



Luis Medina Peña

(coordinador)

El siglo del sufragio

De la no reelección
a la alternancia





Índice

Prólogo

Leonardo Valdés Zurita, Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral	9
---	---

Introducción

Luis Medina Peña	13
------------------------	----

LAS ELECCIONES Y LA REVOLUCIÓN (1910-1929)

El maderismo: la oportunidad perdida

Luis Medina Peña	27
------------------------	----

Reflexiones sobre los constitucionalistas y la cuestión electoral (1916-1920)

Ignacio Marván Laborde	56
------------------------------	----

El caudillismo electoral hasta 1929

Jean Meyer	81
------------------	----

EL RÉGIMEN POSREVOLUCIONARIO Y LAS ELECCIONES (1929-1987)

El PNR/PRM como la nueva maquinaria electoral

Jean Meyer	115
------------------	-----

<i>Partido dominante y domesticación de la oposición 1951-1963</i>	
Martha Singer Sochet	138
<i>El Estado y la participación política: las reformas electorales de 1977</i>	
Jean-François Prud'homme	170
LA ALTERNANCIA EN EL PODER (1988-2000)	
<i>Las elecciones de 1988</i>	
Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz	207
<i>De las regiones al centro. La influencia del factor local en las reformas electorales federales (1988-2000)</i>	
Ma. Fernanda Somuano y Laura Flamand	236
<i>Democratización, identificación partidista y perfil de los votantes: la elección de 2000 en México</i>	
Irina Alberro	290
Notas sobre los autores	313

Prólogo

LEONARDO VALDÉS ZURITA
CONSEJERO PRESIDENTE
DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Disputar el poder político de manera pacífica es un logro de nuestra historia. Hace 200 años el poder se heredaba. Con la Independencia esta situación cambió. Sin embargo, la falta de instituciones efectivas y de civilidad política propició, que en la segunda mitad del siglo xix, la formación del Estado derivara en una concentración unipersonal de los poderes y, pese a lo establecido en la Constitución de 1857, se estableció el Porfiriato. Más aún, la concentración de poder y la falta de mecanismos de representación e incidencia en las prioridades públicas generó una excesiva concentración del ingreso. Surgíamos como nación independiente en medio del autoritarismo, de desigualdades y sin un Estado de derecho. En suma, el poder político se trasladó de España a los criollos y de éstos a un dictador; pero la sociedad siguió marginada y padeciendo abusos de los gobernantes.

Paradójicamente fueron las armas las que impulsaron que el sufragio efectivo y la no reelección se convirtieran en uno de los acuerdos políticos fundacionales de nuestra nación. Pero no fue suficiente la visión democratizadora de los constituyentes de 1917 para transformar las inercias de acceso al poder público por la fuerza. Tuvieron que pasar más de 20 años para que los arreglos institucionales de la década de los treinta, eliminaran las tendencias atomizadoras del poder y éste se transfiriera de manera pacífica. Aún más, fue necesario que el pluralismo impulsara nuevas

adecuaciones políticas para que el sistema de partidos fuera competitivo y se accediera a la alternancia.

Actualmente el poder político en México se disputa y determina en las urnas. Producto de los reclamos sociales y de la forma en que la clase política ha procesado el pluralismo, se han establecido acuerdos para dar vida a los anhelos de una nación independiente, conformada por hombres libres, donde su opinión cuenta de la misma manera, sin importar su origen o condición social, en la integración de los poderes públicos.

Hemos creado un sistema de partidos a nivel federal en el cual la competencia es efectiva. El pluralismo se ha instalado en el corazón de nuestros procesos electorales. Construimos las instituciones que nos permitieron transitar hacia una democracia representativa moderna, con alternancia, universalidad del sufragio, legalidad y transparencia en los comicios.

Aunque todavía no logramos que la democracia sea una forma de vida, en donde la ciudadanía incida continuamente en los asuntos públicos y su participación regule los poderes públicos, los avances que tenemos en 2010 son el motivo para celebrar.

2010 es un año de conmemoraciones: 200 años del inicio de la Independencia, 100 de la Revolución y 20 años del Instituto Federal Electoral (IFE). Pero sobre todo es una oportunidad para deliberar sobre nuestro país, lo que hemos hecho de él y lo que nos gustaría construir en el futuro.

Por ello, el IFE, en colaboración con el Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (Conacyt), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) y el Fondo de Cultura Económica (FCE) presenta esta compilación dedicada al voto: desde la lucha madeirista por el sufragio efectivo y la no reelección hasta la consecución de la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000.

Cabe señalar que la información presentada en estos ensayos, que reúne investigaciones y reflexiones de connotados estudiosos de la historia política y electoral de México durante el siglo xx, no expresa la interpretación u opinión del IFE. Se desprende de investigaciones acuciosas y de la libre expresión de ideas por parte de

los autores. No obstante, el Instituto reconoce la calidad de los trabajos, el profesionalismo y la destacada trayectoria de quienes participaron en la elaboración de este volumen. Asimismo, expresa su aspiración para que este conjunto de reflexiones trasciendan el campo de lo estrictamente académico y lleguen a cualquier ciudadano que pretenda comprender mejor la evolución del ejercicio del sufragio y de las instituciones políticas electorales.

Para el IFE, y seguramente para todos los involucrados en la elaboración de estos ensayos, si el lector incorpora en sus reflexiones personales sobre nuestra historia electoral al menos alguna de las ideas vertidas en estas páginas, la contribución de esta obra a la cultura política se habrá conseguido, y si además motiva al lector a una participación informada en los asuntos públicos, además, habremos contribuido al ejercicio de su ciudadanía.



Introducción

LUIS MEDINA PEÑA

El xx fue el siglo del sufragio y la democracia en gran parte del mundo. Fue el siglo en que se consagró definitivamente el sufragio universal, incluso en países considerados democracias desarrolladas. Fue el siglo en el cual se impuso el sufragio femenino en los países occidentales. La mayor de las guerras conocida hasta ahora, la segunda mundial, se peleó en este siglo en nombre de las democracias y en contra de los totalitarismos. Fue el siglo, también, del enfrentamiento, conocido como guerra fría, entre las democracias liberales occidentales y las democracias populares del socialismo real en Europa oriental y Asia. Fue el siglo, finalmente, en el cual México logró llegar a un estadio de avance político que implicó la alternancia de partidos en el poder sin tener que arrostrar una solución violenta de continuidad. Este largo proceso se ha visto de muy distintas maneras entre historiadores y politólogos.

En la segunda posguerra se pusieron de moda los enfoques sobre el “desarrollo político”.¹ Motivados por razones ideológicas

¹ Lucien W. Pye (ed.), *Communication and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1963, 381 pp.; Joseph La Palombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1963, 487 pp.; Robert E. Ward y Dankwart A. Rustow (eds.), *Political Modernization in Japan and Turkey*, Princeton, Princeton University Press, 1964, 502 pp.; James S. Coleman (ed.), *Education and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1965, 620 pp.; Lucien W. Pye y Sydney Verba (eds.), *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1965, 574 pp.; Joseph La Palombara y Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political*

e intereses políticos de las potencias occidentales, un connotado grupo de autores estadounidenses trataron de encontrar los patrones que llevaban a la instauración de la democracia y buscaron responder a las preguntas ¿cómo aumentar el número de países democráticos ante la descolonización, el subdesarrollo y la amenaza comunista?, ¿qué condiciones o etapas debían de cumplir los países subdesarrollados política y económicamente para alcanzar una vida democrática plena? Las respuestas terminaron por no satisfacer a nadie pero algo quedó en el ambiente, algo que durante mucho tiempo distorsionaron las interpretaciones posteriores de la evolución política de México. Las teorías del desarrollo político partían de una taxonomía simplista que postulaba dos polos claros, bien definidos: las democracias occidentales y los totalitarismos del socialismo real. Pero ¿qué hacer, entonces, con los países, como México, que no caían claramente en uno u otro de los extremos, porque tenían elecciones no competitivas o unanimistas? Para ubicarlos, se creó un “cajón de sastre” en donde se depositaron desde las dictaduras latinoamericanas hasta los países africanos en que había fallado la democracia por las luchas tribales, incluyendo a países peculiares como México o la India. Y el cajón se etiquetó con el rubro de países autoritarios.

México quedó, pues, clasificado entre los países autoritarios susceptible, sí, de llegar algún día a la democracia, pero autoritario al fin y al cabo. Concepto, por otro lado, que poco definía por querer abarcar demasiado. Como es natural, tal perspectiva condicionó todos los análisis nacionales y extranjeros de los años sesenta en adelante. Grande fue la obsesión por exponer los entresijos de los sistemas políticos autoritarios para cambiarlos lo más pronto posible. En el caso de México, salvo la excepción que se menciona

Development, Princeton, Princeton University Press, 1966, 487 pp.; Leonard Binder et al., *Crisis and Sequences in Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1971, 326 pp.; Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, 711 pp.; y Raymond Grew, (ed.), *Crisis of Political Development in Europe and the United States*, Princeton, Princeton University Press, 1978, 434 pp.

más adelante, a nadie que yo recuerde se le ocurrió ver ese sistema político como algo en sí y preguntarse por qué y para qué se celebraban con estricta puntualidad constitucional las elecciones. Plantear la pregunta resultaba incluso políticamente incorrecto porque lastimaba las convicciones de una *intelligentia* nacional que presumía ser radical o de izquierda.

A principios de los ochenta apareció la edición en español del libro de Hermet, Rouquié y Linz que hicieron algo muy simple: cambiar el enfoque, volverlo del revés al derecho.² Ya no se trataba de ver si las elecciones se ajustaban o no al modelo “clásico”, ejercicio inútil por sabido el resultado, sino preguntarse, desde la perspectiva de los países subdesarrollados políticamente, para qué servían, cuál era la funcionalidad, de las elecciones en esos sistemas políticos autoritarios. Su espectro de investigación fue, como es fácil suponer, muy amplio pues ancho y ajeno era entonces el mundo de los sistemas autoritarios. Para México encontraron que el sistema político, aunque de partido dominante, sin elecciones verdaderamente competitivas y con una presencia excesiva del poder central en su manejo y organización, era a pesar de todo incluyente a diferencia de otros países, como los de la Europa mediterránea (España y Grecia) o del Cono Sur (el Chile de Pinochet) en que los sistemas políticos eran excluyentes y exclusivistas. Postularon que en tales circunstancias, las mexicanas, se entiende las elecciones, resultaban ser a fin de cuentas un ejercicio de preparación para la democracia, un instrumento de pedagogía política, en la medida que se llamaba a la participación y se exaltaba el valor cívico del voto. En otras palabras, una serie de ensayos generales con vestuario de la obra democrática, en espera del momento para estrenarla.

Enfoque tan novedoso como innovador pasó, sin embargo, sin pena ni gloria. Lo desplazó del escenario el renovado embate de la academia estadounidense, ahora encarnado en las hipótesis de las

² Guy Hermet, Alain Rouquié y Juan J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, 160 pp.

tres olas de democratización de Huntington y las disquisiciones de Di Palma sobre las reglas de juego conforme a las cuales las élites políticas, oficiales y opositoras, debían comportarse en caso de transición a la democracia.³ Este manual de autoayuda gozó de una breve pero intensa popularidad, al grado que incluso la Fundación Cambio XXI del Partido Revolucionario Institucional (PRI) celebró con gran entusiasmo y participación un coloquio sobre el asunto en noviembre de 1992. Estas visiones se ajustaban mejor a los deseos y emociones entonces reinantes en la élite pensante del país, que para los años noventa había ya encontrado causa política, enemigo y programa.

El presente volumen cierra en el año 2000 porque esa fecha marca el fin de un ciclo histórico político del México contemporáneo. En ese año se produjo la tan deseada alternancia política y se saldaron tanto el déficit democrático de la Revolución mexicana como la incumplida promesa del sufragio efectivo. Diez años han transcurrido desde que se dio ese cambio político trascendental. Esa década nos ofrece la distancia suficiente y la tranquilidad de ánimos necesaria para emprender una revisión de todo el proceso electoral mexicano a lo largo del siglo xx. Desde que se empezó a pensar la forma de integrar el presente volumen, fue propósito central organizarlo desde la perspectiva sugerida por Hermet, Rouquié y Linz: la inserción y funcionalidad de las elecciones en un sistema político, con la consigna de superar tanto el “occidentalcentrismo” como el afán normativo de tantos estudios mexicanos del pasado reciente. Empecemos por replantear el asunto.

Listados de requisitos para calificar como democracia liberal hubo muchos tras el triunfo de las Naciones Unidas sobre las potencias del Eje en 1945. Aludo aquí a uno de los primeros, que por su clásica simplicidad es aún vigente, realizado por W.J.M. Mackenzie, politólogo oxoniense que fue llamado para asesorar sobre mé-

³ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma, 366 pp.; y Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Los Ángeles, University of California Press, 1990, 241 pp.

todos electorales e instituciones democráticas a países africanos cuando el Reino Unido inició su proceso de descolonización en los años cincuenta.⁴ ¿Cuándo es democrático un gobierno?, se preguntó este autor. Cuando tiene elecciones estables y libres. Elecciones estables en el sentido de que éstas se suceden sin solución violenta entre ellas. Libres, si su resultado depende de los mismos electores. Y en ese marco definitorio, Mackenzie señaló cuatro requisitos, clásicos ya en la literatura sobre el tema, para llevar a cabo elecciones libres, a saber: a) contar con un poder judicial independiente para interpretar la ley electoral; b) tener un órgano administrativo autónomo y competente para organizar las elecciones, c) haber desarrollado un sistema maduro de partidos políticos, y d) contar con una cultura democrática, es decir, la aceptación por la comunidad de ciertas reglas de juego que limitan la lucha por el poder. Los dos primeros corresponden a arreglos orgánico-constitucionales; los dos restantes, a la cultura política.

Al inicio del siglo xx México no cumplía con ninguno de estos requisitos. El sufragio efectivo, reclamo con el que empezó Francisco I. Madero su movimiento antirreeleccionista contra Porfirio Díaz, fue apenas el esbozo de una intención, imposible de realizar por otra parte, pues pensaba lograrlo con el deficiente e inmaduro mecanismo electoral liberal basado en el juego institucional de poderes y en el concurso de ficticios ciudadanos en un ambiente político caracterizado por la ausencia de un sistema de partidos. Ese intento democratizador, como bien se sabe, terminó en la violencia. La Revolución mexicana trajo consigo, como toda guerra civil, la dispersión centrífuga de poder político, la eclosión y polarización de fuerzas a nivel local y nacional, con el agravante de que todas las facciones tenían armas o podían recurrir a ellas muy fácilmente. La Revolución mexicana implicó la sustitución más violenta y súbita de élites políticas en la historia de México. En tales circunstancias las elecciones libres eran imposibles. Lo importante era, en esa descarnada y violenta competencia política que se ins-

⁴ W.J.M. Mackenzie, *Elecciones libres*, Madrid, Tecnos, 1962, 196 pp.

tauró a partir de 1920, mantener el poder, pero mantenerlo significaba concentrarlo de nueva cuenta sin importar los medios para lograrlo. Eso sin contar las variables socioeconómicas que conspiraban en contra de la creación de condiciones conducentes a unas elecciones libres: escasa alfabetización, baja urbanización y dispersión poblacional, baja densidad demográfica, crecimiento económico repentinamente detenido por la violencia y otras más intangibles pero no menos importantes como la ausencia de una tradición política democrática. Al final del Porfiriato apenas empezaba a asomar un etéreo espíritu cívico constantemente machacado en los discursos oficiales y en la limitada educación oficial impartida por el Estado. Fue necesario recrear y adaptar a las circunstancias la antigua maquinaria electoral del Porfiriato, que con sus pirámides locales, clientelismo y protagonismo de los jefes políticos había garantizado la integración de los poderes federales y locales sin elecciones competitivas durante años. Fue necesario recrearla aunque ahora mediante la figura de un partido dominante.

Durante años se vieron a las elecciones mexicanas de la mayor parte del siglo xx como apariencia de una democracia ficticia si no es que como rituales fraudulentos. La literatura especializada nacional y extranjera hablaba del déficit democrático de la Revolución mexicana, propiciado e inducido por el régimen posrevolucionario y su partido. Los análisis académicos insistían más en la intencionalidad de eterna permanencia en el poder de una egoísta clase dirigente que en las circunstancias estructurales de una sociedad que carecía de los antecedentes de una cultura democrática. Sin embargo, algo bullía en esa sociedad: los cambios instilados por el crecimiento económico, la extensión de la educación, el desarrollo de los medios de comunicación de masas, el flujo y reflujo de migrantes, el impacto de la globalización, crearon paulatinamente una sociedad más atenta de sus derechos, más deseosa de convertir el ideal del gobierno democrático en realidad. La integración de una nación corrió a cargo de un Estado posrevolucionario poco democrático pero eficaz en todo lo demás. El cambio político empezó en la periferia durante los años setenta, primero en los municipios y

luego en los estados, y de las alcaldías y gubernaturas avanzó hacia el centro para culminar en la Presidencia de la República.

En tal virtud se decidió organizar el presente libro contemplando las tres grandes etapas por las que pasó el país en esta materia en el siglo xx y sobre las cuales hay anuencia generalizada entre historiadores y politólogos. La primera corresponde a los años que corren entre 1910 y 1929. Son los años armados de la Revolución mexicana y de la dispersión del poder político y sus consecuencias en el candente tema de las sucesiones presidenciales, las sucesiones en las gubernaturas de los estados y en la integración y funcionamiento del Poder Legislativo Federal. Es una etapa caracterizada por lo que hoy se conoce como gobiernos divididos, en la medida que había multipartidismo —pero no sistema de partidos—, multiplicidad que se reflejaba en la constitución de bloques parlamentarios normalmente hostiles al Presidente de la República. La institucionalización electoral es escasa y deficiente. Fueron importantes en esos años la inclusión en la Constitución de 1917 de la no reelección del Presidente de la República, las elecciones directas para la integración de las Cámaras federales y el voto directo para elegir al titular del Poder Ejecutivo Federal, pero la ley orgánica electoral de 1918 se limitó a reproducir la estructura electoral heredada del siglo xix.

Esta primera etapa termina y la siguiente empieza en el mismo 1929, un año lleno de acontecimientos que marcarían el futuro inmediato de México. Afuera, porque en Wall Street se inició la Gran Depresión que obligó al gobierno mexicano a reforzar su mando político para contender con los efectos económicos y sociales de la crisis; y adentro, a la par que moría asesinado Álvaro Obregón luego de traicionar el ideal maderista de la no reelección, porque se funda el Partido Nacional Revolucionario para imponer disciplina entre las facciones y abrir paso a la gobernabilidad. Esta etapa incluye otros momentos y sucesos importantes para la historia del sufragio en México. Uno de ellos muy destacado es la elección presidencial de 1940, una de las más sangrientas de toda la historia, que a la postre conduciría a la primera reforma electoral

de fondo, la de 1945, que pone atención por primera vez a lo institucional al centralizar la organización electoral federal en organismos nacionales directamente dependientes del gobierno. La elección de 1940 puso de manifiesto de manera dramática lo que era ya evidente desde años atrás: el arreglo institucional electoral diseñado en 1917 y 1918 resultaba insuficiente y anacrónico ante las novedosas condiciones que vivía el país. La centralización de la organización de las elecciones iba de la mano con la consolidación del partido dominante que, hay que insistir, rebasaba los propósitos de un partido político ordinario al proponerse imponer la disciplina a una generación política que ya dejaba de “oler a pólvora”, a la vez que regulaba la circulación de la élite política en los cargos públicos para no dejar descontentos sueltos y sufrir, como partido, desprendimientos electoreros.

Esta segunda etapa incluye un cambio en las preocupaciones en la materia, pues se pasa de la federalización del proceso electoral a los primeros intentos por resolver el problema de la integración de las minorías. El sistema de mayoría simple a una vuelta amenazaba con la muerte por inanición de todos los partidos opositores. De aquí la reforma constitucional de junio de 1963 que introdujo la primera versión del sistema proporcional, el de los “diputados de partido”. Esta etapa la cerramos en 1987 y no 10 años antes cuando se introdujo la segunda versión del sistema proporcional por dos razones. La primera, porque es necesario ver cómo operaron desde su contexto original las reformas de 1978-1979, que ampliaron el sistema mixto dando lugar a una más amplia participación proporcional de las minorías en la Cámara baja, y la de 1986, que muchos analistas han calificado de contrarreforma, porque incluyó una cláusula de gobernabilidad en la legislación electoral.

El año de 1988 fue crucial para el desarrollo electoral de México en virtud de las dudosas elecciones presidenciales que entonces tuvieron lugar. En ese año empieza la tercera etapa de la historia del sufragio en México. Al margen de los ríos de tinta utilizados para explicar esas elecciones, podemos afirmar aquí que se trató

de una nueva crisis institucional por la utilización de una estructura electoral pensada para las condiciones políticas y sociales de 1945. Ahora, en 1988, se perfilaba ya un sistema de partidos maduro con el cual el país ingresaría al siglo xxi, que exigía prontitud y certeza en el flujo de los resultados electorales, y se los exigía a una estructura institucional incapaz de proporcionarlos en esas condiciones. Esta etapa parte de la famosa “caída del sistema” de información electoral para incluir todas las reformas que se dieron hasta fines de siglo. Las reformas, negociadas y ya no concedidas, atendieron básicamente al aspecto institucional para el arreglo de las elecciones, al establecimiento de mecanismos para conteos rápidos y proyección de resultados y a la creación de instancias judiciales para tramitar inconformidades. Nada o poco se dio sobre el arreglo y autocontención en el sistema de partidos y menos aún en el terreno del fomento de una cultura de la competencia y aceptación de resultados entre la clase política y los partidos. En buena medida esas ausencias se debieron a que los actores principales en todas las negociaciones políticas fueron las directivas de éstos por un lado y, por otro, el gobierno. No hubo en ellas instancia independiente alguna que representara el interés de la ciudadanía, de los electores, y cuando la hubo, fueron organizaciones con intereses especiales o gremiales.

