo y personal, sino que se debe considerar esta función como la que ejerce el miembro de una comunidad política en uso de un derecho de carácter social; el sufragio puede considerarse bajo otros aspectos, por ejemplo, se habla de sufragio univer-

sal y de sufragio restringido; ya hemos establecido que el sufragio universal es el que da derecho a todo ciudadano independientemente de su condición social o de otras características a participar irrestrictamente en la función electoral. El sufragio restringido es aquel que solamente atribuye derechos a los individuos de determinada clase social o que de algún otro modo limita a una condición determinada, o a una sola clase de personas, el derecho de votar.

Podríamos también hacer consideraciones acerca del sufragio femenino, que ya en la actualidad es una institución plenamente consagrada entre nosotros, y que propende a conceder ilimitadamente a la mujer los derechos que se reconocieron con anterioridad al hombre, para participar en la función electoral. Por otra parte, la ley establece determinadas incapacidades de tipo personal para el ejercicio del sufragio; tales limitaciones o incapacidades radican en diversas circunstancias; por ejemplo, en la edad, la nacionalidad, la calidad de ciudadano, etc. Hay otras condiciones referentes al ejercicio del sufragio que restringen el derecho de voto tales como las que establecen que para votar se requiere estar empadronado, poseer la cédula de votante; votar en la casilla correspondiente a su domicilio, no armado ni en estado inconveniente en el momento de la votación, etc.

La Ley también determina ciertas condiciones para el ejercicio del voto, según se trate del derecho pasivo o del derecho activo. Daremos como ejemplo, tratándose de los requisitos para ser elegido a determinado puesto de elección popular, el no pertenecer al estado eclesiástico; no ser ministro de algún culto; no estar en el desempeño de determinados cargos en la fecha en que deba de hacerse la elección a no ser que dentro de los plazos que la ley señala los interesados se separen definitivamente del puesto que desempeñan. También es condición que en cierto sentido afecta las posibilidades de un ciudadano, la de tener determinada edad en la fecha de la elección, digamos, para ser presidente de la república 35 años, así como para ser senador y 25 tratándose de diputados; otro ejemplo es el de la no reelección que limita las posibilidades de un ciudadano, ya que impide que pueda volver a ser electo sino hasta transcurrido un determinado periodo o definitivamente lo evita y lo prohíbe, como en el caso del presidente de la república.

La Ley Electoral establece que son electores los mexicanos mayores de 18 años, si son casados, y de 21 cuando no lo sean, que estén en el goce de sus derechos políticos y que se hayan inscrito en el Registro Nacional de Electores. Establece también cuáles son las obligaciones de todo elector y define a quienes no pueden votar, como son los que carecen de creden-

cial de elector; los ciudadanos que están sujetos a interdicción judicial, los asilados en establecimientos para toxicómanos o enfermos mentales, los que estén sujetos a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la fecha del auto de formal prisión, los que se encuentren extinguiendo una pena corporal impuesta por sentencia judicial; los prófugos de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que proscriba la acción penal y los condenados por sentencias ejecutorias a la pena de suspensión de voto.

Define también la Ley las características que deben reunir los elegibles a los cargos de diputados, de senadores y de presidente de la república, de acuerdo con las prescripciones que sobre el particular establece la constitución. En términos generales puede decirse que la nueva Ley Electoral establece sistemas que como ya decíamos, tienden a garantizar la pureza del voto y entre las características más notables de la Ley mencionaremos la creación de los organismos electorales; dichos organismos son: La Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales, la Mesa Directiva de las Casillas y el Registro Nacional de Electores. Especifica con minuciosidad cuáles son las facultades que corresponden a cada uno de estos órganos, define y reglamenta el funcionamiento de los partidos políticos; crea el Registro Nacional de Electores que tiene a su cargo la formación constante y permanente del padrón electoral. Dice el artículo 45 de la Ley, que el Registro Nacional de Electores dependiente de la Comisión Federal, es una institución de servicio público, de función permanente, encargada de mantener al corriente el registro de los ciudadanos; de expedir las credenciales de electores y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el padrón electoral. Tiene a su cargo revisar, conservar y perfeccionar permanentemente el Registro Nacional de Electores, clasificados por entidades federativas, distritos electorales, municipios o delegaciones y secciones electorales y forma, por medio de sus agentes y personal auxiliar las listas nominales de electores correspondientes a las secciones electorales de las localidades de cada uno de los municipios o delegaciones que integran los distritos en que se divide el territorio de la República. Tiene a su cargo la expedición de las credenciales de elector y las modificaciones que deben hacerse en las listas electorales por diversas circunstancias. También establece la Ley las franquicias o facultades que se conceden a los partidos políticos para intervenir en el proceso electoral, tales como designación de representantes de los candidatos; la forma en que debe procederse al registro de las candidaturas y en términos generales marca el procedimiento