En esta etapa destaca la reforma de 1996, que cierra el periodo de reformas electorales del siglo xx. En ella predominaron de tal manera los intereses partidistas, compartidos por un titular del Poder Ejecutivo que creía a pie juntillas en la equidad en la competencia política, que llevó a instaurar constitucionalmente una cláusula de ingobernabilidad.⁵ En efecto, a la par que se mantuvo el sistema mixto para la integración de la Cámara de Diputados se estableció a nivel constitucional un tope de ocho puntos porcentuales a la sobrerrepresentación de los partidos. Ello trajo como consecuencia que el partido del Presidente de la República difícil-

⁵ Un análisis puntual de esta cuestión en José Córdoba, “Para gobernar México”, en *Nexos*, diciembre de 2009.

mente pudiera tener mayoría absoluta en la Cámara baja, lo que explica la tensa relación que se estableció entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a partir de la alternancia en el año 2000.

El presente libro reúne historiadores y politólogos de tres importantes instituciones académicas que se han dedicado sistemáticamente a la indagación de la evolución política del México contemporáneo. Luis Medina, Ignacio Marván y Jean Meyer dedican sus capítulos a tratar de desentrañar desde una perspectiva histórica las raíces de lo que se dio en llamar el sistema político autoritario. Sus capítulos cubren desde el maderismo hasta la creación del partido de la Revolución.

Marta Singer Sochet y Jean François Prud'homme abordan los momentos clave de inflexión del sistema político, con la introducción del primero y segundo sistema proporcional en la legislación electoral. Temas importantes de sus capítulos son los antecedentes, condicionamientos y resultados de las reformas de 1963 y de 1977, respectivamente.

Reynaldo Yunuen Ortega analiza todas las aristas de la elección de 1988 para concluir, fuera de las evidencias de fraudes electorales, que esa elección tuvo a fin de cuentas efectos positivos, pues llevó a reformas institucionales, alentó la posterior competitividad de los partidos y provocó un realineamiento electoral.

Fernanda Somuano y Laura Flamand introducen una sana instancia en los estudios electorales al ver desde los estados las aportaciones e influencia en las reformas nacionales de los años noventa. Con base en el estudio de cinco casos, encuentran que no pocas innovaciones incorporadas a la legislación nacional vinieron de los estados gracias a las movilizaciones políticas ciudadanas que se dieron en ellos.

Finalmente, Irina Alberro estudia la elección más importante del siglo, la del año 2000. El interés de la autora es doble. Por un lado, analizar los cambios estructurales anteriores a la elección, las negociaciones previas y sus motivaciones; y por otro, determinar las preferencias de los votantes y sus perfiles al echar mano de encuestas de opinión pública y datos agregados de los municipios

que influyeron en el triunfo de Acción Nacional en las elecciones presidenciales de ese año crucial.

Los capítulos de este libro proporcionan muchas respuestas a cuestiones pendientes, pero también permiten plantear muchas otras sobre el futuro del sistema electoral mexicano, dado que no incluyen las reformas posteriores a 1996 ni ingresan en el estudio de la elección de 2006. Quedan, pues, temas abundantes para futuras exploraciones. Por lo pronto, los colaboradores en este volumen esperan que sus aportaciones sirvan de plataforma para otras indagaciones.



LAS ELECCIONES Y LA REVOLUCIÓN (1910-1929)



El maderismo: la oportunidad perdida

LUIS MEDINA PEÑA

En enero de 1909 se imprimió el libro *La sucesión presidencial en 1910* de Francisco I. Madero en el taller de Serafín Alvarado, de Parras, Coahuila.¹ Tras su distribución, el libro tuvo un éxito inmediato. El llamado a la alternancia política mediante el voto que en él hacía su autor despertó gran entusiasmo en diversos círculos, principalmente de la clase media. Dio inicio a un movimiento político electoral que a lo largo de cuatro años provocaría la caída de un gobierno, la instalación de otros dos, un magnicidio y dos revoluciones, una política y la otra social, la primera casi incruenta, la segunda sangrienta. Fue un movimiento político electoral que inició con altos ideales sobre el valor de la democracia y acabó por

¹ Tradicionalmente se ha considerado a *La sucesión* el libro fundacional de la Revolución mexicana. Es un mérito con el que no contaron ni la revolución de Independencia ni la de la Reforma, pues a ninguna de las dos las precedió una obra de reflexión, propuesta y exaltación a la acción. Pero aun en el contexto de la Revolución mexicana, resulta un libro extraño, paradójico incluso, pues no exhortaba a la violencia sino a una solución pacífica por medios políticos y electorales. *La sucesión* fue un éxito editorial instantáneo, mereció elogios y críticas polarizadas por la pasión política del momento. Con el tiempo, a medida que la Revolución mexicana se hacía gobierno, el libro se convirtió en objeto de culto, mereciendo numerosas reimpresiones conmemorativas, y pronto fue obra más citada y elogiada que leída, al igual que la entrevista Díaz-Creelman, que le ha disputado al libro el puesto de causa eficiente de la Revolución en la historia oficial. Para este ensayo he utilizado la edición impresa para el bicentenario, Francisco I. Madero (pról. de Javier Garciadiego), *La sucesión presidencial en 1910*, México, Random House Mondadori, 2010, 385 pp.

hundir al país en un ciclo de guerras civiles y revueltas para resolver transmisiones de poder cuya etapa más violenta duraría hasta 1930. El vendaval así desatado incorporaría amplios sectores de la población a la política de la violencia.

El llamado de Madero tuvo efectos sorprendentes porque cristalizó sentimientos y opiniones ampliamente compartidas por las élites de aquel momento. Por ello, quiero iniciar el análisis centrándome, no en las acciones de Madero, que han sido bastante bien estudiadas, sino en la situación política contra la que se reaccionó de esa manera, pues la sucesión de eventos descrita terminaría cambiando completamente la faz del país. Pero fue, también, de acuerdo con teorías actuales en boga, un caso de transición fallida a la democracia. Una oportunidad perdida. En este artículo trataré de explicar por qué.

EL PORFIRIATO COMO SISTEMA POLÍTICO

No obstante la abundante historiografía oficial negativa sobre el extenso gobierno de Porfirio Díaz, es irrefutable que a lo largo de su dilatado horizonte hizo avanzar al país. Gracias a la combinación de políticas de conciliación, cooptación y represión selectiva, Díaz logró afianzar un ambiente de paz a partir de los años ochenta del siglo XIX, desconocido pero deseado durante las primeras siete décadas de vida independiente. Y la paz porfiriana trajo el crecimiento económico, perdido a partir del momento en que Hidalgo lanzó sus huestes contra los gachupines en 1810. Política de pan o palo, la bautizó la picardía popular; Francisco Bulnes, más indulgente, la llamó la política del “mínimum de terror y el máximo de benevolencia”.

El sistema político porfiriano fue sencillo. Basado en el triunfo de la facción liberal (y un inicial ostracismo político de los conservadores), consistió en conciliar, jerarquizar, compartir poder y dar algo a todos. Construyó un sistema político, es decir, un conjunto de reglas informales que dieron cauce y apoyaron el funciona-

miento del régimen de gobierno consignado en la Constitución.² Al montarlo, el caudillo se hizo indispensable, pues se colocó en el centro de una estrella de relaciones políticas que llegaron a proyectarse hasta el último rincón del país. A mediados de los años setenta del siglo pasado esto no resultaba difícil por el corto número de integrantes de la clase política, los notables como los llaman algunos historiadores, y con algo de paz, orden y progreso económico hubo lugar para todos. A pesar de los defectos constitucionales para la gobernabilidad, a la Constitución de 1857 se la declaró sagrada e intocable (al menos en lo que toca al régimen político).

Los problemas implícitos en la relación centro-periferia (que habían creado la costosa opción centralismo o federalismo) fueron solventados de manera práctica y eficaz. Díaz compartió con los gobernadores tramos de decisión importantes. Es decir, hizo explícito lo que ya era, lo que siempre había existido. A éstos se les garantizó el ejercicio de un poder casi absoluto en sus entidades a cambio de mantener el equilibrio político en sus estados, conciliando a todas las familias de notables. Podían designar a todos los candidatos a elección popular locales sin intervención alguna por parte del poder central. Como encargados de ese equilibrio, los gobernadores integraban las planillas (sin oposición) de candidatos a la legislatura local, alcaldías y tribunal superior de justicia mediante un cuidadoso arbitraje político. A cambio de este poder local, como contraprestación al centro, los gobernadores debían olvidar veleidades militares, dejando en el papel la guardia nacional estatal, y procurarle a Díaz la elección de diputados federales y senadores afines a él. Díaz sugería la mayor parte de los nombres para diputados federales y senadores propietarios; a veces dejaba algunas suplencias a los gobernadores, previa autorización suya. Esta manera de integrar la representación nacional era crucial, pues la Cámara baja sancionaba las elecciones de Presidente de la Repú-

² Para una explicación completa sobre las circunstancias y particularidades del sistema político porfirista, véase Luis Medina Peña, *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo xix*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2007, pp. 273-330.

blica y magistrados a la Suprema Corte, y el Senado fue, a partir de su reinstauración, la espada de Damocles sobre la cabeza de los gobernadores mediante el juicio de desaparición de poderes.

Para la Iglesia y para los antiguos conservadores, también se tuvo acomodo. A estos últimos no se les persiguió e incluso se co-optó a algunos de sus hijos para la administración y la diplomacia. Sus propiedades y negocios fueron estrictamente respetados. A la Iglesia se la alentó para que se reconstruyera, pues había salido de las guerras civiles debilitada estructuralmente y con sus filas diezmadas. Pudo ejercer el culto con plena libertad siempre y cuando mantuviera a los viejos políticos católicos lejos de la esfera pública, comprometidos con las labores de reconstrucción de la misma. En contrapartida, Díaz estableció el culto a la figura de Benito Juárez, no sólo para abrir espacio de expresión a los jacobinos juaristas concentrados en logias masónicas, importantes sociedades de pensamiento y crítica, sino principalmente para contener cualquier intento de reivindicación de la acción política por parte de la Iglesia. Merecieron respeto incluso los pueblos indígenas típicos del México denso, que defendieron siempre la tenencia comunal de sus tierras, manteniéndolos al margen de las leyes de desamortización.³

El sistema político porfirista aceptaba casi todo, incluso el enriquecimiento de hombres fuertes locales sobrevivientes de las

³ Como ha señalado Thomson, ese respeto a la tenencia comunal de la tierra fue el producto de las alianzas y acuerdos de los pueblos con los jefes liberales para proporcionar tropa a la Guardia Nacional durante las guerras de Reforma y de Intervención. Los inventores de la Reforma agraria posrevolucionaria, Andrés Molina Enríquez y Luis Cabrera, culparon a Díaz de haber despojado a los campesinos, por lo que hicieron las compañías deslindadoras. Pero tal aserto merece precisiones. Algunas compañías sí se fueron sobre terrenos comunales, pero la gran mayoría de los deslindes y de enajenaciones a favor de personas físicas o morales se realizó en terrenos nacionales. P.C. Guy Thomson, "Los indios y el servicio militar en el México decimonónico. ¿Leva o ciudadanía?", en Antonio O. Escobar (coord.), *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, CIESAS, México, 1993, pp. 207-251; del mismo autor, "Popular Aspects of Liberalism in Mexico 1848-1888", en *Bulletin of Latin American Research*, X:3, 1991, pp. 265-298; y Luis Medina Peña, *Invención..., op. cit.*, pp. 301-314.

guerras civiles, como Jerónimo Treviño y Francisco Naranjo en Nuevo León, o el ex presidente Manuel González, a fin de mantenerlos fuera del juego político. Lo único intolerable y que acarrearba una represión inmediata, violenta, a veces desmedida, eran la revuelta y la sedición. En este contexto se explican, aunque no se justifican, las represiones de Tomóchic, Cananea y Río Blanco, que tanto sirvieron, sobre todo las dos últimas, para que la oposición maderista consiguiera prosélitos entre los obreros en las zonas fabriles. Esto también explica por qué Bernardo Reyes, conocedor del sistema político porfirista, no recurrió a la asonada una vez que Díaz frustró sus esperanzas para obtener en 1910 la vicepresidencia por la vía electoral y se fue a estudiar a Europa.

El sistema político porfirista tenía dos piezas esenciales para su adecuado funcionamiento. La primera era la centralidad que guardaba el Presidente de la República. En él confluían todos los hilos informativos del país oficiales e informales, que le permitían tener una visión del conjunto y del detalle a la vez. Pero sólo él la tenía y únicamente él podía dictar las disposiciones conducentes para refrendar una decisión o cambiarla. El gabinete era mero auxiliar en la ejecución de decisiones más que un órgano de consejo y definición de políticas. Cuando le llegó la senectud al titular de esa centralidad, el sistema político empezó a trastabillar.

La segunda pieza clave para el funcionamiento del sistema político porfirista fue la maquinaria electoral, sin duda su aspecto más cuidadosamente ensamblado. Con ella se dio cuerpo a lo que algunos historiadores han llamado el gobierno elector, y que fue la forma más o menos generalizada de integración de la representación en América Latina para avenir la necesidad doctrinal de elecciones “libres” con la desconfianza innata de las élites sobre el impacto desestabilizador del voto de las masas.⁴ En esta pieza del sistema

⁴ El estudio de las elecciones en América Latina apenas ha empezado, pero un magnífico inicio es el libro de Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica. Siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, 479 pp.

político en particular conviene detenernos un poco, porque fue el primer escollo que debió superar Madero y sus antirreeleccionistas.

LAS CONSTANTES DEL SISTEMA ELECTORAL

El sistema de elecciones indirectas, introducido por la Constitución de Cádiz, estuvo vigente 100 años, en dos ediciones: de tres grados hasta 1857, de dos a partir de entonces. Salvo un intento fallido por introducir una especie de representación estamental por “clases” en 1846, se mantuvo siempre el sufragio universal masculino.⁵ En todo el siglo XIX, la norma electoral funcionó exclusivamente como medio para integrar la representación nacional y no como reguladora del acceso de grupos contendientes al poder o como forma para adelantar la democracia y la participación popular. Este sistema electoral empezó a funcionar con regularidad a partir de la Restauración de la República en 1867.

Formalmente, el proceso electoral era altamente descentralizado. En la letra de la ley, el alcalde era la autoridad electoral más importante, pues designaba empadronadores, integraba el padrón del municipio, establecía lugares para ubicar las mesas de la elección primaria y nombraba a los encargados de instalarlas. La mesa se integraba con los primeros siete ciudadanos que se presentaban.⁶ Instalada la mesa se recogían las boletas de los ciudadanos presentes; en ellas el votante consignaba el nombre del elector o electores de su preferencia. Hacia finales de siglo se empezaron a imprimir las boletas con los nombres de los electores. La mesa

⁵ Pero incluso esta intentona de representación estamental tiene sólo un valor anecdótico, pues fue consecuencia del Plan de San Luis de diciembre del año anterior, y no tuvo tiempo de ponerse en vigor, pues para agosto del 46 se expedía otra convocatoria, firmada ahora por el general Mariano Salas, que regresaba al sistema anterior y daba el derecho de voto en las juntas primarias a “todos los ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de dieciocho años”. Véase Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*, México, Diario Oficial/Secretaría de Gobernación, 1989, pp. 171-180.

⁶ Véase Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, en *ibid.*, pp. 189-194.

tenía la facultad de decidir, sin recurso de apelación posterior, cualquier aspecto, duda o queja que se presentase durante la jornada electoral.

Los electores de sección debían trasladarse a la cabecera del distrito, inscribirse ante “la autoridad política del lugar” y reunirse en el sitio previamente asignado para elegir una mesa directiva. La elección del diputado propietario y del suplente se hacía por escrutinio secreto y en actos separados; los electos debían reunir la mayoría absoluta de votos y, en caso contrario, se repetía la elección sólo entre los dos candidatos de mayor votación. Procedimientos parecidos se aplicaban para la determinación de los votos electorales para los candidatos a la Presidencia de la República, senadores y magistrados de la Suprema Corte de Justicia cada cuatro años. La documentación de diputados, Presidente y magistrados se enviaba a la Cámara de Diputados para su dictamen en el colegio electoral. La de Senadores, luego de 1874, iba a la legislatura local. Modificaciones menores aparte, este sistema electoral estuvo vigente hasta 1911.

En cuanto a los actores políticos, el sistema electoral tenía varias peculiaridades. Fuera de los requisitos de elegibilidad, no había formalidad alguna en cuanto a las candidaturas de electores o a puestos de elección, y no se exigía registro previo de éstas. Tampoco se exigía residencia para ser candidato a puesto de elección popular: se podía serlo por dos o más estados simultáneamente; todo era cuestión de ser inscrito formalmente. No existía en la ley o en la práctica la definición de partido político. Fuera de los candidatos, no había más actores políticos en el proceso electoral. Cuando en la prensa o en la conversación cotidiana llegaba a hablarse de “partidos”, era mera referencia a corrientes de opinión política personalistas cuya expresión institucional era el club.

Los clubes políticos funcionaron casi exclusivamente para las épocas de elecciones presidenciales; ponían en marcha relaciones de amistad que, a su vez, se organizaban en círculos locales, todos de vida efímera. Durante la época de la República Restaurada —periodos presidenciales de Juárez y Lerdo y primero de Díaz—,

los funcionarios federales en los estados, particularmente el administrador de rentas, los jefes de aduanas y el comandante de las tropas federales, eran los agentes electorales más importantes en los estados si, como era frecuente, el gobernador era desafecto al centro. A partir de los años ochenta, este riesgo desapareció cuando Díaz tuvo la fuerza política suficiente para imponer gobernadores leales en todo el país. En consecuencia, a lo largo de los tres decenios del Porfiriato, los clubes políticos y los funcionarios federales fueron perdiendo importancia, pues el peso mayor del trabajo electoral recayó crecientemente en los hombros de los gobernadores y sus redes de jefes políticos.⁷ Además del temor a perder la centralidad en su sistema político, es probable que a esto se deba la reticencia de Porfirio Díaz a la organización de un partido oficial como recomendaron Justo Sierra y Francisco Bulnes en diversos momentos.

Otra peculiaridad del sistema electoral fue la ausencia de compromiso entre el ciudadano sufragante y el elector secundario. No existía la noción del mandato, como en otros sistemas electorales europeos de la época. El elector secundario, de acuerdo con la ley, tenía plena libertad en el momento de emitir su voto en las juntas de distrito. Hasta que se perfeccionó la maquinaria electoral porfiriana, ello dejaba la puerta abierta a la compra de votos o de electores secundarios.⁸ Para las elecciones distintas a la de diputados, la ley señalaba procedimientos diferentes. En la elección presidencial, los votos de los electores secundarios se contabilizaban a nivel distrital según preferencias. Por ello, durante la República Restaurada, el mercadeo de la compra de electores llegó a exten-

⁷ Telegrama en clave de Díaz a Terán (sin fecha); carta de F.Z. Mena a Díaz, 28 de abril de 1889, y telegrama en clave de Díaz a Mena, 13 de mayo de 1880, *Archivo del General Porfirio Díaz. Memorias y documentos* (en adelante APD), México, Editorial Elede, 1961, t. XXX, pp. 237, 241 y 255.

⁸ Carta de Espinosa Gorostiza a Porfirio Díaz, desde México, 9 de septiembre de 1867 APD, t. V, 1950, p. 28; carta de M. de Zamacona a Díaz desde Puebla, 21 de octubre de 1867, APD, t. V, 1950, p. 253.

derse hasta la propia Cámara en los días previos a sus sesiones como colegio electoral.⁹

Cuando quedó bien integrada la maquinaria electoral del Porfiriato, las redes estatales de jefes políticos se convirtieron en las piezas más importantes, con los gobernadores de los cuales dependían, a la cabeza, para lograr una elección bien “balanceada”, como se decía en la época.¹⁰ Los jefes políticos representaban al Poder Ejecutivo estatal ante los municipios, y sus atribuciones variaban de estado a estado; sin embargo, legalmente o de hecho se convirtieron en los agentes electorales del gobernador, y sacaban adelante candidatos y elecciones gracias al control que ejercían sobre los alcaldes y mediante redes clientelares que alcanzaban el barrio, la hacienda, el pueblo o la villa.¹¹ Así, el alcalde dejó de ser

⁹ Díaz, por ejemplo, lamenta que Mariano Iturbe, seguidor suyo, no pueda asumir la diputación al alegar motivos de salud, pues “es renuncia absoluta y reduce de la victoria”; para convencerlo de aceptar, le informa que “El Gobierno está prevenido para hacer subir el precio de los diputados a \$50,000” y agrega que “no abundan los hombres capaces de resistir un ejército de 50,000 demonios tentadores”. Proyecto de carta de Díaz a Iturbe, APD, t. X, 1951, pp. 209-210.

¹⁰ De herencia gaditana, los jefes políticos aparecen en toda la legislación y convocatorias electorales previas a la Constitución de 1857 con mayores o menores atribuciones en los procesos electorales. Después de 1857, desaparecen de la legislación federal, pero subsisten en las de los estados como coordinadores de demarcaciones que comprendían varios municipios. J. Lloyd Mecham, “El jefe político en México”, en *Secuencia*, 4 (enero-abril, 1986), pp. 143-156; y Romana Falcón, “Poderes y razones de las jefaturas políticas. Coahuila en el primer siglo de vida independiente”, en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coords.), *Cincuenta años de historia en México*, vol. 2, México, El Colegio de México, 1991, pp. 341-369.

¹¹ La correspondencia de los archivos de Juárez y Díaz está llena de referencias sobre el importante papel que desempeñaban los jefes políticos en las elecciones. En septiembre de 1867, por ejemplo, Miguel Castro, gobernador de Oaxaca y personero del presidente Juárez, le dice a éste, a raíz de la candidatura al gobierno estatal del Chato Díaz, hermano de Porfirio, que “ambos tienen bien arreglados a la mayor parte de los jefes políticos, que como tú sabes, son los que dirigen las elecciones y los demás pueblos hacen los que ellos mandan”. Cuatro años después, muerto el Chato Díaz y minimizado su hermano por el fracaso de la revuelta de La Noria, Juárez le recuerda a Castro que en alguna de sus cartas anteriores “te he manifestado la conveniencia de que coloques en las jefaturas políticas de los Distritos personas de entera confian-

el intermediario privilegiado entre su comunidad y el Poder Ejecutivo estatal, y se convirtió en agente auxiliar del jefe político para organizar el proceso electoral. Confinado a los límites del municipio, el alcalde se veía limitado y el jefe político tenía una gran ascendencia, dado que su demarcación abarcaba uno o más distritos electorales, además de tener contacto privilegiado con el gobernador. Así, durante el Porfiriato, para una elección nacional de Presidente de la República, diputados federales y ministros de la Suprema Corte de Justicia, eran absolutamente indispensables los gobernadores. Juárez, primero en tejer una red de gobernadores leales para imponer candidaturas oficiales y conseguir sus reelecciones, según Ignacio Manuel Altamirano, estableció el diseño más elemental de la maquinaria electoral que luego se perfeccionaría.¹² A partir del segundo periodo de Díaz, la maquinaria electoral decantaba ya la esencia del gobierno elector. En adelante los gobernadores le van a entregar puntualmente cada dos años un congreso afín al presidente (que no quiere decir sumiso) y con ello la reelección cada cuatro.

Para las reelecciones de Díaz de los años noventa, la maquinaria electoral funcionaba con la perfección de artificio de relojería. Es el gobierno elector en su apogeo. Al despuntar el siglo xx, las elecciones habían dejado de ser campo de batalla con enfrentamientos violentos y asonadas, pero ello se logró a un gran costo. Al convertir las elecciones en mero acto ritual administrativo, en las cuales la participación ciudadana se redujo al mínimo indispensa-

za, a fin de que no se alarmen nuestros amigos viendo que forman parte de la administración personas [...] cerca de los hermanos Díaz” en *Archivo Benito Juárez* [ABJ], vol. 12, 1967, carta de Miguel Castro a Juárez, desde Oaxaca, 25 de septiembre de 1867, pp. 539-540. ABJ, t. 15, 1970; carta de Juárez a Miguel Castro, desde México, 6 de febrero de 1872, p. 458.

¹² Juárez, nos dice Altamirano, “estableció el sistema de coalición con los gobernadores de los estados para la imposición de las candidaturas oficiales”. Lo hizo gracias a los gobernadores por él designados durante los años de la Guerra de Intervención francesa en uso de facultades extraordinarias. Ignacio Manuel Altamirano, *Obras completas II. Obras históricas*, México, SEP, 1986, p. 110.

ble para cumplir con los cánones legales, tuvo lugar la principal acusación de los precursores de la revolución en contra del Porfiriato: la ficción democrática. El acto electoral había quedado vacío de contenido y la vida política fue víctima de una suerte de sopor hasta que llegaron las angustias sucesorias por el envejecimiento del viejo caudillo y la clarinada antirreeleccionista de Madero. Había, pues, que reivindicar el sufragio, lo cual fue parte central del programa maderista para acabar con la reelección.

EL LIBRO Y LA PRIMERA OFERTA

No se sabe a ciencia cierta por qué Madero desarrolló de repente, luego de sus excursiones espiritistas, afanes políticos en él desconocidos. En carta a su padre le confesaba sentirse señalado por seres superiores que lo instaban a acometer la tarea de democratizar México y restablecer el imperio de la ley.¹³ Al despuntar el nuevo siglo empezó a redactar su libro *La sucesión presidencial en 1910*. Tardó en conseguir la anuencia de su familia para la publicación; la familia, que se había enriquecido a la sombra del Porfiriato, temía represalias económicas y políticas. Finalmente, su padre Francisco y su abuelo Evaristo accedieron a que lo publicara después de leer la versión final.

Bien vista, *La sucesión* es una obra mediocre desde todo punto de vista, sea doctrinario, historiográfico o literario. Fue escrita por un personaje sin habilidades en ninguno de los tres terrenos. Madero, con muchas lecturas descabaladas en la cabeza, salió de la modorra de los negocios familiares para componer una larga inectiva contra el gobierno de Porfirio Díaz.¹⁴ Que la obra tuvo efec-

¹³ Carta a Francisco Madero Sr., San Pedro, Coahuila, 20 de enero de 1909, *Archivo de Don Francisco I. Madero. Epistolario (1900-1909)*, México, SHCP, 1985, pp. 297-298.

¹⁴ Madero había estudiado comercio y agricultura en Europa y los Estados Unidos, en donde se le despertaron inquietudes políticas por la democracia. Madero era espiritista cercano al budismo; leía, según esto, el *Bhagavad Gita*

tos y causó tremores políticos de gran trascendencia es evidente, lo cual incita a preguntar, como lo hizo Cumberland, ¿cómo un libro de tan mala factura tuvo tales alcances?¹⁵ *La sucesión presidencial en 1910* es una obra heterogénea y repetitiva. Empieza por dar una versión de la historia de México que, fuera de los énfasis del autor, es la maniquea versión liberal que se enseñaba entonces en las escuelas. Incluye largas reflexiones sobre el origen del poder político desde las tribus primitivas hasta las sociedades civilizadas, que acusan lecturas no muy bien digeridas de Montesquieu (a quien cita) y de Rousseau. Mejora cuando empieza a explorar los fundamentos del poder del Porfiriato y se conserva así durante buena parte del trayecto. Decae de nuevo cuando analiza las personalidades políticas del momento (Ramón Corral y Bernardo Reyes, fundamentalmente), pues incurre en imprecisiones y errores de información, y hacia el final la obra tiene un prolongado y aburrido aterrizaje.

Su tesis empieza por afirmar que el militarismo era el mal tradicional de México, y había dado lugar al régimen de Porfirio Díaz. A este régimen lo caracterizó, según Madero, el poder absoluto, cuya búsqueda era el rasgo distintivo del carácter de Díaz y la razón de su conducta. Sin embargo, gracias a sus virtudes personales (honradez, patriotismo), Díaz lo había ejercido de manera moderada. Madero acepta que la represión ha sido limitada y selectiva. En su concepto se respeta la Constitución pero más en la forma que en el fondo, pues el pueblo no era libre de elegir a sus gobernantes. El poder absoluto de Díaz fue posible gracias al con-

mientras cabalgaba por los llanos de las tierras familiares en Coahuila. Se ha recogido la versión, gracias a reminiscencias escritas por su hermano menor Carlos, de que Madero alegaba que *La sucesión presidencial en 1910* se la había dictado un espíritu superior en momentos de trance en el ático de su casa. Véase Manuel Guerra de Luna, *Los Madero. La saga liberal. Historia del siglo XIX*, México, Tudor Producciones, 2009, vol. II, pp. 919-925.

¹⁵ Este autor dejó sin respuesta clara tan interesante pregunta, al concentrarse en su obra más en el cómo que en el porqué de los actos de Madero. Charles Curtis Cumberland, *Mexican Revolution. Genesis Under Madero*, Austin, University of Texas Press, pp. 55-69.

trol que éste ejerció sobre toda la “administración”: gobernadores, presidentes municipales, legisladores, jueces, en lo cual no andaba descaminado.

En otras palabras, Díaz no era tan malo, tenía muchos puntos a su favor. Pero la senectud que acusaba el presidente amenazaba con el arribo al poder de un sucesor, vía la vicepresidencia, que prolongaría ese poder absoluto pero agravado, porque los posibles sucesores, Corral y Reyes, carecían de las virtudes personales de Díaz. Esa eventualidad, que Madero consideraba desastrosa para el país, sólo podía ser evitada con la alternancia de funcionarios en el poder público. Para ello era necesario poner en actividad a los ciudadanos independientes y fundar un Partido Nacional Democrático, así lo llama, que regresara al pueblo la libertad de elegir a sus gobernantes, el derecho a gobernarse. Hasta aquí la esencia de las tesis políticas de Madero contenidas en su farragoso libro.

No obstante su reconocimiento de que la imposición de sucesor es casi inevitable por el control ejercido por Díaz sobre la administración a todos los niveles, Madero no dirige sus baterías en contra del sistema político y la maquinaria electoral que hacen posible ese control. Para él éstos no son el problema, sino que se han usado para usurpar al pueblo de México la libertad de autogobernarse, y bastaría iniciar un movimiento político electoral para deshacer de manera pacífica la trama que hacía realidad al Porfiriato. Hacia el final de la obra Madero señala las alternativas. La mejor sería que Díaz dejara al libre juego la competencia por la vicepresidencia y aceptara a quien designara libremente el pueblo. Así, movimiento electoral y presidente verían culminadas sus obras respectivas. Pero ello lo ve imposible, por lo cual propone otra salida. Su gran oferta política es ayudar a organizarse para luchar democráticamente y, aunque su movimiento resultase derrotado por el fraude en 1910, se orientaría al nuevo partido a conquistar el poder desde abajo, paulatinamente, promoviendo “campañas electorales en los estados a fin de renovar poco a poco los ayuntamientos, las legislaturas locales, los gobernadores y las Cámaras de la Unión”. Desechaba completamente la hipótesis de una revo-

lución en caso de fraude electoral; veía más probable, en caso de acentuarse la inquietud popular, una intervención de los Estados Unidos para defender las inversiones de sus nacionales en México. Éstas fueron las ofertas iniciales que sirvieron de base para organizar al partido que terminaría por llamarse antirreeleccionista.¹⁶

LAS APORTACIONES DE MADERO AL PROCESO ELECTORAL

¿Cuáles fueron, si es que hubo, las aportaciones de Madero al mejoramiento del funcionamiento electoral de México? Éste ha sido un terreno poco estudiado de la época maderista porque atrae más la figura romántica del simple ciudadano que reta al poder y triunfa. Sin embargo, Madero hizo aportaciones fundamentales al quehacer político electoral de México. Fue el primero que, consciente o intuitivamente, se dio cuenta de que una campaña política es, sobre todo, un gran esfuerzo de comunicación. De aquí que su libro, no obstante sus deficiencias, diera en el blanco y provocara la reacción que él buscaba. De aquí también su nutrida correspondencia con notables en todos los estados para incitarlos a abrazar la causa y convertirse en organizadores locales del nuevo partido. En la misma línea se inscribe la adopción, que no la invención, pues en ello llevaban la delantera los estadounidenses, de la gira política, la cual le rindió óptimos frutos en la fase organizativa del partido. Y finalmente, el gran esfuerzo de organización que, con la ayuda de giras y epístolas, logró la creación de un movimiento político nacional. Aunque después cambiara de estrategia, el suyo fue el primer planteamiento pacífico para conquistar el poder desde la oposición de acuerdo con las reglas constitucionales. Por sí mismas, estas tres aportaciones son suficientes, no para refundir a Madero en la historia de bronce como el “apóstol de la democra-

¹⁶ Francisco I. Madero, *La sucesión...*, op. cit., pp. 355-357.

cia”, sino para inscribirlo como el primero en la lista de los políticos modernos en México.

En la campaña de comunicación que inició con su libro, Madero tuvo un indudable acierto de oportunidad, algo fundamental en política. Su llamado impactó a las clases políticas locales. La clave de ese éxito se encuentra en el primer capítulo que llamó: “Móviles que me han guiado para escribir este libro”. Ahí hace una severa autocrítica para explicar y explicarse su repentina politización, y la pone como ejemplo a seguir. Durante dos generaciones, la suya y la anterior, sostiene, los mexicanos habían abandonado el interés por las cosas públicas, dejándolas en manos de Díaz y su camarilla. Prefirieron la vida muelle que proporcionó la paz y el progreso, abandonaron sus obligaciones cívicas y se ensimismaron en egoístas intereses, con la esperanza de que las libertades de autogobernarse regresaran una vez que falleciera el presidente Díaz. Pero eso no va a suceder, predice Madero, sino todo lo contrario. La abdicación de las libertades llevaría a una mayor pérdida de libertad con el sucesor de Díaz. Las experiencias electorales locales de Nuevo León en 1903 y de Coahuila en 1905 demostraban que la lucha por la reivindicación de las libertades cívicas tenía que emprenderse a nivel nacional. Por eso el objetivo del libro es el llamamiento a organizar un partido que cubra todo el país, pues “será la tabla de salvación de nuestras instituciones, de vuestra libertad y quizá hasta de vuestra integridad nacional”.¹⁷

Aunque habla de pueblo, la visión maderista sigue siendo elitista; se dirige a las familias de notables de los estados, sobre todo a aquellas que empiezan a ser afectadas por las políticas de predominio del grupo de los científicos que Díaz favorece abiertamente.¹⁸ Habla también a las clases medias urbanas. Por ello, en el libro sigue la tendencia de la mayoría de los ya ocupados en la sucesión

¹⁷ *Ibid.*, p. 45.

¹⁸ Ya señaló Guerra cómo esas familias de notables en los estados empezaron a verse afectadas por la política de los científicos de cambiar a los gobernadores árbitros por gobernadores de su facción. Razón por la cual vamos a encontrar tantos apellidos de familias locales porfiristas en las revoluciones

de Díaz: busca escamotearle la vicepresidencia al posible sucesor designado. Pero a medida que avanza en las giras para la organización del partido y enfrenta obstáculos y hostilidades de las autoridades locales, Madero cae en la cuenta de que el partido que surja no debe limitarse a proponer sólo candidato a la vicepresidencia, sino una fórmula completa para disputar también la presidencia. En ello influye de manera determinante la entrevista que sostiene con Díaz en abril de 1910, de la cual concluye que, aparte de vejez, Díaz sufre de la manía de imponer su voluntad, pero esa voluntad no es otra que la de la camarilla que le rodea.¹⁹ Ellos se la fabrican a Díaz. A partir de entonces Madero empieza a insistir en una fórmula electoral completa, presidente-vicepresidente, que resulte electa en una convención de delegados. El Partido Nacional Antirreeleccionista quedó formalmente integrado en abril de 1910 y acto seguido se aprobó la fórmula para presidencia-vicepresidencia: Francisco I. Madero y Francisco Vázquez Gómez, para la elección frustránea de 1910. Se hizo como quiso Madero: en convención de delegados libremente electos por los clubes o círculos antirreeleccionistas locales.

A medida que avanzaba la gira política de Madero a lo largo de 1910, empezó a cerrársele el campo de acción. Los científicos no sólo habían venido sustituyendo gobernadores con gente de su corriente para asegurarse la elección, sino que intentaron lanzar para la vicepresidencia a Teodoro Dehesa, gobernador de Veracruz, como candidato de distracción para restarle votos a la fórmula de Madero. Esta novedad introdujo incertidumbres aun en el campo maderista. El propio Vázquez Gómez propuso una transacción a favor de Dehesa. Pero ahí no pararon las cosas, pues los científicos van a cometer un error fatal: con cargos falsos llevaron a prisión a Madero: primero en Monterrey y luego en San Luis. Esto, que era usual aplicarlo a periodistas en épocas electorales, lo hicie-

maderista y constitucionalista. François-Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, dos tomos.

¹⁹ Carta a Mercedes G. de Madero, México, D.F., 18 de abril de 1910, *Archivo de Don Francisco...*, op. cit., pp. 122-123.

ron con Madero sin reparar en que se trataba de un candidato a la Presidencia de la República. Aquí es cuando los científicos dejaron de hacer política; su temor ante los pocos pero nutridos mítines que Madero pudo organizar los llevaron a desconfiar del aparato electoral oficial, y dieron un paso en falso que hizo ilegítima la elección. Aquí se abrió para el maderismo una triple opción: 1) negociar con el poder, como quería Vázquez Gómez, pero desde una posición de debilidad, lo que implicaría la posible disolución del antirreeleccionismo; 2) dejar que se consumara la imposición, fortalecer el partido y reiniciar un regreso desde abajo vía la conquista paulatina de las Cámaras del Congreso, como había previsto Madero en su libro, pero ello suponía reconocer como legítima la elección de 1910, o 3) la revuelta, que implicaba contravenir todo el argumento de *La sucesión* y correr el peligro de retrotraer al país a la mecánica política de la primera mitad del siglo xix. Madero optó por esta última, se dice que por la simpatía para con el movimiento que sus agentes notaron en el gobierno de Washington; pero al hacerlo fue incapaz de reconocer que, una vez que se opta por la revolución, se sigue en ella hasta el final, pues se trata de establecer otro tipo de legitimidad. Él se quedaría en vilo entre la legitimidad evocada en su libro y la legitimidad revolucionaria convocada después.

OPCIÓN REVOLUCIONARIA Y SOLIDEZ INSTITUCIONAL

A partir de San Luis los caminos se bifurcan y Madero toma el tradicional de la revuelta para intentar arreglar un entuerto político electoral. En el Plan de San Luis, predatado en San Antonio, Texas, a donde Madero ha huido, declaraba la guerra al gobierno y pedía la anulación de las elecciones de todas las autoridades: presidente y vicepresidente, representantes al Congreso de la Unión y magistrados de la Suprema Corte de Justicia.²⁰ De acuer-

²⁰ *Planes de la nación mexicana*, México, Senado de la República/El Colegio de México, 1987, libro siete 1910-1920, pp. 108-112.

do con el plan, los jefes militares revolucionarios que se levantaran en los estados sustituirían a los gobernadores asumiendo todo el poder político en sus entidades. Se trataba de un replanteamiento completo y radical de estrategia y de ideario político que, por otro lado, no iba a ser un desfile militar triunfal por el país. La vía revolucionaria la desplegaron los maderistas con grandes trabajos y con alcances muy modestos a partir de noviembre de 1910, y cinco meses después se resolvió en el convenio de Ciudad Juárez porque el gobierno de Díaz decidió abandonar la lucha.²¹

Díaz y la élite política y económica que lo apoyaba sospecharon que Madero contaba con la simpatía del gobierno estadounidense, pues éste actuaba libremente en los Estados Unidos a pesar de las protestas del gobierno mexicano. Pero seguramente lo que más influyó fueron las movilizaciones militares de marzo de 1911 en los Estados Unidos, que les hicieron temer la posibilidad de una intervención y prefirieron que Díaz abandonara el campo y conservar lo logrado en 30 años de paz a sacrificarlo en una inútil guerra civil con intervención extranjera de por medio.²² La maderista resultó así ser una revolución que triunfó por razones políticas y no militares, que se impuso por la multiplicación de pequeños grupos armados en el país y no por sonoras victorias, que no tuvo. Al Ejército federal, aunque carente de pertrechos, apenas se le hizo mella. Pero, otro error, a los mandos de éste no se les tomó en cuenta en el convenio de Juárez.

De esta manera, la lógica inicial maderista de la participación política pacífica quedó rota al recurrir a la violencia y ésta quedó reivindicada, luego de tres decenios de paz, como medio para arreglar diferendos políticos y electorales. Se inició así una profunda involución política al resurgir los viejos fantasmas del pronunciamiento: el plan, la revuelta. El recurso a la violencia no tardaría en volverse en contra de Madero mismo a pesar de sus esfuerzos por

²¹ *Ibid.*, pp. 114-116.

²² Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida política interior. Segunda parte*, México, Hermes, 1972, pp. 903-904.

tratar de regresar al país al camino de la legalidad mediante lo que él entendió como ejercicio democrático del poder. El camino de la violencia seguirá abierto cuando menos hasta 1939, año en que se ejecuta a Saturnino Cedillo, el último de los sediciosos.

Pero gran paradoja, una más de este peculiar momento de la vida política nacional: durante 15 meses, de noviembre de 1911 a febrero de 1913, a pesar de todo, funciona la trama institucional del país de acuerdo con el arreglo constitucional. A pesar de todo y de que esta trama seguía siendo la misma del antiguo régimen, constituyó la base de lo que pudo haber sido una transición pacífica. Es importante recalcar que Madero nunca puso en entredicho el sistema político del Porfiriato. Como tenía mucha prisa y quería dejar todo resuelto en 1910 para que no hubiera sucesor impuesto por Díaz, no atinó a plantearse una estrategia de mediano plazo para desarmarlo, empezando por la máquina electoral, y conquistar el poder en porciones y, paulatinamente, desde abajo. En algún momento rebate a Abraham González: habrá que ir a la campaña electoral “con nuestra ley buena o mala”.²³ No había, pues, engaño, se sabía a lo que se iba. Pero después de la elección de 1910 ya no le gustarán los resultados.

Las elecciones extraordinarias de 1911 se celebraron sin que la maquinaria electoral se hubiera desmontado. La fórmula Francisco Madero-José María Pino Suárez fue electa sin problemas simplemente porque el presidente provisional, Francisco León de la Barra, cumplió con su parte del trato convenido en Ciudad Juárez. En el momento de las elecciones extraordinarias, los maderistas controlaban precariamente los gobiernos de Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango y Guerrero, que no les iban a dar la mayoría de los votos electorales. En Jalisco, grupos porfiristas se rebelaron para tomar el gobierno, pero el presidente De la Barra los obligó a entregarlo al seleccionado por Madero.²⁴ El presidente interino dejó correr las cosas, no dictó línea política a los goberna-

²³ *Archivo de don Francisco...*, op. cit., p. 528.

²⁴ Charles Curtis Cumberland, *Mexican Revolution...*, op. cit., pp. 155-157.

dores y los maderistas de los clubes políticos hicieron el resto para el triunfo arrollador de su fórmula para la presidencia y la vicepresidencia. La maquinaria se paralizó por falta de dirección central. El hecho de que De la Barra haya aparecido como candidato del Partido Católico Nacional (PCN) y que la fórmula Madero-Pino Suárez obtuviera una aplastante victoria, es prueba suficiente para demostrar que el presidente interino no utilizó la maquinaria electoral del Porfiriato que seguía intacta.²⁵

La institucionalidad también funcionó en el Poder Legislativo. El Congreso porfirista electo en 1910, que aceptó el convenio de Juárez, también tramitó las renunciaciones de Díaz y Corral y designó a León de la Barra presidente interino. Además, legisló en lo que quedaba del periodo constitucional a la XXV Legislatura sin estorbar demasiado al presidente Madero y se dispuso a los relevos camerales de las elecciones de medio periodo de 1912. Las dos leyes más importantes, en lo que toca a nuestro tema, fueron la aprobación de la reforma constitucional, presentada en los últimos días del gobierno de Díaz, que prohibía la reelección, y la ley electoral de diciembre de 1911 durante la presidencia de Madero.

Si leemos bien esta parte del corto periodo presidencial de Francisco León de la Barra, resulta que fue el elemento civil de la clase política porfirista el más interesado en una transición pacífica y, a fin de cuentas, el que más aportó a que así sucediera. Tal conducta se ajusta perfectamente al esquema formulado por Giuseppe Di Palma para las transiciones a la democracia, según el cual las viejas y las nuevas élites se ponen de acuerdo en un mecanismo para hacerlo.²⁶ Para que esta transición en particular tuviera éxito,

²⁵ Las cifras que siguen son votos electorales, pues aún no se introducía el voto directo para elegir Presidente de la República. Para la presidencia, Madero, 19 997 (99.26%); León de la Barra, 87 (0.40%); Vázquez Gómez, 16 (0.07%); otros, 45 (0.12%). Para la vicepresidencia, Pino Suárez, 10 245 (63.89%); León de la Barra, 5 546 (34.7%); Iglesias Calderón, 173 (1.07%); otros, 51 (0.31%). Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, ERA, 1965, p. 167.