substantial a que debe sujetarse la elección, estableciendo con toda exactitud los diversos trámites que deben observarse desde la instalación de los organismos electorales, la preparación de las elecciones, el desarrollo mismo de la votación, los escrutinios, los cómputos, los procedimientos que deben observarse ante los organismos electorales al hacer la calificación previa acerca del resultado de la elección, las garantías y recursos que pueden hacer valer los candidatos participantes en la elección y los partidos, así como las sanciones en que incurran los infractores a las normas establecidas por la Ley.

Se ha atacado a la Ley Electoral que nos rige por considerar que no satisface completamente las exigencias de los partidos, fundamentalmente los de oposición. Se ha dicho que está elaborada con un sentido faccioso, para favorecer suciamente a los intereses de determinados elementos; pero la experiencia indica que desde la vigencia de la Ley ha sido posible obtener cada día más efectividad en el sufragio; la propia experiencia ha ido indicando las fallas que deben corregirse y en una palabra, es de justicia hacer constar que la aplicación de la Ley, en última instancia, ha dado un mayor grado de estabilidad a la política mexicana y ha hecho posible una situación de equilibrio político que garantiza el desarrollo del país y que haciendo caso omiso de las protestas que son lógicas y humanas en una situación en que se juegan intereses de toda índole, la aplicación de la ley que representa en realidad un adelanto, toda vez que este ordenamiento da garantías a todos los que tienen intervención en el proceso electoral, concede recursos y garantías de que se puede valer para hacer efectiva una reclamación y porque en los organismos electorales concurren representantes de los partidos que tienen interés en las elecciones de que se trate.

Ya para concluir este ciclo de conferencias es indispensable hacer alguna valoración, formular algún juicio acerca de la evolución que se ha operado en el país desde el punto de vista de las instituciones políticas.

Podríamos decir que existen dos tendencias diametralmente opuestas en cuanto a la apreciación del grado evolutivo que ha llegado a alcanzar la política en nuestro país.

La tendencia que pudiéramos decir pesimista y la contraria que quizá peque de un exagerado optimismo. Nosotros procuraremos colocarnos arisotélicamente en un justo medio razonable.

Según la tendencia pesimista, el escepticismo, la resignación negativa, el peor de los conformismos y la desilusión avanzan terriblemente en todas partes. Los partidos actuales, dicen los pesimistas, no ofrecen al pueblo atractivos poderosos para ingresar a ellos y de ahí que exista una enorme

masa neutral, oscilante, sin partido y sin hábitos de militancia política que se deja llevar en cada campaña electoral por factores fortuitos.

Se dice que mientras no cambie esta situación, el escepticismo ciudadano seguirá creciendo, se desacreditarán todavía más los partidos actuales y más difícil será en lo futuro interesar al pueblo en la militancia política organizada a base de programas y de principios; se llega a pensar inclusive en que esta crisis puede desembocar en situaciones indeseables de carácter violento.

Por el otro lado, la tesis optimista declara que estamos viviendo en el mejor de los mundos posibles, que las actividades políticas de los partidos y las funciones de carácter electoral alcanzan planos de perfección y en una palabra, como dijera el general Porfirio Díaz en la entrevista con Creelman, que ya estamos perfectamente capacitados para el ejercicio de las funciones democráticas.

Haciendo abstracción de uno y otro de estos extremos, nosotros nos permitimos hacer las siguientes apreciaciones:

La representación política por el sistema democrático fincado en el derecho individual de elección empezó a operar en nuestra realidad en plena conciencia hasta el siglo xx. Es un hecho que debemos hacer destacar, el de que la Revolución no desembocó institucionalmente en un sistema criticable de partido único, sino en el sistema multipartidista que legaliza el juego de los partidos, lo que revela conciencia legal de superación e implícita aspiración de automejoramiento.