²⁶ Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Los Angeles, University of California Press, 1990, *pássim*.

era necesario que ambas élites, porfirista y revolucionaria, se hubieran mantenido unidas en el propósito de la transición pacífica. Pero el proceso sufría de serios problemas de origen: la élite militar no había sido tomada en cuenta en el trato celebrado en Juárez. Si bien Madero respetó al Ejército federal, la mayoría de los jefes de éste se sintieron ajenos al convenio y al gobierno que de él salió. Ése era uno de los problemas; el otro, la división al interior de las filas maderistas. En suma, élites quebradas en ambos lados, aunque por razones diferentes.

El convenio de Ciudad Juárez trajo consigo un gran trastocamiento, cuyos efectos se vieron de inmediato. Al dejar de lado la nulidad de las elecciones de todos los poderes federales planteada en el Plan de San Luis y acordar sólo la renuncia de presidente y vicepresidente, el establecimiento de un gobierno interino y la reposición de las elecciones del Poder Ejecutivo Federal, se reconocía implícitamente al gobierno de Díaz. Y al hacerlo el convenio contradecía al Plan de San Luis, base para el llamado revolucionario, que obviamente había despertado nuevos intereses. Madero se había metido en el laberinto de dos legitimidades conflictivas, la electoral y la revolucionaria, y durante su gobierno dio la impresión de que no sabía cómo salir de él. Proyectó la peor imagen, la que más daño hace a un gobernante: la impresión de dar palos de ciego.

La consecuencia inmediata del convenio de Juárez fue el descontento de los cabecillas de las partidas revolucionarias. No secaba aún la tinta de las firmas que suscribieron el acuerdo, cuando un grupo de jefes revolucionarios se pronunciaba por el completo y cabal cumplimiento del Plan de San Luis.²⁷ Y tenían razón, pues ellos no sólo habían atendido al llamado revolucionario para restablecer una legitimidad vulnerada, sino que el Ejército federal seguiría presente en los territorios en que ellos operaban. Se dio así el primer motivo de disensión en las filas maderistas. Una herida que nunca se restañaría del todo. El descontento se concretaría luego en las ambiciones políticas de Pascual Orozco, en el resentimiento

²⁷ *Planes de la nación mexicana...*, op. cit., p. 117.

miento de Emiliano Zapata por una reforma agraria prometida pero incumplida, y en las disidencias interesadas de los hermanos Vázquez Gómez. A raíz de los convenios de Juárez, la unidad de la élite maderista empezó a resquebrajarse y los intereses de sus principales integrantes se polarizaron dando lugar a la revuelta orozquista, la rebelión zapatista y los vaivenes de los Vázquez Gómez, además de otros innumerables grupos revolucionarios que buscaron dominar el terruño y la región. Madero empezó por quedar mal con casi todos los suyos; con los de la acera de enfrente la malquerencia databa desde la publicación de su libro. Los primeros le perdieron la confianza, los segundos nunca se la habían otorgado.

LAS ELECCIONES DE MEDIO PERIODO Y LA XXVI LEGISLATURA

En 1912 se llevaron a cabo las elecciones para renovar la totalidad de la Cámara baja y la mitad del Senado. Éstas se celebraron en el marco legal aprobado por la XXV Legislatura.²⁸ La ley electoral de diciembre de 1911 llevó a la creación de 12 nuevos distritos, estableció el derecho de los partidos políticos a participar en las mesas de casilla y en las comisiones electorales distritales, y dispuso diversas medidas para evitar el fraude y hacer efectivo el sufragio. A estas novedades se agregaron la reforma constitucional de abril de 1912 y las adecuaciones a la ley electoral de mayo del mismo año, que introdujeron el voto directo para la elección de diputados y senadores.²⁹ No fueron muchas las novedades, como puede verse, pero fueron importantes. La introducción del voto directo y la participación de los partidos políticos en el proceso electoral mediante

²⁸ El estudio más completo sobre la integración de las cámaras en las elecciones de 1912 se encuentra en François-Xavier Guerra, "Las elecciones legislativas de la Revolución mexicana. 1912", en *Revista Mexicana de Sociología*, LII:2 (abril-junio de 1990), pp. 241-276.

²⁹ Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana...*, op. cit., pp. 207-216.

representantes invalidaban tramos esenciales de la maquinaria electoral porfirista que, además, se había quedado sin el impulso presidencial. Esto no quiere decir que algunos gobernadores no echaran mano de la estructura de jefes políticos en sus estados para tratar de inclinar la elección de legisladores, pero la maquinaria no funcionó con la eficacia anterior ni los posibles favorecidos respondían a una estrategia central, cuando mucho respondían a los intereses personales de cada gobernador.

Novedad destacada fue la aparición en el escenario nacional de los partidos políticos, pero no se pudo aprovechar como hubiera sido deseable. Aunque las nuevas normas les daban completa personalidad jurídica, los partidos se quedaron en una estructura embrionaria, pues apenas si pasaron de confederaciones de las antiguas redes de clubes políticos locales. Los partidos políticos sirvieron únicamente para darle cobertura y bandera a la mayoría de los candidatos. Fueron tres las formaciones principales que participaron en la integración de la XXVI Legislatura: el Partido Constitucional Progresista (PCP), partido del gobierno que sustituyó al Antirreeleccionista; el Nacional Liberal (PNL), que conjuntó a los viejos liberales, y el PCN, de todos el mejor organizado y hasta con plataforma social.³⁰ La mayoría de los diputados vinieron de esas formaciones y a ellos se agregaron los independientes, seguramente recomendados por altos funcionarios federales o clientes de los gobernadores que aprovecharon la maquinaria electoral para imponerlos. Entre ellos se colaron algunos miembros de la genera-

³⁰ El PCP se organizó a instancias del presidente Madero porque consideraba que el Partido Antirreeleccionista había cumplido su función, pero en realidad fue para desembarazarse de los maderistas radicales. El PNL, que agrupó a viejos y nuevos liberales jacobinos, se hizo para recibir antirreeleccionistas descarriados y para servir de apoyo al PCP en la Cámara; su jefe real fue Jesús Flores Magón, secretario de Gobernación en el gobierno de Madero. El PCN fue fundado por la nueva generación de jóvenes católicos mexicanos, al tenor de las reflexiones sociales del papa León XIII, por lo que fue el único que tenía una clara plataforma social. Fue el antecesor de los partidos democristianos latinoamericanos. Eduardo J. Correa, *El Partido Católico Nacional y sus directores*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 60-97.

ción más joven de políticos del Porfiriato, en particular los integrantes del famoso “cuadrilátero”, que ya habían hecho armas en la legislatura anterior.³¹

La XXVI Legislatura ha sido culpada de haber contribuido al clima que hizo posible la defenestración y muerte de Madero y de Pino Suárez. Es una acusación injusta. Más hizo la prensa que, ante una libertad, no ganada por ella, se descarrió. Como cuerpo legislativo la XXVI Legislatura cumplió con las funciones asignadas por la Constitución. Tras años de ser una Cámara sumisa, el ambiente de libertad, de opinión, de expresión, incluso de sufragio, regresaron a la de diputados a su verdadera función: lugar de choque y debate de las corrientes políticas pero, a la vez, ámbito de concreción de políticas que iban, en lo general, a apoyar al gobierno. El Senado, por su parte, refrendó su papel de Cámara revisora, titular de la sensatez que modera los extremos propios de la Cámara baja y, al menos en los primeros meses de la legislatura, estuvo más que dispuesto a cooperar con el presidente.³² Ninguna de las dos Cámaras, hay que subrayarlo, se salió de sus atribuciones y facultades constitucionales para oponerse al gobierno. El problema, en realidad, fueron la actitud vacilante de Madero y su gobierno, que no presentaban una posición clara, firme y homogénea, pues el presidente quiso imitar a Guadalupe Victoria e hizo un gabinete de amalgama, de integración de todas las corrientes, en un momento peligroso, pues había terminado una revolución polí-

³¹ Más una invención de la prensa, este supuesto bloque de porfiristas habría estado integrado por los diputados Querido Moheno, Nemesio García Naranjo, José María Lozano y Francisco M. de Olaguíbel. Además de la amistad, a estos tribunos los unían la veteranía parlamentaria, sus conocimientos legales e históricos y una capacidad oratoria de gran eficacia. Pero según se desprende de los registros de votaciones, nunca operaron como bloque, pues muchas veces divergían al momento de votar.

³² Alejandra Ríos Cazares, “El Senado en la XXVI Legislatura. De la cooperación al conflicto con el presidente Madero (septiembre de 1912-febrero de 1913)”, tesis de licenciatura en ciencia política y relaciones internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, 116 pp.

tica sin resolverse, al menos a nivel de estudio y planteamiento, las reivindicaciones obreras y agrarias que ella había despertado.

El verdadero problema institucional de la Cámara de Diputados, como bien ha señalado François-Xavier Guerra, fue de integración.³³ La Cámara de Diputados, que salió del proceso de calificación de las elecciones, no es la misma que había salido del escrutinio. La comisión de poderes, la que dictaminaba según el reglamento las credenciales de los presuntos diputados y proponía su aprobación o rechazo, adquirió en esta ocasión gran relevancia, pues ya no se trataba de sancionar unas elecciones previamente arbitradas. Se trataba de juzgar unas elecciones a las que habían concurrido fuerzas políticas, incipientes si se quiere, pero contrastantes. Aún más, el voto directo, junto a la dispersión de fuerzas políticas locales, propiciaron un buen número de elecciones impugnadas por motivos que antes se evitaban gracias al voto indirecto y el arbitraje político previo.

Pero el punto importante de esta legislatura en ciernes fue que la comisión de poderes fue copada por una mayoría formada por la alianza entre maderistas y liberales que se orientó, sobre todo, a invalidar las elecciones de los diputados provenientes del PCN. Pronto se rompería esa alianza y permitiría el rechazo de los dictámenes que invalidaban las elecciones de los presuntos diputados porfiristas, liberales e independientes, pero mientras funcionó sirvió fundamentalmente para rechazar presuntos diputados provenientes del partido mejor organizado, el PCN. Entre los “porfiristas” que pasaron las horcas caudinas de la comisión se encontraban los integrantes del “triángulo” de la legislatura anterior (García Naranjo, Olaguíbel y Lozano, al cual se agregará después Querido Moheño), cuya oratoria en mucho contribuirá a los estereotipos negativos de Madero y el maderismo que la prensa, en particular de caricaturas, se encargaría de popularizar.³⁴

³³ François-Xavier Guerra, “Las elecciones legislativas...”, *op. cit.*, pp. 241-285.

³⁴ En los meses que llevaba en la presidencia, Madero había instaurado una absoluta libertad de prensa y las elecciones se llevaron a cabo en un clima de absoluta libertad de opinión, a veces de verdadero libertinaje. Lo mismo

Según las cuentas de Guerra quedaron 144 diputados de mayoría, 55 de minoría (a los que se les rechazaron 24) y 11 independientes. Pero lo importante a destacar es que la ausencia de arbitraje preelectoral, típico del Porfiriato, abrió las puertas al fraude a nivel de casilla en muchos lugares, impidiendo o fomentando interesadamente las votaciones, y en niveles superiores, mediante la manipulación de las actas. Fue preludio y anuncio de las elecciones posrevolucionarias.

La geografía electoral se impuso y se expresó en dominios regionales. La mayoría en la Cámara baja quedó integrada por diputados provenientes de Yucatán, Guerrero, Morelos, Distrito Federal, Puebla, Hidalgo y San Luis Potosí. Esa mayoría obtuvo sus peores resultados en Tlaxcala, Michoacán, Aguascalientes, Jalisco, Nayarit y Zacatecas.³⁵ Por lo pronto parece que no hubo violencia electoral; no al menos significativa. Ésta vendrá después, luego de la revolución constitucionalista, cuando el faccionalismo revolucionario se instale en las localidades. En el Senado, que renovó la mitad de sus miembros, siguió prevaleciendo el ala porfirista, pues entre los nuevos senadores sólo se eligieron 8 de filiación maderista, junto con 3 antirreeleccionistas, es decir, 11 que estuvieron con el gobierno, frente a 7 porfiristas y 2 católicos, que podían clasificarse como otra minoría de oposición.³⁶

Los que han analizado esta legislatura coinciden en señalar que el Congreso no hizo oposición sistemática al presidente Madero.³⁷ Si alguna oposición hubo, fue más verbal que de actos legislativos hostiles o negativos. La XXVI Legislatura sesionó en

sucedió con los debates en el Congreso, particularmente en la Cámara baja, que fueron oro molido para la prensa capitalina, en particular para la de “monitos”. Luis Medina Peña, *Prensa y Estado en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo 115, División de Estudios Políticos, pp. 30-31.

³⁵ François-Xavier Guerra, “Las elecciones legislativas...”, *op. cit.*, pp. 261-263.

³⁶ Alejandra Ríos Cázares, “El Senado en la XXVI Legislatura...”, *op. cit.*, pp. 56-57.

³⁷ Josefina Mac Gregor, *La XXVI Legislatura. Un episodio en la historia legislativa de México*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputa-

total cinco meses, cuatro de periodo ordinario y casi uno completo en extraordinario, entre septiembre de 1912 y enero de 1913. En ese lapso se aprobaron casos importantes: gastos de pacificación; rechazo al dictamen que pretendía abolir a la Universidad Nacional; iniciativa del Ejecutivo que pretendía aumento de impuestos a fábricas de hilados y tejidos; empréstitos a los estados; solicitud para contraer un empréstito por 40 millones de pesos, y diversas reformas y adecuaciones al presupuesto de egresos. Quedaron en trámite el tema de la Caja de Préstamos (relacionada con fomento al campo), el impuesto especial a las tierras no cultivadas, la creación de la Secretaría de Agricultura y Trabajo, y la prohibición a los extranjeros para comprar tierras. Pero lo más importante es que se dio trámite a la ley de Luis Cabrera para restituir y dotar ejidos (que no se haría realidad sino hasta el decreto de Carranza del 6 de enero de 1915), y que se empezó a discutir, a raíz del impuesto a hilados y tejidos, la situación laboral de los obreros mexicanos. Hubo debates, a veces apasionados, sonoros en adjetivos y críticas, pero en general ambas Cámaras apoyaron, aprobaron y/o tramitaron las medidas y proyectos presentados por el Poder Ejecutivo. Pero para eso están las Cámaras, para que las corrientes de opinión se expresen con clara libertad sobre la política y sus personajes, particularmente de los integrantes del Poder Ejecutivo. Lo malo es que se tomó como un síntoma más de la debilidad del gobierno de Madero.

EPÍLOGO

Las razones para la desestabilización del gobierno no vinieron, pues, del Poder Legislativo. Se originaron en la tibieza que se percibía en el gobierno de coalición de Madero, en la inquietud social creciente y en las críticas de la prensa que al pasar súbitamente

dos, LII Legislatura, 1983, 120 pp.; y también, para el caso del Senado, Alejandra Ríos Cázares, *pássim*.

del control y la censura selectiva del Porfiriato a la libertad de prensa, cayó en el libertinaje, como frecuentemente le ha ocurrido en la historia del país. Madero quiso gobernar con todos y para todos, con mano blanda y conciliación. Y terminó en la situación que Pino Suárez explicaría, en vísperas del cuartelazo, a Manuel Márquez Sterling, embajador de Cuba en México, en los siguientes términos:

No somos ahora un gobierno precisamente científico; pero tampoco somos un gobierno popular. Y ésa [es], la causa de las revueltas [Pascual Orozco, Emiliano Zapata] y el origen de nuestro abatimiento. Porque administramos entre dos fuegos. No somos adversarios de nadie; pero todo el mundo es adversario nuestro.³⁸

A la par de todo lo anterior, concurría un Ejército moldeado por Díaz a fin de que no fuera un obstáculo al ejercicio del poder, pequeño en número pero con mandos altamente capacitados y con espíritu de cuerpo. Frente a las rebeliones en curso no fue capaz de cumplir con su misión de acabarlas, pues era lo suficientemente fuerte para no ser derrotado, pero lo bastante débil como para no imponer la paz en todas las zonas rebeldes. Y estaba, finalmente, la triste figura del general Bernardo Reyes, el heredero del porfirismo histórico, ignorante de que su momento había pasado, organizando patéticas sediciones que nadie seguía ni coreaba, con lo cual abrió camino a la ambición de otros jefes militares. El golpe de la Ciudadela iniciado por Félix Díaz y Bernardo Reyes provocó los 10 días trágicos de febrero de 1913 que culminaron con la muerte de Madero y Pino Suárez y el ascenso de Victoriano Huerta a la Presidencia de la República. Fue el episodio final de las decisiones de un demócrata a ultranza que decidió resolver un

³⁸ Manuel Márquez Sterling, *Los últimos días del presidente Madero* (ed. facs. de la de 1917), México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, p. 333.

problema electoral por medio de la revuelta, y al hacerlo legitimó de nuevo esa vía y abrió las puertas al periodo más violento de México en el siglo xx. En los próximos 25 años dominarían los balazos sobre las elecciones, y el fraude electoral rampante cuando escampaban los tiros. Se bascularía entre los triunfos violentos y los triunfos violentados una y otra vez, durante muchos años.

Reflexiones sobre los constitucionalistas y la cuestión electoral (1916-1920)

IGNACIO MARVÁN LABORDE

*Las elecciones personalistas son guerra sin cuartel:
en ellas se triunfa o se pierde para siempre. Quien las
tienta, necesita ganar.*¹

MARTÍN LUIS GUZMÁN, JUNIO DE 1919.

INTRODUCCIÓN

En este ensayo pretendo responder a la pregunta de ¿cómo enfrentaron los constitucionalistas los procesos electorales que les tocó realizar?, y a partir de ello, acercarnos a lo que en ese momento significaba la democracia electoral en México, así como a los intentos de institucionalizarla.

De entrada, debo advertir que no vamos a revisar tiempos normales. Aunque desde el segundo semestre de 1915 la coalición constitucionalista ya gobernaba en prácticamente todo el país, la pacificación tardó todavía un buen tiempo, y de las cinco elecciones nacionales que tuvieron lugar durante el periodo 1916-1920, sólo una de ellas no fue realizada en estado de excepción. Por ello,

¹ Tomado de un artículo publicado en *El Heraldo*, los días 25 y 26 de junio de 1919, reproducido en *La querrela de México*, México, Compañía General de Ediciones, 1958, p. 221.

sería absolutamente anacrónico formarnos un juicio sobre lo que era la democracia electoral para los actores políticos de ese momento a partir de parámetros actuales. Considero que la demanda de democracia electoral, como eje de la Revolución mexicana, fracasó junto con el gobierno de Madero, y ya para el quinquenio que corre entre 1916 y 1920, las elecciones, lejos de ser el mecanismo para la integración de autoridades legítimamente representativas, eran en realidad un expediente por desahogar para cumplir con el orden constitucional y un mecanismo bastante rudo de autoselección de la clase política.

La coalición constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza realizó con éxito cuatro elecciones de carácter nacional y fracasó rotundamente en el intento de lograr la sucesión pacífica del poder presidencial del primer gobierno constitucional posterior a la Revolución. Con fundamento en los poderes extraordinarios que tenía el “Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Encargado del Ejecutivo”, en la etapa que se conoce como gobierno preconstitucional, se realizaron las elecciones de los ayuntamientos del país en septiembre de 1916, las de diputados constituyentes en octubre del mismo año y las de la XXVII Legislatura en marzo de 1917; y, ya dentro del gobierno constitucional, con base en la recién aprobada Ley para la Elección de los Poderes Federales del 30 de junio de 1918, se llevaron a cabo un mes después las elecciones de la XXVIII. En 1920, al triunfo del Plan de Agua Prieta, se interrumpió de nuevo el orden constitucional y las elecciones federales de 1920 fueron organizadas y realizadas conforme a las bases dictadas por Adolfo de la Huerta, como “Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista”.²

² Véase Convocatoria a Elecciones Municipales en todo el País (12 de junio de 1916) y Decreto Modificando los Artículos 4o, 5o, y 6o del Expedido en Veracruz el 12 de diciembre de 1914; Decreto Convocando a Elecciones de Diputados al Congreso Constituyente, en Jesús Acuña, *Memoria de la Secretaría de Gobernación*, México, Talleres Linotipográficos de *Revista de Revistas*, 1916, ed. facs. del INEHRM, 1985; Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente (20 de septiembre de 1916); Ley Electoral (6 de febrero de 1917);

En este trabajo abordaré cronológicamente dos aspectos de la relación entre los constitucionalistas y la cuestión electoral: un análisis básico de las disposiciones conforme a las cuales se organizaron estos comicios; y una revisión de las principales decisiones que tomaron los constituyentes de 1916-1917 en materia electoral, particularmente lo que se refiere a los derechos políticos del ciudadano y las restricciones que impusieron al voto pasivo.

SOBRE LA ELECCIÓN NACIONAL DE AYUNTAMIENTOS DE SEPTIEMBRE DE 1916

Aun cuando la pacificación de México llevaría todavía un buen tiempo, tras la derrota de la División del Norte en las batallas de Celaya y León, la coalición constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza dominaba militar y políticamente “siete octavas partes del territorio nacional”, se consideraba “de hecho en posesión definitiva de la soberanía nacional”³ y se acercaba al momento de tener que regresar al orden constitucional. A diferencia de otros planes revolucionarios, como el de San Luis de 1910 o el de Ayala de 1911, que postulaban el regreso al orden constitucional al triunfo de la Revolución mediante la realización de elecciones legislativas federales para integrar el Congreso de la Unión, en las adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, Carranza incorporó una cláusula 4a. en la que se estableció que las elecciones del Congreso se realizarían “después de efectuarse las elecciones de ayuntamientos en la mayoría de los estados de la República”. Este cambio significaba en realidad seguir el camino

Ley para la Elección de los Poderes Federales (2 de julio de 1918); Decreto del Ciudadano Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista (25 de mayo de 1920), y Decreto que Reforma la Ley Electoral del 2 de julio de 1918 (7 de julio de 1920), en Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, 3a. ed., México, ADEO Editores, 1989.