La Ley Electoral corresponde al momento histórico en que vive México y expresa el equilibrio entre las instituciones políticas y la realidad social. Los partidos de oposición constituyen una condición indispensable para el progreso político a través de una crítica aceptable y mediante la expresión de una opinión política encaminada a orientar el criterio de los ciudadanos sobre los temas trascendentales de la vida pública del país.

La existencia de un partido en el poder que dispone de capacidad para contar con el voto de las mayorías es una garantía de efectividad en el aspecto electoral.

Para alcanzar el grado de perfeccionamiento deseable en los partidos políticos es indispensable una mayor disposición del pueblo hacia las instituciones políticas y esto sólo se logra a través de una educación cívica, función que fundamentalmente corresponde a los propios partidos; durante largos años sólo participó en las funciones electorales un pequeño tanto por ciento de ciudadanos, cuyo número venturosamente ha ido en aumento. Es clásica la frase atribuida a don Benito Juárez, quien decía que, si el

gobierno no hacía las elecciones, sencillamente no habría quien las hiciera; esto nos da la idea de lo que ha tenido que llegar a vencerse para que México haya logrado alcanzar el nivel cívico que actualmente ofrece, gracias a la existencia de partidos sólidamente organizados. Si falta la ciudadanía, si no hay interés por la cosa pública, si el pueblo no tiene una intervención efectiva en las funciones electorales, se podrá entonces concluir que el país donde esto ocurra está condenado a la inestabilidad y al atraso políticos.

Nuestros partidos políticos propiamente no han llegado a penetrar en la conciencia nacional en el grado y con la intensidad que fuera de desearse. La actitud de poco interés político de los ciudadanos debe combatirse por todos los medios y ésta es tarea que corresponde realizar en primera instancia a los partidos por cuantos medios estén a su alcance.

Los grupos directivos de los partidos políticos acusan un alto nivel de capacidad y de habilidad en la conducción de las tácticas partidistas.

Si se analiza la dirección política de los partidos, se verá que una minoría intelectual en proceso de crecimiento, se preocupa cada día más por los problemas políticos, con finalidades nacionales y patrióticas.

Los partidos de oposición no tienen aún la efectividad que fuera de desearse como parte del cuerpo electoral; sin embargo, se advierte que sus esfuerzos por alcanzar una mayor perfectibilidad en sus actuaciones, son cada día más acentuadas y en ello debe fincarse la esperanza de que el desarrollo y progreso de las instituciones políticas seguirá en nuestro país su curso ininterrumpido.

El Estado, por su parte, debe auspiciar el funcionamiento de los partidos en cuanto a que constituyen verdaderos instrumentos políticos que concurren y coadyuvan en el proceso de la democracia y en tal virtud debe rodearlos de todas las garantías a que tienen derecho. Pese a todas las críticas, producto de apasionamientos, puede afirmarse que junto con el progreso social y económico avanza nuestro país en el terreno de la democracia. Los partidos deben tratar de superarse, actuar mejor y depurar su responsabilidad cívica trabajando por perfeccionar las instituciones democráticas mexicanas. Los partidos políticos deben ser vigilantes observadores de la realidad social con objeto de estar prontos a señalar errores y a marcar derroteros dentro de los cuales se canalice la acción progresista y creadora del pueblo mexicano.

Debemos declarar que en el aspecto político la Revolución no ha fracasado y sigue siendo capaz de solucionar los problemas fundamenales de México; "la vida política de la Nación, al decir de Serra Rojas, se integra

con tres elementos *con nuestro pasado*, es decir, con la experiencia histórica; no en balde México ha sufrido en su propio desarrollo todos los ensayos, errores y aciertos en varios siglos de gobierno; con el *presente político*, es decir, con el conocimiento científico y técnico del Estado y aun con el apoyo del conocimiento empírico si es necesario, y con *el futuro*, es decir, el anticipo o visión de nuestros problemas sobre la base del conocimiento filosófico”.

Es innegable que dentro de ese cuadro se han logrado avances de importancia; poco a poco han ido desapareciendo para dejar su lugar a las organizaciones políticas de carácter permanente, partidos efímeros de tendencias y alcances puramente personalistas y por otro lado se advierte en términos generales un avance serio en el campo de los partidos políticos permanentes que funcionan en los términos de la Ley Electoral.