³ Manifiesto a la Nación (11 de junio de 1915), en Jesús Acuña, *Memoria de la Secretaría de Gobernación*, op. cit., p. 307.

inverso al que tradicionalmente se había seguido en este tipo de pronunciamientos. Es decir, en lugar de elegir primero un Poder Legislativo nacional que fijara las nuevas reglas de legitimación de la autoridad, el Primer Jefe optó por dar primero formalidad a la instalación de las autoridades del primer nivel de gobierno en el territorio que controlaba la coalición constitucionalista. Con ello, más que buscar la “legitimidad desde abajo”, Carranza retomaba la experiencia que venía del siglo xix, ratificada en la ley electoral de 1911,⁴ que partía de los ayuntamientos como base de la realización de las elecciones y se preparaba para la organización de los comicios federales que estaban por venir.

Al comenzar el año de 1916 se pensó que la situación político-militar del país permitía ya iniciar el proceso de regreso al orden constitucional y, en ese sentido, se anunció en febrero la realización de una nueva asamblea constituyente.⁵ Sin embargo, la situación generada por el asalto de Francisco Villa a la población de Columbus, Arizona, la noche del 3 de marzo de 1916, alargó un poco el inicio de este proceso y fue hasta el 14 de junio de ese año cuando fueron convocadas las elecciones municipales en todo el país, las cuales se realizaron en septiembre y para un mandato de 15 meses, del 1 de octubre de 1916 al 31 de diciembre de 1917.

De las bases emitidas por Carranza para la realización de estas elecciones destacan tres elementos que considero muy importantes. Primero, que fueron concebidas fundamentalmente como el medio para transitar del régimen militar que imperaba a un orden legal que facilitaría las labores de policía y vigilancia. Segundo, la combinación de autoridades de diferente nivel que intervendrían en su realización. Por una parte, fueron convocadas por la primera jefatura, que tenía poderes extraordinarios y concentraba el funda-

⁴ El estudio sintético de las continuidades e innovaciones a la legislación electoral de México, Georgette José Valenzuela, *Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades*, México, IIS-UNAM, 1992.

⁵ *Revista de Revistas*, núms. 302 y 303, del 13 y 20 de febrero de 1916, en Ignacio Marván Laborde, *Nueva Edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, scjn, 2006, pp. 2823-2827.

mento de la legitimidad del poder en todo el país y, al mismo tiempo, tocó a los “gobernadores de los estados” —léase en prácticamente todas las entidades del país—, dirigentes militares o civiles integrantes de la coalición constitucionalista que ocupaban ese cargo, como “gobernadores preconstitucionales” por designación directa del Primer Jefe, no sólo dictar las disposiciones necesarias para la realización de las elecciones y velar que los ayuntamientos realizaran las labores de empadronamiento, instalación de casillas, mesas, cómputos, etcétera, sino la calificación de las mismas por medio de una comisión designada por ellos. Y en tercer lugar, no por conocido debemos dejar de mencionarlo, se estableció por razones de “elemental prudencia política” que no podrían ser electos quienes hubieran mostrado hostilidad a la causa constitucionalista.⁶ Como puede observarse, estas elecciones de ayuntamientos, que tenían el objetivo central de restablecer la autoridad civil, fueron convocadas conforme a las bases generales dictadas por una autoridad central que delegaba en los gobernadores preconstitucionales toda la autoridad legislativa, administrativa y jurisdiccional para realizarlas y resolver sobre su resultado, dándoles la facultad de impedir la representación de expresiones políticas que no les fueran afines en cada municipio del territorio que estaba bajo su mando.

SOBRE LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS CONSTITUYENTES DE OCTUBRE DE 1916

El 14 de septiembre de 1916 Carranza volvió a modificar el Plan de Guadalupe. En las adiciones de diciembre de 1914 había establecido que una vez celebradas las elecciones de ayuntamientos se convocaría a elecciones generales para integrar los poderes federales; con la nueva reforma, Carranza decidió que previamente a éstas se convocaría a un nuevo Congreso Constituyente. Sus razones fue-

⁶ Jesús Acuña, *Memoria de la Secretaría de Gobernación, op. cit.*, p. 350.

ron fundamentalmente dos: era el camino más seguro para avanzar en la pacificación del país y, sobre todo, sería la forma de legitimar y consolidar las reformas de la Revolución, pues si esto se hacía en un congreso ordinario y de acuerdo con los procedimientos de reforma constitucional establecidos, el destino de los cambios impulsados por la Revolución sería lento e incierto.

De la convocatoria a la nueva asamblea constituyente, en materia electoral hay que destacar tres elementos que nos ilustran las condiciones en que fue realizada esta elección. De entrada, se asentó explícitamente el principio de que “los enemigos de la Revolución son los enemigos de la nación” —el cual de manera implícita tendría una vigencia de décadas—, y se reiteró la disposición de que no podían ser electos diputados constituyentes “los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista”: quedaban fuera quienes hubieran colaborado con Huerta, Zapata y Villa. También cabe señalar que el requisito de vecindad para poder ser electo se limitó a seis meses, lo cual refleja la movilidad geográfica que tuvieron quienes participaron en la coalición constitucionalista, pues era muy común que tanto militares como civiles fueran nortños que impulsaban la Revolución en otras regiones del país o, simplemente, vecinos de un estado que habían tenido oportunidad de incorporarse a la política lejos de su lugar de origen. También considero importante enfatizar que, como todas las elecciones federales realizadas en el periodo, éstas se hicieron con base en el censo de 1910 y la división distrital de 1912.⁷

Las elecciones se realizaron en un lapso muy corto, dado que entre la convocatoria y el día de la votación, del 14 de septiembre al 22 de octubre, corrieron únicamente 37 días. Ello significó que los presidentes municipales que asumieron sus cargos el 1 de octubre tuvieron sólo tres semanas para cumplir con las tareas electorales que la ley les encomendó: elaborar el padrón, dividir el municipio en secciones electorales e integrar casillas y juntas computadoras

⁷ Decreto de adiciones y Ley Electoral del 14 de septiembre de 1916, *op. cit.*

distritales de los votos. Por ello, no es de extrañar que, como señalaron en su momento todos los testimonios y ha sido reiterado en la historiografía sobre el tema, la participación difícilmente llegara a 30% de los lectores.⁸

Al día siguiente de esas elecciones se formó el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) integrado por prácticamente la plana mayor del constitucionalismo. En esa misma semana se formalizó en Palacio Nacional el pacto entre los generales Álvaro Obregón y Pablo González para postular a Venustiano Carranza como candidato a la Presidencia de la República en las elecciones constitucionales que se celebrarían después de realizado el Congreso Constituyente de 1916-1917. Desde sus orígenes, el PLC sufrió de una fuerte división. Los ex diputados renovadores, particularmente Félix Palaviccini —en ese momento director del periódico *El Universal* y diputado electo al Constituyente por el Distrito Federal—, eran objeto de un fuerte rechazo por parte de otros colaboradores del gobierno preconstitucional de Carranza, especialmente por Obregón, secretario de Guerra y jefe de la División Noroeste del Ejército Constitucionalista. La evidencia indica que el PLC se formó como un intento de cohesionar a los constitucionalistas en torno a la candidatura de Carranza y que no actuó como partido político en las votaciones realizadas durante el Congreso Constituyente dado que, a pesar de la estridencia, la credencial de Palaviccini fue aprobada prácticamente por unanimidad, y las votaciones divididas fueron decididas por coaliciones *ad hoc* en las que no se identificaba cohesión partidaria alguna.⁹

⁸ Véase Charles C. Cumberland, *La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975; y Alan Knight, *La Revolución mexicana. Del Porfiriato al nuevo régimen constitucional*, vol. II. *Contrarrevolución y reconstrucción*, México, Grijalbo, 1996.

⁹ Revisión de *El Universal* de octubre de 1916 a febrero de 1917; Félix F. Palaviccini, *Mi vida revolucionaria*, México, Ediciones Botas, 1937; e Ignacio Marván Laborde, “¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?”, México, CIDE, DT-DEP 152, 2004.

SOBRE LA CUESTIÓN ELECTORAL
EN EL CONSTITUYENTE DE 1916-1917

En lo que se refiere al sistema electoral, las principales decisiones tomadas por los constituyentes fueron la ratificación del sufragio universal masculino; el incremento de las restricciones al voto pasivo para los cargos de legislador federal, gobernador o Presidente de la República; la ratificación del principio de elección popular directa por mayoría relativa en todas las elecciones; el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones de los colegios electorales que calificarían las elecciones de diputados, senadores y presidente; y la no reelección absoluta del presidente y de los gobernadores de los estados. Sólo fueron causa de alguna discusión importante la ratificación del sufragio universal masculino y algunas de las restricciones al voto pasivo para los legisladores federales.

Al abordar las “prerrogativas del ciudadano”, dado el debate histórico sobre la necesidad de restringir el sufragio para evitar la manipulación del voto y tener una democracia responsable, era previsible que en relación con la amplitud del sufragio se tuvieran que hacer definiciones en torno a dos temas: restringir o no el derecho de votar a aquellos que tuvieran un mínimo nivel de educación; y la cuestión del sufragio femenino. En su discurso ante los constituyentes del 1 de diciembre de 1916, Carranza dio por válidas las críticas al sufragio universal; sin embargo, consideró que eran una “verdad teórica”, pero que “en el caso de México factores o antecedentes históricos que obligan a aceptar una solución distinta de la que lógicamente se desprende de los principios de la ciencia política” y tras explicar las razones que tuvieron los constituyentes de 1856-1857 para aprobar el sufragio universal, consideró que ahora también “sería impolítico e inoportuno en estos momentos, después de una gran revolución popular, restringir el sufragio”. Carranza consideró inamovible el principio del sufragio universal y confió que en el futuro los riesgos que se le atribuían podrían ser controlados, por el desarrollo de la instrucción y, sobre

todo, en que la obligación de votar se haría efectiva y se sancionaría su no cumplimiento. En su dictamen la 1a. Comisión de Constitución reprodujo tanto las objeciones al sufragio universal como los argumentos que impedían suprimirlo; sin embargo, en el debate intervino ampliamente en contra el diputado Esteban Baca Calderón, argumentando que en las condiciones de México el sufragio universal sería un arma en manos de la reacción que obligaría a los liberales al fraude electoral y propuso que el mencionado sufragio se aplicara sólo para el caso de las siguientes elecciones federales.

Por lo que se refiere al sufragio femenino, conviene señalar que Carranza lo omitió y que la 1a. Comisión recibió varias solicitudes para que fuera incluido en la nueva Constitución; sin embargo, en su dictamen consideró que el hecho de que algunas mujeres “excepcionales” sí tuvieran las condiciones para ejercer satisfactoriamente derechos políticos, ello no era razón suficiente para concedérselo a las mujeres “como clase”. Para ubicar esta decisión en su contexto histórico, es necesario hacer notar que en esto nuestros constituyentes no fueron tan permeables, como en la cuestión laboral, al progresismo de la época que ya había logrado esta conquista democrática en algunos estados de la Unión Americana. Sin embargo, también es justo decir que después de varios años de lucha organizada, la 19a. Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, que estableció el sufragio femenino en igualdad a los varones, fue aprobada el 26 de agosto de 1920; y que, en Inglaterra, después de años en los que hubo represión, encarcelamientos y huelgas de hambre de dirigentes sufragistas, la igualdad del derecho a votar no fue totalmente establecida sino hasta 1928.¹⁰

También fueron objeto de discusiones importantes las decisiones relativas a lo que podemos denominar las cláusulas de ingreso a este grupo selecto de la clase política. Requisitos tales como el tamaño que debería tener la Cámara de Diputados y algunos para

¹⁰ El dictamen y los debates en *Nueva Edición del Diario de los Debates del Constituyente de 1916-1917*, op. cit., pp. 1257-1286.

ser legislador federal. En lo que se refiere al tamaño de la primera, el proyecto de Carranza del artículo 52 y el dictamen de la 2a. Comisión que lo ratificaba, fueron derrotados contundentemente. Por razones de “funcionamiento” y “economía de recursos”, se había propuesto una Cámara de 150 miembros (un diputado por cada 100 000 habitantes); la asamblea rechazó el dictamen y aprobó que se mantuviera el número de diputados que había tenido desde 1901, es decir 250, uno por cada 60 000 habitantes.

Los dictámenes correspondientes a las seis fracciones del artículo 55, que fijan los requisitos para ser diputado y, salvo la edad, también para ser senador, fueron discutidos y aprobados los días 6 y 8 de enero de 1917. La 33a. sesión, la vespertina del 6 de enero, se dedicó a la discusión de la fracción I. La 2a. Comisión adicionó en su dictamen el requisito de que para ser diputado no sólo se tenía que ser ciudadano mexicano y “saber leer y escribir”, como lo señalaba el Proyecto de Carranza, sino “ser ciudadano mexicano por nacimiento”. El argumento fue que el proyecto de constitución establecía que en caso de falta absoluta del Ejecutivo, correspondería al Congreso elegir al presidente que lo sustituyera, y en esas circunstancias, todos los legisladores eran “presidenciables”. El argumento era y es absolutamente falso, dado que el Congreso no tiene obligación de elegir entre uno de sus miembros a quien sustituya al presidente y, en el caso de optar por uno de ellos, sólo son elegibles quienes cumplan con todos los requisitos para serlo; sin embargo, la adición prosperó. Considero que la cuestión de los “presidenciables” era quizás una argucia para tratar de encubrir el celo político nacionalista y, a la vez, localista que marcó al Constituyente en varios temas y se expresó con nitidez en la discusión de estas fracciones. En el debate, la 2a. Comisión aceptó sin resistencias la supresión del requisito de que los legisladores supieran leer y escribir, pero ante la propuesta de que se eliminara el requisito de “ser mexicano por nacimiento” para ser legislador federal, el presidente de esta comisión, Paulino Machorro, señaló que el “extranjero que viene a México es más fuerte que nosotros”, sólo quiere “sus intereses y negocios” y expresó, sin inhibiciones, lo que él

sentía cuando veía por las calles a los extranjeros: "...su aspecto altivo, van por las calles llenándolas, nos hacen un lado a todos... y se me figura que por las baldosas de nuestras banquetas resuenan aún los acicates de Pedro de Alvarado". Como puede observarse, las motivaciones de esta disposición estaban lejos de la cuestión de si los diputados y senadores, hipotéticamente, eran "presidenciables".

El día 8 de enero se aprobaron los demás requisitos para ser legislador, veamos rápidamente qué pasó. El único dictamen que se aprobó sin discusión y por unanimidad fue el de la fracción VI, que ratificó la prohibición, estipulada desde 1857, a la elección de los ministros de culto. Fueron muy discutidos, aunque aprobados por holgada mayoría, los dictámenes de las fracciones II, IV y V. En la fracción II se estableció la edad de 25 años cumplidos el día de la elección, y fue aprobada con 99% de los votos, aunque en el debate se discutió ampliamente la contrapropuesta de que, dados los méritos revolucionarios de la juventud, la edad se redujera a 21 años. El dictamen de la fracción IV, que estableció un lapso de 90 días anteriores a la elección para que los militares que aspiraran a un cargo de elección popular se separaran del mando de tropas, fue objetado en el sentido de que para evitar el militarismo, lo ideal sería prohibir su participación en elecciones pero que, como mínimo, se estableciera que dejaran el mando de tropas cuando menos un año antes de la elección. A nombre de la 2a. Comisión el diputado Machorro llamó a la prudencia de la asamblea, pues consideró que: "en este momento en que la revolución acaba de triunfar, en que todavía los militares están con las armas en la mano y que la revolución para consolidarse necesita de sus servicios, creo que es sumamente delicado y lleno de dificultades tocar este problema de una manera tan minuciosa hasta quitarles el derecho de formar parte de aquellas asambleas reunidas precisamente en virtud de la revolución que ellos han llevado a feliz término". El dictamen fue aprobado sólo con 8% de los presentes en contra. La fracción V, que fijó el mismo lapso de 90 días para la separación del cargo para el caso de los secretarios, subsecretarios, magistrados de la Suprema Corte, gobernadores, sus secretarios, magistrados y jue-

ces federales y estatales también fue objeto de objeciones similares; sin embargo, fue aprobada por mayoría de 95% de los presentes. Conviene destacar que estas restricciones para militares y funcionarios eran una vieja demanda. La ley electoral de 1857 señalaba sólo el hecho de que estos funcionarios no podían ser nombrados diputados, por lo que podían presentarse a la elección y sólo en caso de ser electos tenían que renunciar. La reforma electoral de 1872 estableció que tenían que separarse del cargo 30 días antes de la elección y, ya en la ley electoral de 1911, se había instituido que deberían hacerlo 90 días antes. Carranza propuso elevar a nivel constitucional estas restricciones, pero en su propuesta contempló un lapso de 60 días. Lo que hizo la 2a. Comisión y los diputados aprobaron fue aceptar la incorporación de estas restricciones al texto constitucional, pero de acuerdo a como ya estaban en la ley desde 1911.

Finalmente, en lo que corresponde al proceso de aprobación del artículo 55, el dictamen de la fracción III fue aprobado en votación dividida con 64% de los votos de los presentes. En esta fracción se dispuso que los diputados federales y los senadores fueran originarios de la entidad o vecinos de ella cuando menos con seis meses de anterioridad al día de la elección. En el Constituyente de 1856-1857 el requisito de vecindad para ser diputado había causado una fuerte división. Los liberales puros proclamaban la libertad electoral y consideraron que regresar a este tipo de requisito, que había sido eliminado en el Acta de Reformas de 1847, “sería la villana transacción con el retroceso”. Por su parte, los defensores del arraigo y conocimiento de los problemas locales creían ver en el requisito de vecindad un valladar frente a la imposición de candidaturas desde el centro, particularmente en contra de las candidaturas de los políticos que permanentemente residían en la ciudad de México. En votación dividida de 41 contra 41, que la Mesa Directiva logró que no se repitiera e interpretó como un voto a favor de mantener el requisito de vecindad aprobado unos días antes, se impuso el texto del artículo 56 de esa Constitución en el que se estableció que para ser diputado se requiere “ser vecino del Estado o Territorio que hace la elección” y que la vecindad no se perdía

“por ausencia de cargo público de elección popular”. Sin embargo, esta disposición fue siempre burlada. La propia ley electoral de 1857, en su artículo 41, establecía que el ciudadano electo simultáneamente por dos o más distritos “deberá preferir la representación por vecindad; si no es vecino de ninguno, por el de nacimiento; y si no es vecino, ni natural de los distritos en donde lo hayan nombrado, la suerte decidirá cuál debe representar”. En el Constituyente de 1916-1917, aunque el diario de debates registra que algunos de los oradores señalaron que en los pasillos había diputados que reivindicarían la plena libertad electoral, la división que generó el tema de la vecindad fue más bien entre quienes estaban de acuerdo en que esta restricción fuera de un mínimo de seis meses anteriores a la elección y quienes pugnaron por incrementarla. Los oradores en contra, además de hacer mención de las prácticas de imposición de representantes que caracterizaron al régimen de Díaz, denunciaron que había diputados constituyentes interesados en “seguir representando Estados que no son suyos”; argumentaron también que los seis meses de vecindad no eran suficientes para que los “políticos profesionales” que “hoy son de un Estado y mañana de otro” ocuparan cargos de elección popular y propusieron que el requisito se elevara a un mínimo de dos o tres años de vecindad. El diputado por el VI Distrito de Guerrero, Francisco Figueroa, fue mucho más radical que quienes lo antecedieron en la palabra. Sostuvo que si se aprobaba esa fracción tal como estaba, “se dejaba abierta la puerta al vicio de la imposición”. Sostuvo que aunque se alegrara “que los hombres de la revolución pueden ir a todas partes, porque no en todas partes ha entrado la revolución”, éste era un asunto de derechos de los hijos de un estado y de soberanía de los estados. Para él, los avecindados no debían ser legisladores porque era injusto que “lo que correspondía a los dignos hijos de un Estado, lo vaya a aprovechar un ciudadano inútil que ha venido como un recomendado”, y remató señalando: “si los Estados son soberanos, deben ser los hijos del Estado los que lo representen”. El diputado Figueroa propuso que se cambiara la “o” por una “y”, para que quedara que para ser diputado

era necesario ser originario y vecino del estado, excluyendo así tanto a los no originarios como a los nacidos en el estado que no tuvieran una vecindad mínima de seis meses antes de la elección. Los oradores a favor de la vecindad de sólo seis meses argumentaron que los diputados representaban a la nación.¹¹

SOBRE LAS ELECCIONES FEDERALES DE MARZO DE 1917

Las elecciones constitucionales de Congreso y presidente con las que finalmente se regresaría al orden constitucional también se realizaron en tiempos muy apretados. Carranza publicó la Ley Electoral al día siguiente de que se promulgó la Constitución, es decir, el 6 de febrero de 1917, y las elecciones tuvieron lugar sólo cuatro semanas después, el segundo domingo de marzo. Se hicieron con el padrón y las secciones electorales establecidas en octubre de 1916 y, como es lógico, ya no se pudo prescribir que no podrían aspirar a ser electos los hostiles a la causa constitucionalista. Formalmente los presidentes municipales ya no tuvieron la tutela de los gobernadores para desempeñar las responsabilidades en la organización electoral que la legislación les daba y, al menos en el papel, se puede observar un fortalecimiento de las juntas computadoras distritales. En esta ocasión serían integradas por los presidentes de las casillas del distrito electoral, ellos mismos elegirían a su propia mesa directiva y ésta sería la responsable de dar su “creencial” al candidato y directamente enviar el expediente de la elección distrital a la secretaria de la Cámara de Diputados, así como las reclamaciones que hubiera al juez correspondiente, quien a su vez resolvería en juicio sumarísimo, en un plazo no mayor a seis días y enviaría la ejecutoria a la secretaria de la Cámara. La otra institución, cuyas funciones quedarían claramente estableci-

¹¹ El dictamen del artículo 55, los debates de las fracciones y el análisis del cambio que significaron estas disposiciones, en *Nueva Edición del Diario de los Debates...*, op. cit., pp. 1421-1532.

das en esta ley, fue la “junta preparatoria” de presuntos diputados para calificar la elección, con lo que se concretó el carácter de “definitiva e inatacable” de las resoluciones de las Cámaras con respecto a la calificación de las elecciones que recién se había aprobado en el Constituyente de Querétaro. En la ley electoral de 1917 se estableció que “se calificará, a pluralidad absoluta de votos, la legitimidad del nombramiento de cada uno de los miembros, y se resolverán irrevocablemente las dudas que hubiera en la materia”.¹²

SOBRE LAS ELECCIONES DE 1918

El proceso electoral para integrar a la XXVIII Legislatura también tuvo que realizarse a marchas forzadas: el 30 de junio de 1918 la XXVII Legislatura concluyó un periodo de sesiones extraordinarias aprobando la nueva ley electoral; el 2 de julio se publicó y al día siguiente entró en vigor, y se abrió así el registro de candidatos para la elección de la mitad de los senadores y de la totalidad de diputados que conformaban la Cámara baja; el registro de candidaturas se cerró el día 9 de julio y la jornada electoral tuvo lugar el último domingo de julio de 1918. En seguida, las juntas computadoras distritales hicieron su labor, recogieron numerosas impugnaciones, enviaron los expedientes a las Cámaras y la calificación de las elecciones se inició el 15 de agosto. Es decir, transcurrieron escasos 45 días para la preparación, campañas, elección, cómputos e inicio de la calificación. Antes de ver cómo se resolvieron estas elecciones es necesario explicar los contenidos básicos de la ley de 1918, así como plantear unas breves reflexiones sobre la realidad de los partidos políticos de la época y sobre cómo se formaban coaliciones mayoritarias de legisladores en la Cámara de Diputados y por qué eran tan inestables.

La Ley para la Elección de los Poderes Federales, como las anteriores que hemos revisado, dejaba en los niveles distrital, mu-

¹² Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, en García Orozco, *op. cit.*, pp. 219-225.

nicipal y estatal funciones electorales tan importantes como la elaboración del padrón, parte del diseño de la geografía electoral, el registro de candidatos, el cómputo y la elaboración de la documentación de la elección. A diferencia de los ordenamientos electorales anteriores, fue producto de una amplia discusión política y en ella se establecieron los consejos de “listas electorales”, “de distritos” y “municipales” que tendrían una integración más horizontal y enfrentarían de manera colegiada las tareas que se les encomendaban; también en ella se establecieron disposiciones de carácter penal para sancionar la parcialidad de las autoridades hacia una determinada candidatura, así como a los ciudadanos y candidatos que incurrieran en actos de violencia o manipulación del voto.¹³

Sin embargo, debemos resaltar el hecho de que el control final del proceso, es decir, la validez o invalidez de la elección en cada distrito y el poder absoluto de decisión sobre quién entraba y quién no a las Cámaras, recaía constitucional y legalmente en quien tuviera mayoría en los colegios electorales.¹⁴ Dado su nuevo estatus constitucional, los colegios electorales fueron un factor centralizador determinante en la formación del poder político después de la Revolución. En realidad, la “soberanía” que tenía la mayoría en el colegio electoral fungió como contrapeso a las tendencias centrífugas que padecía la ley de 1918. Sin este papel centralizador que desempeñaron eficazmente los colegios electorales, no sería posible explicar por qué, con base en la aplicación de esa ley, que supuestamente producía fragmentación, se formó el partido único o por qué y cómo, antes de la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, se formaban en las Cámaras mayorías y minorías que actuaban de acuerdo con sus objetivos.

Con respecto a los partidos, es necesario hacer algunos señalamientos que nos ayuden a entender lo que realmente eran y signi-

¹³ “Ley para la Elección de Poderes Federales, 2 de julio de 1918”, en García Orozco, *Legislación electoral mexicana...*, op. cit., 1973, pp. 225-237.

¹⁴ *Idem.*

ficaban entre 1917 y 1920. Los partidos y las diferentes agrupaciones políticas se organizaban a nivel local, con el objetivo básico de presentar candidaturas y representarlas en las funciones electorales. Los partidos eran, en el mejor de los casos, articuladores de clubes locales para presentar candidatos y, en virtud de las reglas de competencia y funcionamiento del sistema presidencial de gobierno, para tener éxito en sus aspiraciones políticas debían vincularse con el candidato presidencial con mayores posibilidades de triunfo.

Por ejemplo, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), que tradicionalmente había sido considerado como el más importante en ese momento, podía llegar a tener un grado de dispersión tal que tuviera más de un club en un mismo distrito electoral; en tal caso se formaban el Club Liberal Constitucionalista Número 1 del 2o. Distrito, el Club Liberal Constitucionalista Número 2 del 2o. Distrito, etcétera; o podía darse también el caso opuesto, como el de Eduardo Neri, político afín a Obregón que, al mismo tiempo, podía representar a los clubes Libres del Sur, Morelos, Costa Chica y Juan Álvarez de diferentes distritos del estado de Guerrero. Llama también la atención que era común que diputados federales que, durante la XXVIII Legislatura, actuaron en el bloque mayoritario, supuestamente hegemonizado a partir de 1919 por el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), firmasen manifiestos político-electorales no como “milитantes” de ese partido, sino como miembros y representantes de muchas otras organizaciones, como el “Partido Revolucionario Sonorense”, del “Partido Socialista de Yucatán”, del “Partido Nacional del Trabajo” o del “Partido Obrero Estudiantil de Coahuila”.¹⁵ Como puede observarse, no sólo era muy relativa la existencia y el nivel de articulación de los partidos, sino también la identificación y la “milитancia” partidarias que se

¹⁵ Información recopilada en diversos documentos reproducidos en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de la XXVIII Legislatura, en *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, 1916-1994*, en disco compacto (Diario, 1994). En adelante me referiré a esta misma fuente por la abreviatura D.D. y la fecha de la sesión correspondiente.

presentaban en el terreno electoral, que ya en las Cámaras no se traducían en “multipartidismo”.

La ley de 1918 formalizaba la existencia de “partidos políticos” si éstos cumplían con ciertos requisitos tales como el de haber sido constituidos en una asamblea de un mínimo de 100 ciudadanos, contar con un programa y tener una publicación al menos durante los dos meses anteriores a la elección. El reconocimiento se daba a nivel municipal y consistía, simplemente, en dar a una candidatura el estatus de estar vinculada con un partido; la ley, al mismo tiempo, aceptaba el registro de candidaturas independientes, con los únicos requisitos de contar con el apoyo de 50 ciudadanos y tener un programa.¹⁶ Una vez registrados los candidatos de partido y/o los independientes, se les otorgaba el derecho de contar con representantes en las distintas fases del proceso electoral. Los incentivos para ser candidato de un partido consistían, básicamente, en no tener que conseguir personalmente el apoyo de 50 ciudadanos; contar con el respaldo de los representantes de partido en el desarrollo del proceso; tener la protección que suponía actuar en grupo; y, sobre todo, si la candidatura se vinculaba con alguno de los grupos que controlarían la calificación final de la elección, tener asegurado el triunfo, independientemente del resultado de la elección. Si, por el contrario, un candidato no tenía o no lograba vínculos con el grupo o grupos que tendrían el control del colegio electoral, sus probabilidades de incorporarse a la Cámara eran escasas.

El carácter de “definitivas e inatacables” de las resoluciones de los colegios electorales subordinó la intervención de los jueces en los procesos electorales a las decisiones de quien tuviera la mayoría en colegios electorales. En síntesis, el procedimiento era el siguiente: las juntas computadoras distritales contaban los votos y entregaban credenciales a los ganadores; los perdedores o cualquier ciudadano podían presentar quejas y solicitudes de nulidad

¹⁶ “Ley para la Elección de los Poderes Federales, 2 de julio de 1918”, en García Orozco, *Legislación electoral mexicana...*, op. cit., pp. 225-237.

ante éstas, pero las juntas sólo debían añadirlas al expediente de la elección, abstenerse de calificarlas y enviar los expedientes a la Cámara correspondiente. Estas juntas computadoras también debían consignar ante la “autoridad judicial competente” las reclamaciones que se hubiesen presentado en las casillas, para que se practicasen las averiguaciones pertinentes; pero las resoluciones de los jueces debían ser comunicadas directamente a la Cámara correspondiente y la mayoría decidía sobre su procedencia. Paralelamente, cualquier ciudadano podía presentar ante las Cámaras solicitudes de nulidad de una o varias elecciones para que éstas las estudiaran y resolvieran.¹⁷ Con respecto a la integración de los colegios electorales, la Constitución señalaba, simplemente, que cada Cámara calificaría su elección, y en los artículos transitorios de la ley electoral que se aplicaron en las elecciones de la XXVIII Legislatura se estableció que los diputados electos y los senadores de nueva elección se reunirían en sus respectivas Cámaras, “sin necesidad de citación”, a las 15 horas del 15 de agosto para constituir la junta preparatoria y comenzar a organizar el proceso de calificación de cada elección a pluralidad de votos.¹⁸

Las comisiones de credenciales, integradas por el voto de la mayoría de los presuntos, revisaban cada expediente distrital, analizaban las impugnaciones, decidían, con absoluta libertad, sobre las resoluciones de los jueces y presentaban su dictamen al pleno en el sentido de quién había ganado la elección o si ésta debía anularse. Se hacía la discusión del dictamen, los afectados se defendían y la mayoría decidía, en forma definitiva, quién sí y quién no era diputado. Las discusiones reflejan claramente la función centralizadora de los colegios electorales: la revisión de credenciales servía para que “se depuren los miembros de la revolución”, acla-

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ “Ley para la Elección de los Poderes Federales, 2 de julio de 1918”, en García Orozco, *Legislación electoral mexicana...*, op. cit., p. 235.

raba públicamente la “personalidad” de los presuntos y, finalmente, resolvía “...esa soberanía brutal del número...”¹⁹

Si bien estas frases, pronunciadas por quienes en ese momento estaban en minoría, pudieran considerarse sólo como un recurso retórico, si se revisan también las razones jurídicas de quienes tenían mayoría confirmaremos que este funcionamiento de los colegios era apegado al espíritu de la ley y al “diseño institucional”:

La Ley Electoral quizá sea mala; ¡qué culpa tenemos los miembros del Partido Liberal Nacionalista, si fueron los del “pelecé” los que hicieron esa ley! ¿Qué la ley es mala?, Cúlpease a ellos, pero no a nosotros [...] ¿por qué espantarse ahora de que las armas que ellos esgrimieron en el periodo pasado, sean las mismas que se empleen ahora para castigar sus disparates pasados? [Trigo].²⁰

En estas condiciones institucionales se puede entender por qué podía haber un sinnúmero de siglas y agrupaciones políticas en el territorio nacional, pero no en el funcionamiento de las Cámaras; ahí, una vez pasada la elección, se formaban desde las juntas preparatorias coaliciones de mayoría y minoría por encima de los partidos que formalmente habían participado en las elecciones. Pero, una vez constituida la legislatura, las coaliciones de legisladores eran inestables, pues los legisladores votaban de manera autónoma con respecto a los supuestos partidos y para la resolución de cada asunto era necesario formar una coalición mayoritaria.

Veamos someramente qué pasó en las elecciones de 1918. De manera similar a la que Madero, en 1911, formó el Partido Constitucional Progresista (PCP) para intentar integrar una mayoría gobiernista en las Cámaras, Carranza impulsó, para las elecciones de 1918, al Partido Liberal Nacionalista (PLN). El objetivo era obtener la mayoría para dar mayor estabilidad al gobierno, moderar las de-

¹⁹ Véase intervención del diputado Trigo, en *D.D.*, sesión del 22 de agosto de 1918.

²⁰ *Idem.*

mandas revolucionarias y dar cauce a la sucesión presidencial. También como Madero, Carranza tuvo un éxito inicial y después fracasó. El Gran Partido Liberal Nacionalista, como les gustaba llamarse, impulsó candidatos a la XXVIII Legislatura para “encauzar a la Patria por una senda de positivo bienestar y segura tranquilidad”, buscó contar con “hombres desinteresados” cuya labor se desarrollase “en el seno del gobierno”.²¹

En buena medida, la formación del PLN se debió al deseo del gobierno de desplazar al “núcleo duro”, “ala izquierda” u “obstruccionistas”, identificados en su mayor parte como afines al PLC, que habían logrado un cierto dominio en la XXVII Legislatura. Carranza consideraba que habían obstaculizado su labor de reconstrucción, particularmente en la férrea oposición que presentaron contra la ley de suspensión de garantías que ya había sido aprobada por el Senado y que el Ejecutivo se vio obligado a retirar para evitar mayores divisiones.²² Al revisar las listas de diputados “leales defensores del gobierno” y diputados “obstruccionistas” de la XXVII Legislatura que se reeligieron en la XXVIII, se puede apreciar que ese objetivo del PLN se logró con creces: de acuerdo con el “Cuadro Estadístico del Congreso de la Unión. XXVII Legislatura”, reproducido en el Diario de Debates el 10 de junio de 1918, de los 72 diputados considerados “leales defensores de Carranza” se reeligieron en la XXVIII 30 (41.67%), mientras que de los 162 considerados “obstruccionistas”, sólo pasaron a la siguiente 26 (16.5%).²³

²¹ Véase “Correspondencia del presidente del Ayuntamiento Constitucional de México”, 6 de julio de 1918, carta dirigida a Jerónimo Hernández, en *D.D.*, 22 de agosto de 1918.

²² Véase Ignacio Marván Laborde, “Ejecutivo fuerte y División de Poderes: El primer ensayo de esa utopía revolucionaria”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE/Taurus, 2002; y “Don Venustiano Carranza, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias el 1 de septiembre de 1918”, en *Los presidentes de México ante la nación, 1821-1966*, t. III: “Informes y respuestas desde el 1 de abril de 1912 hasta el 1 de septiembre de 1934”, México, Cámara de Diputados-XLVI Legislatura, 1966, pp. 238-296.

²³ Estadística elaborada por el autor, con base en la información publicada en *D.D.*, 10 de junio de 1918.

Esto nos muestra que en sus primeras elecciones federales el gobierno de la Revolución, encabezado por el presidente Carranza, tuvo sobrada capacidad de intervención en el proceso y pudo hacerse de un cómodo dominio del Colegio Electoral.

Al instalarse la nueva Cámara en agosto de 1918, todo indicaba que el resultado de las elecciones era el de la formación de una nueva mayoría, afín a Carranza y muy moderada en sus aspiraciones revolucionarias. La discusión política clave del Colegio Electoral tuvo lugar cuando se desecharon las impugnaciones y se confirmó la derrota del candidato del PLC por el 2o. Distrito del Distrito Federal, Miguel Alonzo Romero, quien había destacado durante la XXVII Legislatura por su oposición al gobierno de Carranza. Al momento de discutir esa elección se deslindaron los campos y las tesis de la mayoría y la minoría con las que se iniciaba la legislatura. Por la minoría, García Vigil, Siurob y Vadillo acusaron a la nueva mayoría de ser incondicional al gobierno de Carranza y de estar articulada en torno a los objetivos de orden y estabilidad y afirmaron que se opondrían a todo lo que se planteara en contra de las reformas revolucionarias.²⁴ Por su parte, quienes estaban en mayoría en ese momento, en voz de los diputados Marciano González y Soto Peimbert, demandaron respeto, ofrecieron tolerancia y sostuvieron que ser revolucionario era respetar el “Código de la Revolución” y “no ser esclavo ni del gobierno ni de las multitudes”. Definieron al PLN como “verdaderamente liberal”, porque su objetivo fundamental era cumplir con la ley y remarcaron que sería con sus actos con los que se vería si esta mayoría había sido formada por medio de las componendas de la consigna oficial o por la libertad de conciencia de quienes la integraban.

Los resultados de las elecciones federales de julio de 1918 dejaron la percepción nacional de que los “revolucionarios” en el gobierno habían sufrido una gran derrota y Carranza podría imponer su voluntad “conservadora” sin contrapeso alguno. En estos días, Emiliano Zapata envió una serie de comunicaciones a Álvaro

²⁴ D.D., 21 de agosto de 1918.

Obregón y a los obregonistas invitándolos a sumar fuerzas para impedir que Carranza los avasallara. En estas cartas alertaba a Obregón sobre “la reacción” que “amenaza como una verdadera avalancha las conquistas de la Revolución”, lo invitaba a culminar “su empresa de luchador ayudando a la nación a libertarse” y ofreció refugio en el sur a los diputados desplazados, en caso de que el gobierno de Carranza los persiguiera.²⁵

Sin embargo, lo que en septiembre de 1918 parecía una mayoría sólida en la Cámara de Diputados, al acelerarse los tiempos de la sucesión presidencial en el segundo semestre de 1919 se disolvió casi de inmediato. Ello sucedió a partir del 1 de junio cuando Álvaro Obregón lanzó su candidatura a la presidencia y la definió como de oposición al gobierno de Carranza. El hecho fue que, aunque en su conocido Manifiesto, Obregón pretendió poner su candidatura por encima de los partidos políticos, en la Cámara de Diputados se cohesionó en torno a él una mayoría de oposición que se volvió a cobijar en el “pelecé”.

LA RUPTURA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL EN LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL DE 1920

Tras el triunfo del Plan de Agua Prieta de nuevo se interrumpió el orden constitucional y la designación del presidente provisional para sustituir a Carranza, así como las elecciones federales de 1920 se hicieron con disposiciones de excepción dictadas por Adolfo de la Huerta, como “Ciudadano Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista”, el 25 de mayo de 1920. Con base en este instrumento, se desconoció la integración y la existencia de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, electa en diciembre de 1919. De la Huerta citó al Congreso a sesiones extraordinarias con el único objeto de elegir al presidente provisional y definió las ba-

²⁵ Carta de Obregón a Zapata, 17 y 24 de agosto de 1918, en John Womack, *Zapata y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1997, p. 303.

ses para las elecciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales de 1920. Además del aplazamiento de los comicios, de julio al primer domingo de septiembre y el consiguiente corrimiento de todo el proceso electoral, cabe destacar la supresión para esta elección de los avances formales que se habían dado en la legislación de 1918 en la integración de órganos colegiados para la organización de las elecciones y el regreso a la centralidad de los presidentes municipales que en buena medida respondió a la necesidad de renovar las lealtades de la maquinaria electoral que incipientemente se venía formando desde el segundo semestre de 1916.

CONCLUSIONES

Dadas las reglas y los tiempos tan apretados con los que se realizaron los comicios que hemos revisado, se puede afirmar que las elecciones nacionales que tuvieron lugar en 1916, la de 1917 y la de 1918, fueron procesos organizados no sólo con base en el mismo censo, padrón, división distrital y seccionamiento, sino seguramente con el mismo personal y, que las modificaciones a la Ley Electoral de 1918 para organizar la elección de 1920 después del golpe de Estado, apuntan hacia la necesidad de buscar la lealtad de las estructuras que organizaban el proceso electoral. Esto me parece indicativo de dos fenómenos importantes. Primero, por descentralizadas que hayan sido las elecciones realizadas por la coalición constitucionalista, el análisis que hemos realizado nos permite suponer que sí fue posible ir formando un aparato electoral, y así parece demostrarlo el triunfo arrollador que obtuvo el gobierno de Carranza en las elecciones para integrar la XXVIII Legislatura en julio de 1918. Y, segundo, la mera posibilidad de la existencia de esta incipiente estructura electoral nos explica por qué la rebelión contra el gobierno fue la mejor opción aun para el muy popular Álvaro Obregón, quien enfrentaría un candidato como Ignacio Bonillas que carecía de arraigo alguno, pero que sí

contaba con el decidido apoyo del gobierno de Carranza y de la mayoría de los gobernadores.

Al mismo tiempo, el análisis de la cuestión electoral en este periodo nos deja claro que, a diferencia de la fortaleza de los caudillos regionales con fuerza militar propia, que el presidente Juárez tuvo que enfrentar después de las guerras de Reforma y contra la Intervención, el quinquenio 1916-1920 no corresponde a un momento de fuertes caudillismos regionales, dado que el país se fue pacificando y restableciendo el orden constitucional estado por estado bajo el mando directo de Carranza. En realidad, la fortaleza política de los caudillos regionales de la Revolución mexicana es un proceso que cristalizó después, durante la hegemonía de los sonorenses.

Finalmente, por lo que toca a las particularidades que tuvieron las reglas e instituciones electorales en esos momentos, desde la perspectiva del presente, me parece pertinente llamar la atención sobre los siguientes aspectos. Los partidos políticos, que si bien las leyes los reconocían y les fijaban requisitos para su integración, en la práctica no tenían más derechos que los candidatos y los propios ciudadanos, como los de presentar reclamaciones y recibir información. También resalta la intervención que podían tener los jueces en la resolución de las reclamaciones presentadas por ciudadanos, candidatos o partidos, sobre el padrón, la violencia o coacción del voto y los cómputos electorales, pues si bien las resoluciones de los colegios electorales eran definitivas e inatacables, previamente las autoridades electorales estaban obligadas a presentar directamente al juez las reclamaciones, y los letrados debían resolver sumariamente y enviar sus resoluciones a la Cámara respectiva para sumarlas a los expedientes distritales que se revisarían en el Colegio Electoral; esto pone en cuestión la creencia común de que el Poder Judicial no tenía intervención alguna en materia de elecciones. Por último, aunque ya se señaló en el texto, destaca la importancia determinante de los colegios electorales en el resultado de las mismas, lo cual propició, mientras éstos existieron, que el peso y el cumplimiento de las leyes electorales fuera muy relativo.

El caudillismo electoral hasta 1929

JEAN MEYER

En San José de Gracia nunca había habido elecciones. Las primeras fueron en 1911. Mucha gente acudió a votar por Madero y Pino Suárez, contaba en 1966 don Luis González; un año después su hijo, el historiador Luis González y González publicaba su glorioso “Pueblo en vilo. Micro historia de San José de Gracia” y apuntaba, a propósito de las elecciones presidenciales de 1940: “Desde los tiempos de Madero no se había interesado la ciudadanía de San José en ningunas elecciones”.¹

En los países con una tradición democrática certera pero puramente formal, un abismo separa la cultura política de las élites y la de las masas; no es necesario denunciar virtuosamente a las prácticas electorales del Porfiriato —no muy diferentes por cierto de las de todo el siglo xix anterior—, tampoco es necesario invocar los tiempos “extraordinarios” de la Revolución, una revolución que no termina en 1910, para entender una realidad muy concreta: en México, entre 1920 y 1940, hay una realidad fundamental que no cambia, a saber: que 70 o 75% de la población vive en pequeñas comunidades rurales, en un universo mental y cultural que inter-

¹ Luis González, *Pueblo en Vilo*, México, Colegio de México, 1972, p. 191.

preta, aguanta, utiliza las elecciones de una manera sui géneris, muy alejada de nuestra concepción “democrática” de la democracia electoral, idealmente vista como la expresión absolutamente libre, informada, autónoma, de la voluntad y de la conciencia política de cada ciudadano y ciudadana.