Es labor de los partidos encauzar y orientar a todos los ciudadanos, asimilarlos y darles la capacitación cívica necesaria para que puedan ser factores positivos en el procedimiento de mejoría y perfeccionamiento de las instituciones. El otorgamiento del voto a la mujer marca incuestionablemente otro gran adelanto en la situación política al incorporar plenamente a la vida pública a un inmenso sector que injustificadamente había permanecido al margen de toda actividad política, y que en lo sucesivo aportará su entusiasmo y su fe en los destinos de México, participando al igual que el hombre en las actividades de carácter político. Asistimos a una etapa en que la madurez cívica del pueblo de México se manifiesta con toda efectividad; presenciamos la coexistencia de diversos partidos que tienen plena libertad para manifestar sus opiniones y para hacer crítica al gobierno, así como para recomendar a la opinión pública los procedimientos que considera más aptos para la solución de los grandes problemas nacionales.

Es cada día más notoria y ostensible la participación en la política de elementos que anteriormente se situaban en planos de apatía y de decepción, lo cual indica que México se está capacitando día a día más para la democracia. Por sobre todas las cosas consideramos que el factor educación es definitivo y concluyente; un pueblo atrasado, un pueblo sin cultura, un pueblo que no conoce sus tradiciones ni tiene una idea clara y exacta de hacia dónde dirigir sus pasos es un pueblo irredento que no tiene posibilidad de superar y que no logrará jamás rebasar las etapas liminares de su evolución política, pero venturosamente y por lo que a nuestra patria se refiere, podemos asegurar, con satisfacción, que México marcha firme e imperturbable hacia su consolidación política sobre bases de democracia y de justicia social.

APÉNDICE

REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTÍCULOS 54 Y 63 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE ESTABLECE EL SISTEMA DE DIPUTADOS DE PARTIDO

LA INICIATIVA del Ejecutivo, enviada al Congreso con fecha 22 de diciembre de 1962, incluyó en su parte expositiva 11 puntos básicos en que puede condensarse la reforma electoral.

Son los siguientes:

a) No tendrán representación alguna, salvo las derivadas de los triunfos que por mayoría obtengan en Distritos Electorales concretos, los Partidos que no alcancen cuando menos el dos y medio por ciento de la votación nacional total en una elección de diputados.

b) Los Partidos que logren el dos y medio por ciento de la votación nacional total tendrán derecho a que se les reconozcan, por ese sólo hecho, cinco "diputados de partido"; aun cuando no hayan obtenido triunfos por mayoría en ninguno de los Distritos Electorales correspondientes;

c) Por cada medio por ciento de la votación nacional, que sobre el dos y medio antes señalado obtenga un Partido tendrá derecho a que se le reconozca un diputado más;

d) El número de diputados que puede lograr un Partido Político en elección directa, no tiene más límite que el del número de Distritos Electorales;

e) El número de "diputados de partido" que pueda lograr cada Partido Político, no excederá de veinte en ningún caso;

f) Si un Partido Político obtiene veinte o más triunfos por el sistema de mayoría, no tendrá derecho a "diputados de partido";

g) Si un Partido Político logra menos de veinte triunfos por el sistema de mayoría, tendrá derecho a completar hasta veinte diputados, en ra-

zón de los porcenajes de votación que sus candidatos acumulen, si satisface además los otros requisitos;

h) Solamente podrán acreditar "diputados de partido" los Partidos Políticos nacionales que hubieren obtenido su registro cuando menos con un año de anterioridad a la fecha de las elecciones relativas; esta disposición trata de evitar la multiplicación de los partidos ocasionales, formados exclusivamente con fines oportunistas para una elección;

i) Para acreditar a los diputados que correspondan a un Partido en funcion del dos y medio por ciento básico de votación, no se deducirán los votos de los candidatos del propio Partido que hubieren obtenido mayoría;

j) En los casos en que se acrediten "diputados de partido", no será arbitraria la designación de las personas, ni se seguirá el orden que pretenda su Partido, sino que serán declarados electos, en orden de preferencia, los candidatos que, no habiendo alcanzado mayoría, hayan logrado el más alto porcentaje de sufragios en relación a los otros candidatos del mismo Partido. Además de ser, evidentemente, una norma equitativa, se evitará así la creación de castas privilegiadas;

k) Se establece expresamente que los Diputados electos por razones de porcentaje tendrán la misma categoría constitucional y los mismos derechos y obligaciones que los electos por mayoría de votos en los Distritos Electorales.