Sobre este fenómeno geográfico, social y cultural podía montarse la voluntad de los actores políticos, minoría en una minoría, de ganar las elecciones “desde la ley”, más que en las elecciones mismas, y de “arrebatarlas” cuando era necesario. Tal fue el caso en todos los países comparables a México, tanto en América como en Europa: en la Francia del siglo xix, por ejemplo, con sus prefectos que tenían la pesada responsabilidad de ganar las elecciones para el “oficialismo” en turno.

Como bien escribió Luis Medina:

La historia política del México independiente puede verse como la de los desacuerdos y luchas interelitarias sobre las formas y ritmos para integrar y desarrollar a la nación. Sin embargo, en estas disputas no aparece el tema de las reglas del juego político, sino hasta finales del Porfiriato, con el movimiento de Madero, para caer en el letargo después de 1920, reaparecer en 1945, y luego conservarse fuera del foco de atención hasta 1988.²

Entre 1920 y 1940 volvió a establecerse, por lo tanto, lo que se llama “el gobierno elector”, versión modernizada de lo intentado por Juárez y Lerdo de Tejada, algo ya conseguido por Porfirio Díaz con su formidable maquinaria electoral. Entre 1913 y 1929 no hubo manera de integrar, mucho menos consolidar, un sistema de partidos, base indispensable para un verdadero juego electoral; a partir de 1929, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), empieza la construcción de un partido de masas que monopoliza todo el juego, incluso después del surgimiento del primer verda-

² Luis Medina Peña, *Visita guiada a las elecciones mexicanas*, documento de trabajo, México, CIDE, 2001, p. 3.

dero partido de oposición, Acción Nacional (PAN), al final de nuestro periodo. Sin embargo, estos 20 años quedan marcados por la inexistencia de reglas democráticas del juego electoral. En tales condiciones, ni vale la pena preguntarse si el verdadero electorado —25 a 30% urbano— aceptaba las reglas del juego, una condición fundamental para que se pueda hablar de elecciones democráticas.

Todo esto explica el arraigo de una mentalidad antipolítica, caracterizada por el hecho de que toda oposición considere al gobierno nacional, estatal, municipal como un usurpador que ha manipulado o robado las elecciones; algo que abre el camino al rompimiento, a la violencia, cuando no al levantamiento armado en cualquiera de los tres niveles.

EL SISTEMA ELECTORAL EN 1920

La ley electoral de 1911 instauró el voto secreto, creó la boleta electoral, y la reforma constitucional del 22 de mayo de 1912 volvió directa la elección de diputados y senadores; dio personalidad jurídica a los partidos, lo que debía permitir la formación de verdaderos organismos políticos y actores decisivos en el juego electoral: se les concedía la facultad de proponer candidatos para integrar las mesas directivas de las casillas, algo que quedó en estado virtual durante muchos años. La elección directa de diputados y senadores (faltaba todavía la de Presidente de la República), puso fin a una tradición exactamente secular, puesto que se remontaba a la Constitución de Cádiz. La XXV Legislatura, al principio de la presidencia de Madero, había sido todavía electa de manera indirecta, con baja participación y maquinaria electoral intacta, pero con la gran novedad de varios partidos en competición, entre ellos el flamante Partido Católico Nacional (PCN). En cambio, la XXVI Legislatura fue el resultado de las reformas mencionadas, pero Madero no pudo conseguir una clara mayoría en el Congreso.

Entre los decretos político-electorales de Carranza, anteriores al Congreso Constituyente, hay que destacar el que suprimía a los

jefes políticos, definidos como “autoridad intermedia” entre ayuntamientos y gobiernos estatales: así destruyó la maquinaria electoral porfirista. Les tocaría a sus sucesores inventar una nueva.

Una vez promulgada la Constitución de 1917 que instauró la elección directa del presidente, Venustiano Carranza expidió la famosa y decisiva Ley para Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918.³ Restableció el voto secreto abolido por él mismo en 1916 (uno tenía que firmar la boleta), eliminaba el requisito de la mayoría absoluta para la elección directa del Presidente de la República y otorgaba carácter permanente al padrón electoral sobre la base del censo nacional de población. Vale la pena recordar que el sufragio no es universal porque las mujeres quedan excluidas y lo quedarán hasta que en tiempos de Adolfo Ruiz Cortines se les reconozca el derecho de voto pasivo y activo. El noble intento de la legislatura local del estado de Guanajuato para dar el voto en las elecciones municipales a las mujeres “honestas”, en el verano de 1917, fue atacado como inconstitucional porque “era poner en manos del clero los asuntos públicos” (en palabras del médico, general, ex gobernador preconstitucional José Siurob): ahí murió la iniciativa.

“Por lo que se refiere a la calificación de las elecciones, el sistema ha permanecido invariable desde nuestros primeros documentos electorales. Los propios cuerpos colegiados calificaban las elecciones.”⁴

Al mismo tiempo, dicha ley conservaba la antigua descentralización del proceso electoral que seguía en manos de las autoridades locales: los presidentes municipales tienen todas las competencias que permitían y permitirán las maniobras electorales a partir de los padrones, las credenciales para votantes, la impresión de la documentación electoral y, lo más importante, la instalación de casillas. Así como la Ley Orgánica del 12 de febrero de 1857 permi-

³ Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana, 1812-1977*, México, Secretaría de Gobernación, 1978, pp. 272 y ss.

⁴ *Ibid.*, p. LV.

tía la integración de la mesa de la casilla con los primeros siete ciudadanos que se presentaban, en el México posterior a 1917, el presidente municipal designa al instalador de casilla y forma la mesa “con los primeros cinco electores que se presentarán en el lugar designado”, lugar también designado por el mismo presidente, lo cual dejaba la puerta abierta a todas las manipulaciones. La misma ley conservó las facultades de los gobiernos estatales y de los ayuntamientos para determinar las divisiones distritales y seccionales, poner las bases del padrón electoral y registrar los candidatos. Se entiende por qué Luis Medina sostiene que “las elecciones no van a ser el medio para regular la competencia y decidir el acceso al poder”.⁵ Hay que saber que las boletas electorales las imprime y las reparte el estado (local) y/o el municipio, los mismos que ratifican los resultados; cada partido registrado (su registro y el de los candidatos, como la inscripción de los electores, dependen de la buena voluntad de las autoridades) recibe un color para sus boletas; como el elector tiene que pedir la boleta del color correspondiente a su intención de voto, no hay secreto.

Cuatro cuartelazos acompañan cuatro elecciones presidenciales a lo largo del periodo examinado: Obregón contra Carranza, De la Huerta contra Calles, Serrano y Gómez contra Obregón, Manzo y Escobar contra... ¿Calles? Al nivel presidencial, lo que contaba no era el número de votos, sino el número de generales con mando de tropa, es decir, los generales como “grandes electores”; las elecciones venían después del desenlace al ratificar la decisión obtenida en el campo de batalla. Bien lo apuntó el joven periodista estadounidense invitado por el presidente Calles, Ernest Gruening: “desde la caída de Díaz, cada presidente ha llegado a su oficio por una elección que ratificaba su victoria previa en el campo de batalla”.⁶ En el marco estatal y municipal las cosas no eran muy diferentes, y las elecciones venían después de la batalla y de

⁵ Luis Medina Peña, *Visita guiada a las elecciones...*, op. cit., p. 12.

⁶ Ernest Gruening, *Mexico and its Heritage*, Nueva York y Londres, The Century Co., 1928, p. 393.

los enfrentamientos violentos que solían prolongarse hasta el mismo día del voto. Por eso el coordinador del proyecto propuso el título “caudillismo electoral” para los años que van hasta 1929, siendo Álvaro Obregón un verdadero caudillo al estilo siglo xix, personaje indispensable cuyo asesinato convenció al presidente Plutarco Elías Calles de que había que encontrar, inventar una solución institucional al problema recurrente de la elección presidencial, para empezar, y luego al de las elecciones legislativas, estatales y municipales.

¿DEMOCRACIA POLÍTICA?

El 25 de octubre de 1920 el Congreso de la Unión declaró que el general Álvaro Obregón había sido elegido por el pueblo como Presidente Constitucional de la República para el periodo del 1 de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924, con 1 079 000 votos a su favor, esto es, 96% de los votos oficialmente expresados; su rival Alfredo Robles Domínguez había cosechado escasos 47 000 sufragios. Las fuentes no mencionan la tasa de abstención, tampoco el total de los empadronados, pero las cifras de participación son bajas y seguirán bajas en las elecciones presidenciales de 1924 y 1928, antes de subir en 1929 y en 1934 para alcanzar en 1940 un total de 2 637 000 votos. Decía José C. Valadés:

Estas cifras (las de 1920), sin embargo, correspondían a una obligación política, mas no a la verdad del sufragio. Ni el número de ciudadanos, ni las prisas eleccionarias, ni el desdén cívico, ni el triunfo que de antemano habían trazado los obregonistas podía servir de guía para el logro de un millón de votos. La suma, eso sí, era propia de una improvisación electoral, más que de un engaño vulgar a la nación mexicana. Había necesidad, en el concepto de los líderes políticos de tales días, de iniciar formalmente la demo-

cracia electoral, por lo cual el suceso debería ser considerado a manera de mero ensayo.”⁷

Así y todo, no cabe duda, son los testimonios de la época que lo manifiestan, que la “elección” de Obregón y la instalación de su gobierno, después de la benéfica transición del interino De la Huerta, produjeron una sensación de esperanza: empezaba la “Reconstrucción” en un ambiente de entendimiento y reconciliación. Más allá de todo narcisismo, las memorias de Vasconcelos transmiten esa sensación de que, al empezar la presidencia de Obregón, todas las esperanzas estaban permitidas. Los testimonios recogidos por Luis González en San José de Gracia no reflejan otra cosa, así que desde la capital de la república hasta la periferia pueblerina la gente sentía que después de la tormenta salía el sol.

De cierta manera y de manera cierta uno puede decir que fueron precisamente las elecciones las que lo echaron a perder todo. De nuevo Valadés:

Así, la ley de la pólvora pronto ennegreció el cielo de la cordialidad, entendimiento y conciliación de la democracia política tan optimísticamente aceptada y proclamada no sólo por el mundo oficial, antes también por el popular. Y no fue tal cielo el único que se oscureció; pues muchas y grandes negruras aparecieron en el horizonte electoral. A la violencia de los campos de batalla, se pasó a la violencia en las calles de la urbe. El atropello y el engaño empezaron a ser vistos como parte adscrita a las cuestiones políticas, pero principalmente a las electorales.⁸

Hay que recordar que gran parte de lo que debe llamarse “clase política” reclutaba entre los guerreros los ciudadanos en armas de los años 1913-1920. La asonada de Agua Prieta contra el presidente

⁷ José C. Valadés, *Historia general de la Revolución mexicana*, t. VII, 4a. ed., México, Guernika, 1988, p. 91.

⁸ *Ibid.*, p. 114.

Carranza era muy reciente y ahí estaba el general Jacinto B. Treviño quien retaba a muerte al periodista Félix F. Palavicini y mataba al general José Alessio Robles. Pero a partir de 1921 cuajó la formación del gremio de los “muñidores electorales” que habían aparecido con motivo de las elecciones municipales de 1918. Estos agentes electorales de un nuevo tipo llegaron para quedarse ¿hasta...? Abusado quien ponga la fecha. Al iniciarse en 1921 los trabajos electorales en los estados para el cambio de autoridades locales, se manifestó claramente el fenómeno mencionado. La política se volvería una empresa ruidosa y lucrativa para aquellos agentes que trabajarían exitosamente para que los regímenes políticos estatales (y, en consecuencia, municipales también) no dependiesen del voto y del apoyo popular, sino de su fabricación a priori y a posteriori. Lo cual no evitó la división y la consecuente violencia, la pugna entre las legislaturas locales y los gobernadores, ambos adversarios, y los ayuntamientos, con o sin intervención del centro y del Ejército federal en calidad de “gran elector”.

Jamás vino el voto popular a zanjar semejantes disputas: camarazos, disoluciones, cuartelazos, tomas y/o incendios de palacios municipales o de gobierno, dos o tres congresos, a veces itinerantes, finalmente eliminación física de unos y otros, todo era bueno, todo se utilizaba, menos el recurso del voto popular.

De modo que en 1922⁹ los muñidores electorales y los estrategas de las facciones, aparte de imposibilitar la democracia electoral, empezaron a constituir una amenaza para la estabilidad del Estado, porque lo que ocurría a nivel municipal se repetía a nivel regional, hasta afectar las actividades del Congreso federal. Esto se ve claramente en el estudio de la gestación de la rebelión delahuertista, a la hora de la sucesión presidencial de 1923-1924, con el papel de las luchas políticas en San Luis Potosí: en este caso, el presi-

⁹ Hay que seguir la narración detallada, estado por estado, proporcionada por Álvaro Matute en *Historia de la Revolución mexicana*, t. VII, *Las dificultades del nuevo Estado*, México, El Colegio de México, 1995 y del mismo autor *Historia de la Revolución mexicana*, t. VIII, *La carrera del caudillo*, México, El Colegio de México, 1980.

dente Obregón había desconocido el resultado de las elecciones para elegir a quien había querido desde un principio. Nunca sabremos qué tan limpias habrán sido las elecciones aquellas, pero parece que, con cierta ingenuidad al estilo de Madero, Adolfo de la Huerta sí creía en las bondades del sufragio y en la posible democracia electoral. No los generales que lo empujaron a la rebelión; tampoco los generales Obregón, Calles, Amaro y demás. Para esa fecha, México no había encontrado la fórmula mágica para hacer efectivo el voto ciudadano.

De la Huerta creyó hasta el último momento en el sufragio universal porque su amigo Obregón había permitido una gran efervescencia política, alentando a la beligerancia de los (dizque) partidos; había reconocido los resultados electorales, mientras éstos no amenazaran sus proyectos, todo lo cual hizo crecer la ilusión sobre la posibilidad de lograr el famoso “Sufragio Efectivo” pregonado por Madero. José C. Valadés, con su acostumbrada lucidez acompañada de gran indulgencia para los actores históricos, comenta que para esta fecha:

grandes eran los justificados obstáculos para el ejercicio real y verdadero de la función electoral. El país era testigo de que allí a donde aparecieron los muñidores, se presentó el desdén de las clases rurales hacia los comicios; allí, en las poblaciones que estaban en formación urbana, ocurrió el atropello y la violencia electorales; allí a donde no faltó la violencia y el atropello, se descubrió que no había partidos, ni programas, ni adalides: allí, a donde se contó con adalides, programas y partidos, surgió la intervención oficial a la cual se le dio el apellido de imposición.¹⁰

Este gran fracaso de la democracia electoral se encuentra confirmado en la multitud de monografías de historia regional y de microhistoria coleccionada por Luis González en su biblioteca de San José de Gracia, así como en las entrevistas realizadas por varios

¹⁰ José C. Valadés, *Historia general de la Revolución...*, op. cit., p. 262.

historiadores (Archivo de Historia Oral de la Revolución y empresas individuales) a los veteranos de la Revolución (zapatistas, villistas, cristeros, obreros, políticos). Se debe en parte a una historia anterior, la de todo el siglo xix, como bien lo analizó Luis Medina, en parte debido al hecho de que la aplastante mayoría rural del país se encontraba en la situación de impotencia política señalada por Karl Marx; algo que hacía de ellos unos ciudadanos de segunda para los cuales el voto no significaba nada, sino una engañifa y una obligación sin la menor posibilidad de elegir libremente. En aquel entonces no se hablaba de la “reserva del voto verde”, pero de eso se trataba. El sistema político electoral mexicano era formalmente democrático, pero no era compatible con una realidad social que facilitaba el trabajo de los muñidores. De modo que la única manera de manifestar su opinión, su inconformidad contra la “imposición” era el recurso de las armas. Para muchos, en tales condiciones, como lo había sido para Madero, el levantamiento no solamente era correcto, sino que era necesario. Obregón había dado el ejemplo contra Carranza. Lo imitaron en 1923, 1927, 1929. Lo imitaron los cristeros a partir de 1926.

LA PRÁCTICA: “UNA CENA DE NEGROS”

Así llamó un viejo revolucionario nayarita a los años que corren de 1918 a 1934 para su estado: 16 años, es decir, cuatro periodos de gobierno, pues un gobernador duraba entonces cuatro años. De 1918 a 1934, en lugar de cuatro, encontramos a 32 gobernadores. En el primer cuatrienio, teóricamente de José Santos Godínez, desfilaron 6; en el segundo, de Pascual Villanueva, fueron 12; 6 para el periodo de José de la Peña y 8 en el tiempo que le correspondía a Luis Castillo Ledón. Francisco Parra fue el primer gobernador que pudo terminar su turno (1934-1937) sin sufrir cuartelazo o desafuero, lo que no implica que no haya pasado por muchos tormentos políticos.

Las cosas habían mejorado un poco en tiempo del presidente Obregón, con todo y las mentiras de las mesas de votación y juntas computadoras y empadronadoras, con todo y la instalación de dobles ayuntamientos, puesto que Obregón, con mucho ingenio político, alcanzaba a “sacar el buey de la barranca”. En algo se parecía a su admirado Porfirio Díaz de quien solía decir: “el único defecto de don Porfirio es que llegó a viejo”. Él no llegaría a viejo. No se trata de idealizarlo: cuando le convenía, mandaba la tropa para resolver el problema, pero lo que vino después, a partir de la rebelión delahuertista, bien merece el nombre de “cena de negros”.

Las elecciones presidenciales de julio de 1924 costaron cinco millones de pesos y dieron 1 340 634 votos para Calles, contra 252 600 para el general Ángel Flores: 84% contra 16%. ¿Cifras reales o inventadas? La proclamación del triunfo de Calles ratificaba la decisión de Obregón, el general victorioso en Ocotlán. El general Flores no podía ser un verdadero adversario y, según la prensa de la época, no hubo mucha afluencia en las casillas electorales. Simple formalidad, pues.

Volvamos al ejemplo de Nayarit. A veces los gobernadores duraban unas semanas, a veces unos pocos días; los conflictos eran muy violentos y permanentes entre el gobernador y su congreso, entre él mismo y el gobierno central que tenía mil maneras de intervenir mediante los generales, diputados, líderes obreros y agraristas locales. Estas divisiones tenían poco que ver con la verdadera política, en ausencia de verdaderos partidos y corrientes ideológicas. La mayoría de los ciudadanos no se identificaba con unos políticos que se dividían en rojos, verdes, azules o blancos, eran partidarios de fulano y zutano, se apoderaban de las casillas, hacían y deshacían los padrones electorales, cruzaban las boletas y robaban las urnas a punta de pistola, antes de liquidarse a balazos. Las elecciones locales se transformaban en batalla campal y los perdedores solían asaltar e incendiar el palacio municipal o el palacio de gobierno. En tales condiciones se entiende la apatía y la desconfianza del electorado urbano; del rural, ni hablar: lo hacían votar sin que

se tomara la molestia de caminar hasta la casilla. Hasta aquí el testimonio de don Bernardo M. de León, actor y testigo ocular.¹¹

Cuando Obregón ocupaba la presidencia, su candidato al gobierno de Nayarit fue Pascual Villanueva, líder del partido Libertad, que agrupó a los hacendados con el apoyo de las dos grandes casas comerciales, una española y otra germano-mexicana; le ganó a Juan Espinoza Bávara, del Partido Reformador y Obrero Unido, apoyado por los magros sindicatos del estado. Los bavaristas no reconocieron el resultado, tomaron el palacio por asalto el 31 de diciembre de 1922, con muerte de gendarmes y civiles, e instalaron a su gobernador. Pero Obregón lo mandó al Senado y puso a Pascual Villanueva en la silla de gobernador.

Luego, como los políticos de Nayarit cargaban con la culpa de haber simpatizado con el general sinaloense vecino, Ángel Flores, candidato a la presidencia contra el general Calles, y de pertenecer a la clientela política del anticallista José Guadalupe Zuno, el poderoso gobernador de Jalisco, vieron cómo el centro tumbaba a Pascual Villanueva para instalar a Miguel Díaz. De febrero a diciembre de 1925 hay 11 gobernadores interinos. Es que los diputados locales no se dejan y sin tardar deponen a Díaz, sin temor alguno al jefe de Operaciones Militares. Su flamante gobernador, Ismael Romero Gallardo, se ve pronto sitiado en palacio por la tropa federal, incitada por el senador federal Espinoza Bávara, partidario del general y presidente Calles. El 10 de abril de 1925, el jefe de Operaciones Militares, general Matías Ramos, asalta el Congreso y los diputados huyen a Ixtlán del Río, donde los alcanza el gobernador depuesto por los soldados; Calles contesta a su traslado de la sede de gobierno y Congreso de Tepic a Ixtlán, ordenando al Ejército abandonar el estado de Nayarit el día 19. Luego cambia de parecer y ordena al general Ramos sacar a los “rebeldes”. Dicho y hecho: el general reúne a un diputado y 12 suplentes en Tepic para anular la revocación de Miguel Díaz, algo que confirma en seguida la Secre-

¹¹ Jean Meyer, *Breve historia de Nayarit*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 134-153.

taría de Gobernación. Colima conoce una historia semejante en los mismos primeros meses de 1925. De julio a diciembre del mismo año, les toca su turno a los gobernadores de Nuevo León, Morelos, Aguascalientes, Oaxaca, San Luis y Zacatecas.¹²

¿Qué sentido podían tener las elecciones en tales condiciones? Ni las hay. En Nayarit, con cinco gobernadores en poco tiempo, se instala el caos. Espinoza Bávara quiere ser gobernador, pero si bien el centro lo usa, no le permite realizar su sueño y el resultado es un desfile de gobernadores y la existencia, en diciembre de 1925, de tres congresos locales. 1926 es el año de las matanzas, con la desaparición del coronel y diputado Ismael Romero Gallardo asesinado en Jala, luego del senador Sousa y toda su familia, muertos por el Ejército. En diciembre hay 50 muertos en Acaponeta, donde cae el diputado Pedro López; en venganza sus partidarios asesinan a Adrián Flores Moreno. El nuevo jefe de Operaciones Militares, el general Alejandro Mange, trabaja para instalar al candidato del centro, Francisco Ramírez Romano, lo que significa la eliminación física de sus adversarios. En febrero de 1927 lleva gente de Compostela y San Pedro Lagunillas al asalto del palacio de gobierno en Tepic. Pistola en mano, obligaron al gobernador De la Peña a firmar una solicitud de licencia. Obviamente no es el voto que decide.