La reforma tendría como consecuencia, que hubiera, además de los ciento setenta y ocho diputados electos por mayoría en sus respectivos Distritos, los que resultaran como "diputados de partido", en los términos del proyecto.

Una asamblea legislativa con un número básico de ciento setenta y ocho miembros, como el que tiene en la actualidad la Cámara de Diputados, es lo suficientemente numerosa para mantener la independencia de criterio de sus miembros y, permitiendo la libre expresión de las diversas opiniones de los Partidos representados, conservar la unidad de acción indispensable para no convertirse en un organismo infecundo.

Con el sistema que se propone, dentro del actual número de Partidos, si uno de ellos alcanzara ciento setenta y ocho triunfos por mayoría, y los otros cuatro obtuvieran, cada uno, por razón de porcentaje, veinte diputados, la Cámara tendría un máximo de doscientos cincuenta y ocho diputados, número que no resulta excesivo, comparativamente con las asambleas parlamentarias de otros países.

Como los Partidos minoritarios al obtener veinte diputados por mayoría, dejarían de tener derecho a "diputados de partido" al dejar de operar totalmente el sistema, por virtud de que los cuatro partidos minoritarios obtuvieran veinte curules, por mayoría, cada uno, la Cámara volvería a su número de ciento setenta y ocho.

Ante estos dos extremos, que se citan a manera de ejemplo, cabría toda una gama de posibilidades.

El sistema mixto ideado se considera aplicable a la Cámara de Diputados, pero no a la de Senadores.

Nuestra estructura política se basa en la teoría constitucional del equilibrio representativo de los grandes y pequeños Estados. La lucha entre los grandes Estados, que lógicamente tratarían de atribuirse una representación mayoritaria, y los pequeños, que pretenderían estar en plan de igualdad, se resuelve por medio del sistema bicameral, en el que la Cámara de Diputados se integra por un principio de mayorías y, por tanto, los Estados de mayor población tienen más representantes, mientras que en el Senado, elemento equilibrador en éste como en otros sentidos, los Estados se ven representados paritariamente, sin importar el número de sus habitantes.

La sabiduría del sistema adoptado por los Constituyentes mexicanos y la obvia necesidad de mantener el equilibrio entre todos los Estados con el doble principio de integración, uno para cada Cámara, nos hace apoyar enfáticamente la conservación de la vieja fórmula: igualdad de los Estados en el Senado y proporcionalidad demográfica en la Cámara de Diputados.

Una consideración más de carácter general: los derechos que a favor de los partidos políticos y de los ciudadanos se estatuyen en la Constitución, deben traer aparejada la correlativa responsabilidad. En efecto, quien admite figurar como candidato y, posteriormente, resulta electo, contrae la estricta obligación de presentarse con la oportunidad debida al desempeño de la comisión que el pueblo le confiere. En caso de no hacerlo sin causa legal justificada, a juicio de la Cámara que corresponda, debe ser sancionado en los términos que marque la ley. Si un partido político postula candidatos en una elección, incurre en la pena que señale la ley si después acuerda que, quienes de entre ellos resultaren electos, no se presenten al desempeño de su cargo.

Por último, en razón de la especial integración de la Cámara de Diputados, puede presentarse en la práctica el problema del quórum necesario para abrir sus sesiones o ejercer su cargo; en efecto, no podrá precisarse previamente el número de miembros de entre ciento setenta y ocho como

mínimo y doscientos cincuenta y ocho como máximo con que contará en definitiva.

A reserva de incluirlo en la ley secundaria, podría adelantarse, como norma interpretativa, el criterio de que debe tomarse como base el número de ciento setenta y ocho miembros, mientras no se termine la calificación de todos los casos electorales y, posteriormente, la base será el número total de los que hayan sido declarados electos."

Los artículos 54 y 63, reformados, en su texto vigente, quedaron como sigue:

"ARTÍCULO 54.—La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, 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 dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acredite, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;

"II.—Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;

"III.—Estos serán 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;

"IV.—Solamente podrán acreditar 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."

ARTÍCULO 2º—Se adiciona el artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el siguiente párrafo:

“ARTÍCULO 63.—

.....

”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 candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.”