En Colima se sigue el mismo guión con los mismos resultados sangrientos. En un ambiente de espanto y anarquía, en el que desaparece hasta la noción de autoridad, se desarrolla el conflicto entre el Estado y la Iglesia. ¿Debe uno sorprenderse cuando se levantan los cristeros, especialmente fuertes y numerosos en esos dos pequeños estados y en un Jalisco desestabilizado tanto por el cacazgo del gobernador Zuno como por su difícil destrucción por la tenaz ofensiva del centro callista?

Obregonista que no había disimulado su oposición a la candidatura de Calles, José Guadalupe Zuno había abierto el fuego al

¹² Jean Meyer et al., *Historia de la Revolución mexicana*, t. XI, *Estado y sociedad con Calles*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 175-198.

apoyar la candidatura de José Vasconcelos a la gubernatura de Oaxaca; la ofensiva contra él empieza con la eliminación ya mencionada de los gobernadores de Nayarit y Colima, sus clientes y aliados, y se acompaña con la llegada del general Arnulfo Gómez a Guadalajara, la ofensiva de la CROM de un Morones que Zuno calificaba de “el cerdo de la revolución” y de políticos locales que denuncian a Zuno como “jefe de la *maffia* de los gobernadores”. En marzo de 1925 el Gran Jurado de la Cámara de Diputados condena a Zuno, quien renuncia, felicitado por el secretario de Gobernación, Adalberto Tejeda. En mayo, el Senado reitera la condena al tiempo que empiezan las balaceras en Jalisco. Zuno es todavía capaz de resistir y se mantiene indirectamente durante un año, cuando crece el malestar provocado por la emergente cuestión religiosa. La autoridad, peleada entre las facciones revolucionarias, se desintegra ante los ojos del pueblo en el momento mismo en que se vuelve persecutora; eso equivale a fomentar la insurrección, puesto que no hay ninguna válvula de escape electoral.

LOS ESTADOS

Sería el cuento de nunca acabar hacer la historia de las elecciones en los estados. Los que escribieron la *Historia de la Revolución mexicana*, iniciada bajo la férula de don Daniel Cosío Villegas, terminada bajo la batuta de don Luis González, y publicada por El Colegio de México, reunieron una documentación enorme que, si bien no cubre las elecciones municipales, con excepción de las grandes ciudades, sí permite relatar lo que ocurrió a nivel estatal en la etapa del caudillismo electoral, transformada luego en la del “caciquismo electoral”, a partir de 1929. Las elecciones nunca fueron decisivas y cuando mucho, vinieron a ratificar una victoria decidida en otro lugar o de otra manera.

La principal contradicción que preside todo el desarrollo de las luchas locales, en forma de cascada, desde arriba hasta abajo, es la lucha emprendida por el centro para controlar poco a poco todo

el espacio nacional; todo lo demás es peripecia, a veces espectacular, pero sobre un esquema conocido, con el triunfo progresivo de un centro no tan fuerte como se pudiera creer, sobre unos caciques no tan poderosos como se pudiera pensar, al estilo de Saturnino Cedillo en San Luis y Tomás Garrido Canabal en Tabasco.

Todas estas contradicciones engendran al cacique, instrumento sin el cual el Estado no puede actuar, actor estratégico, peligroso por lo mismo, y en peligro por lo tanto. A sus órdenes están los muñidores electorales que le sobreviven sin problemas, porque son unos técnicos profesionales de la manipulación electoral, indiferentes a los vaivenes de la política. Mueren los caciques, se mantiene el cacicazgo, se mantienen los muñidores electorales. Sobre este tema, Gonzalo N. Santos, el famoso Alazán Tostado, ha dejado en sus memorias un testimonio de una franqueza y de un cinismo insuperables. Ahí se ve cómo el obrerismo y el agrarismo “oficialistas” son parte del Estado y cómo los votos se consiguen por el conducto de los líderes y caciques pueblerinos que reciben subsidios oficiales para dirigir las multitudes. Tal es la base electoral “revolucionaria”.

Al otro extremo del abanico político un José Vasconcelos, despreciado por el Alazán Tostado, lamenta:

Así impera el ambiente aplastado de estos pueblos sin amparo, destrozados por la discordia que en cada caso crea el abuso de autoridad o la ausencia de autoridad, la complacencia que cada alcalde tiene que mostrar al diputado que ha sido impuesto en la remota capital del estado, al jefe de armas que, sin ligas con la localidad, llega provisto de poderes absolutos, apoyado por el centro y que no vacilará en exterminar una aldea que procediese como Fuente Ovejuna, la de Lope.¹³

¹³ José Vasconcelos, *Obras completas*, t. I, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1966, p. 1387.

El caciquismo micro y macro se alimenta de todo, del reparto agrario, del sindicalismo, de los pleitos entre familias y pueblos y, desde luego, de las elecciones municipales, estatales y las presidenciales, las cuales son una simple formalidad. Curiosamente, a la distancia en el tiempo, el más débil de todos los caciques es el gobernador, como lo demuestra el caso extremo pero aclarador del estado de Nayarit, aunque también el caso de Jalisco con un cacique fuerte como José Guadalupe Zuno; fuerte hasta un cierto punto. La duración de dos cacicazgos, el cedillista en San Luis y el garridista en Tabasco, no debe engañarnos, la esperanza de vida de los gobernadores es breve porque siempre tienen enemigos locales que sirven de palanca al centro, cuando la necesita. Desde los muñidores electorales hasta los generales, pasando por los diputados en reserva de camarazo, sobran los instrumentos a disposición del Presidente de la República que cuenta, además, con la Comisión Permanente en el Congreso federal, el Gran Jurado de la Cámara y del Senado, ello sin hablar de la Secretaría de Gobernación.

Hay que subrayar la fuerza, casi incontestable, que tiene la Comisión Permanente. Todos los gobernadores sienten verdadero terror cuando empiezan a advertir que sus negocios oficiales se reservan para que los trate la Comisión Permanente. Ésta, por la forma económica y ejecutiva de sus acuerdos, puede ser un arma política terrible en manos de una mayoría, como saben los que están un poco enterados de lo que pasa intramuros del Senado.¹⁴

Gobernación, el Senado o el presidente dictaminan después de “observar el desarrollo de los acontecimientos, adoptando una política de paciente espera para resolver en definitiva cuando sea oportuno, lo que proceda en justicia según su leal saber y entender”.¹⁵

“En justicia, según su leal saber y entender...” Esto tiene poco que ver con el leal saber y entender de los electores. Veamos

¹⁴ *El Universal*, 3 de enero de 1925.

¹⁵ *El Universal*, 1 de septiembre de 1924.

cómo procede el presidente Plutarco Elías Calles, recién estrenado en el poder:

En la junta secreta que celebró el Bloque Democrático Revolucionario del Senado anteayer (18 de diciembre de 1924), se tomó el acuerdo de que una comisión compuesta por los senadores [...] y presidida por el ingeniero Vito Alessio Robles tuviera un cambio de impresiones con el señor Presidente de la República general Plutarco Elías Calles, sobre el caso del estado de Chiapas.

Dijo el señor Presidente que él quería marcar una nueva orientación en la política electoral de los estados, terminando de una buena vez con el cúmulo de conflictos que se presentan en cada elección de poderes locales, y en que se instalan dos o más legislaturas y el conflicto se prolonga indefinidamente con grave detrimento de los intereses de la gente de trabajo que no sabe a qué atenerse. Que, respecto del conflicto de Chiapas, podía decir que allí habían jugado dos candidatos, habiendo sido apoyado uno de ellos abiertamente por la administración local al frente de la cual se encontraba el señor general Tiburcio Fernández Ruiz, y por los ayuntamientos impuestos por éste, y el otro candidato fue apoyado por algunas guarniciones federales. Resultando de esto que el pueblo de Chiapas —que le merece todo respeto— no tuvo libertad para intervenir en la función electoral. Y que él deseaba que ya se acabaran esas maniobras en que los gobiernos locales se convierten en partidos políticos; en que algunos candidatos alardean de contar con el apoyo del gobierno del Centro y en que el resultado de las elecciones está supeditado a la voluntad de camarillas.

Agregó el señor general Calles que él desea que el pueblo sufrague libremente y que se acaben de una vez para siempre las intromisiones indebidas de autoridades federales, locales o municipales, que dan como fruto imposiciones descaradas aun cuando las autoridades violadoras del sufragio procuren cubrir aparentemente las formas legales.

Dijo además el señor general Calles que había remitido los asuntos de Chiapas y de Aguascalientes al Senado de la República

para que éste resolviera en justicia esos dos casos y en la forma a que a la Alta Cámara le pareciera consciente y justa, y que únicamente le rogaba que resolviera esos asuntos a la mayor brevedad posible para que no se siguiesen perjudicando los intereses de la gente trabajadora, al aplazar indefinidamente la resolución de los problemas electorales, y pasara lo que en Puebla, que hace más de tres años que no tiene gobernador de elección popular y se ha formado allí una verdadera madeja.

Tocó también el señor general Calles Aguascalientes, diciendo que en aquel estado tampoco hubo verdadera elección, puesto que Arellano Valle había hecho funcionar toda la máquina administrativa a favor de uno de los candidatos y que el mismo Arellano Valle, a su vez, no fue más que el instrumento del obispo Valdespino y de los clericales de Aguascalientes. Añadió que su convicción íntima y honrada era que las elecciones tanto en Chiapas como en Aguascalientes no habían sido más que farsas en las que los pueblos de las dos entidades para nada intervinieron.

Luego manifestó el señor Presidente a la Comisión que él estudiará todos los casos de elecciones que están en secuela actualmente, no atendiendo a los partidos locales que casi siempre tratan de desfigurar la verdad en provecho propio, sino por medio de agentes desligados de la política y del medio local, y que podían estar seguros todos los habitantes de la República de que sería respetuosísimo del sufragio y de la voluntad del pueblo de los Estados.

Para terminar, el señor general Calles dijo que ya podían acabarse los candidatos que pretendieran fincar su triunfo en un decantado apoyo del Gobierno Federal y en maniobras de las autoridades locales o municipales, no importándole para el caso de que se tratara de sus enemigos.¹⁶

Hay que leer y releer este documento fundamental, pues en las semanas y meses posteriores a la reunión del presidente Calles con aquellos senadores, cayeron todos los gobernadores señalados, y

¹⁶ *El Universal*, 20 de diciembre de 1924.

otros más, todos enemigos del partido callista: en febrero C. Hurtado en Colima, luego Miguel Díaz de Nayarit, Porfirio González en Nuevo León, Ismael Velasco en Morelos, Elizalde en Aguascalientes, el general Onofre Jiménez en Oaxaca, supuestamente elegido por el pueblo contra José Vasconcelos, derrocado por un camarazo local organizado por Gobernación, Aurelio Manrique en San Luis, A. Castañeda en Zacatecas... Eso en 1925 nada más. En 1926 otros seis o siete caen, entre ellos Zuno (Jalisco), Tirado (Puebla) y Colunga (Guanajuato), los tres sometidos al Gran Jurado. En 1927 son ocho y en 1928 otros tantos. Sin comentario.

Ahora bien, el centro tampoco logra siempre salirse con la suya, o le cuesta mucho tiempo y trabajo y el resultado puede ser contraproducente, con daños colaterales enormes. Así, el licenciado Enrique Colunga, gobernador bastante popular en Guanajuato por su pragmatismo a la hora del conflicto religioso, se resiste a la condena del Gran Jurado, en diciembre de 1926, y anda a caballo por la sierra con un Congreso ambulante compuesto por los diputados que le siguen fieles. En varias ocasiones, Adalberto Tejeda, secretario de Gobernación, sigue una línea que, de repente, Calles interrumpe, sin que podamos saber si se trata de una discrepancia entre los dos hombres o de un repentino y pragmático cambio de estrategia.

Los conflictos con el centro se manifiestan en los estados con motivo de la imposición o deposición del gobernador; en tal caso las fuerzas locales pueden y suelen entrar en acción, pero de manera secundaria, paralizadas o movilizadas por el presidente Calles, la Secretaría de Gobernación, las secretarías de Estado (por ejemplo, el poderoso Luis Napoleón Morones, patrón de la CROM y secretario de Industria, Comercio y Trabajo), los grupos rivales en el Senado, que trabajan por su cuenta o a iniciativa de los actores anteriores, y, *last but not least*, el general Álvaro Obregón (hasta julio de 1928). Eso desvirtúa las elecciones locales y dificulta, a la distancia de tantos años, la posibilidad de entender siempre el sentido real de los camarazos, cuartelazos, desapariciones de poderes, consignaciones al Gran Jurado, desafueros. Tampoco hay que bus-

car pura racionalidad: no todo es calculado y lógico, las pasiones, las rencillas, las memorias agraviadas y los azares intervienen para derrotar a los mejores cálculos.

La primera dificultad que ofrece uno de esos innumerables conflictos poselectorales señalados por el “señor general Calles” estriba en las conexiones que inmediatamente crea con la política general. Por más que lo niega el presidente, los intereses “locales” se enredan con los del gobierno del centro, de modo que unas pugnas municipales pueden subir al nivel estatal para extenderse hasta convertirse en pugna de grupos federales en el Congreso, que a su vez tienen miras nacionales; cuando se acercan las elecciones presidenciales, todo se complica.

De ahí la imposibilidad de resolver el conflicto localmente de acuerdo con la conveniencia de la entidad y el deseo de sus habitantes. La resolución tiene que darse, por consiguiente, en la ciudad de México, y como quienes la dan no experimentan el apremio, a veces intolerable, de la situación que el conflicto suscita en la región misma que lo padece, éste se prolonga indefinidamente mientras los intereses en oposición se concilian de algún modo “...y se crea un estado de inquietud, desconfianza e inseguridad, moral y materialmente detestable”.¹⁷

El periodista autor de este excelente análisis desmiente lo dicho por el presidente Calles al principio de su mandato y la historia de las elecciones locales le da toda la razón. Cuando hay dos ayuntamientos rivales, algo demasiado frecuente, o dos congresos paralelos, algo también común, los administrados que acaban de votar, o de no hacerlo (por ejemplo, en Sinaloa se publica la cifra muy baja de 16 500 votos para las elecciones locales) no saben cuál de las dos facciones prevalecerá. Ambas se afirman legítimas y califican a la otra de espuria, las dos decretan que las contribuciones pagadas al adversario no serán reconocidas; igual para los contratos, prestaciones de servicio, etcétera. Lo único que pueden hacer los sujetos que han dejado de ser electores es no

¹⁷ *El Universal*, 8 de febrero de 1928.

disgustar a nadie por temor a las inevitables represalias del futuro y desconocido triunfador. El resultado es que se paraliza toda actividad que tiene alguna relación con el poder público. ¡Resultado paradójico del juego electoral! Resultado que no corresponde para nada a los fines de la democracia política precisamente basada en las elecciones.

El historiador puede discernir dos momentos en esa lucha ciertamente muy política, pero nada democrática: en 1924-1925 lo que podemos llamar el partido callista trata de tomar control de los estados en los cuales hay elecciones: en 1925 hay 12 conflictos que corresponden a su ofensiva contra diversos adversarios del bloque callista-moronista. Logra liquidar progresivamente lo que queda del “florismo” (del difunto general Ángel Flores, contrincante sin esperanza en las presidenciales de 1924, cuya muerte es atribuida por sus partidarios a un veneno del cual responsabilizan a Calles) en Sinaloa, Nayarit y Aguascalientes; no tiene el mismo éxito fácil con lo que denuncia como “la *maffia* de los gobernadores”, entre los cuales figuran Zuno y Colunga; abre un frente contra “el Bloque del Golfo”, a saber: Tamaulipas, Veracruz y Tabasco. Causa serios “daños colaterales” con el caos generado en Nayarit, Aguascalientes, Colima y Morelos, estados en los cuales el verdugo militar no se hace del rogar para adornar las alamedas con colgados.

La segunda fase corre de 1926 a 1928, ya bajo la sombra de Obregón quien regresa a la vida política para lograr primero la reforma de la Constitución, y luego su ratificación “popular” con su reelección. Siguen o rebotan los conflictos anteriores: Zuno finalmente pierde, y también Vega en Sinaloa, pero no Colunga en Guanajuato, ni Portes Gil en Tamaulipas. Los laboristas de Morones pierden muchas posiciones electorales y los obregonistas les quitan los estados de Coahuila, Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas.

Pero el obregonismo no logra adueñarse de Puebla; Michoacán y Guerrero se contagian del caos que se mantiene en los pequeños estados ya mencionados. Todo es tan complicado y oscuro que no se puede distinguir siempre entre el que pierde y el que gana. Así,

en 1927 Chihuahua¹⁸ vive un cuartelazo que logra lo que no pudo un camarazo fracasado contra el coronel y gobernador Jesús Antonio Almeida, acusado de clericalismo por haber pactado un acuerdo secreto de caballeros con el obispo (como su antecesor, por cierto, lo que evitó un peligroso levantamiento católico). El 15 de abril, los soldados del general Marcelo Caraveo, jefe de Operaciones Militares y candidato a la gubernatura (¡!) obligan al gobernador, a sus parientes y partidarios a emprender la huida a los Estados Unidos, para salvar la vida. Luego tres diputados —los del camarazo infructuoso— ratifican el golpe, organizando una mayoría y desaforando al gobernador fugitivo.

En este momento Emilio Portes Gil denuncia el cuartelazo y su legislatura de Tamaulipas rompe con la de Chihuahua, pero el centro manifiesta una curiosa inercia, curiosa si uno piensa que Almeida se contaba entre los callistas. Gobernación valida el desafuero de Almeida por haber huido, no por haberse levantado en armas como lo dicen los golpistas. Lo único que hace es no reconocer al interino nombrado por los golpistas, Manuel Mascareñas Jr., con el pretexto de que había nacido en otro estado. El nuevo interino F. Orozco pone sus muñidores a trabajar de tal manera que el general obregonista Caraveo gana la elección, como debía ser. Calles no podía contra Obregón cuando éste había puesto su influencia en la balanza.

Que el centro no tenía todas las de ganar queda también demostrado por la larga lucha que sostuvo, de 1924 a 1927, contra un grupo que denigraba con el nombre de “la *maffia* de los gobernadores” (en los años veinte se escribía “*maffia*” con doble f). Des-

¹⁸ Marte R. Gómez escribe el 24 de enero de 1927 a Portes Gil, gobernador de Tamaulipas, sobre “lo de Chihuahua” y sobre “el lío de la Cámara (que) ha seguido mucho más serio de lo que parecía”. Marte R. Gómez, *Vida política contemporánea. Cartas de Marte R. Gómez*, t. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, pp. 126-127. El 7 de abril de 1927 escribe al mismo sobre las próximas elecciones locales en Tamaulipas (que) “no tienen mayor importancia real. Por fuerza Usted va a tener que seguir interviniendo en las cosas del estado”. *Ibid.*, p. 143.

pués de algunas victorias iniciales para el partido callista y de la retirada relativa de Zuno, se establece un empate: Colunga y su leal sustituto Arroyo Ch. se mantienen en Guanajuato contra Calles, Morones y Gonzalo N. Santos, gracias al apoyo visible de Obregón.¹⁹

El centro se encuentra a veces totalmente impotente, como en el caso del “Bloque del Golfo”, otra “maffia” de gobernadores: los de Tamaulipas, Tabasco, Campeche y Yucatán hacen a su antojo las elecciones locales. Veracruz es una excepción por la presencia de un fuerte antirreeleccionismo (los generales Arnulfo Gómez y Miguel Alemán), lógicamente antiobregonista y de fuertes actores políticos como Adalberto Tejeda (en Gobernación), Heriberto Jara, Campillo Seyde, Manlio Fabio Altamirano, Úrsulo Galván... Todos los ataques contra estos gobernadores, tanto en el Congreso federal como por la movilización de las facciones locales, fracasan. Tomás Garrido Canabal, apoyado por Obregón, sigue de rey en su tropical Tabasco, Portes Gil resiste en Tamaulipas, Iturralde en Yucatán. La CROM no logra nada contra las Ligas Agrarias de este “Bloque” y tampoco puede implantar a su Partido Laborista. Al centro no le queda más que resignarse a fines de 1927, cuando queda claro que Álvaro Obregón será el próximo presidente.

La accidentada gubernatura de Heriberto Jara en Veracruz merece un breve comentario. Desde principios de 1925 hasta septiembre de 1927 enfrenta la herencia caótica dejada por Adalberto Tejeda y complicada por la rebelión delahuertista, el activismo del agrarismo armado, el foco de agitación permanente del puerto, las huelgas de los puertos, de las fábricas textiles y de los campos petrolíferos, algo ideal para la CROM que quiere apoderarse de un estado “rojo”, rico, estratégico. Tiene enemigos numerosos dentro y

¹⁹ “Lo de Guanajuato se significó. El general Calles recibió en cordial entrevista al gobernador Arroyo Ch. (...) y acabó diciéndole que no tenía nada contra él, y que, siempre que hiciera tal como decía, podía contar con el apoyo del gobierno del Centro.” ¿Qué tal? Carta de Marte R. Gómez a Alberto J. Pani (en París), 12 de marzo de 1928. Marte R. Gómez, *Vida política contemporánea...*, op. cit., t. I, p. 197.

fuera del estado que, lógicamente, tenían que derrocarlo. Resistió un largo tiempo gracias a la intervención del presidente Calles, solicitada por Tejeda, y al hecho de que sus adversarios no podían unirse ni un instante.²⁰ Pero Jara cayó al final frente a una coalición compuesta por Calles y Morones, Tejeda y las Ligas Agrarias — las cuales peleaban en el mismo momento contra Calles y Morones. Había sobrevivido al acoso de poderosos generales como Almazán y Gómez, pero le costó caro en 1927 el conflicto con su antiguo padrino, el secretario de Gobernación Tejeda que se había vuelto su rival. ¿Por qué? Tejeda ha conseguido la reforma de la Constitución local, para poder ser reelegido gobernador en 1928. Sigue el ejemplo de Obregón.²¹

El resultado es que el 29 de septiembre de 1927, 14 diputados locales, reclutados a la buena y a la mala (a punta de pistola) por el general jefe de Operaciones Militares, Jesús Aguirre, destituyen a Heriberto Jara: hay dos gobernadores y dos congresos, que desaparecen pronto con todos los poderes, porque sobreviene el levantamiento de Arnulfo Gómez a la muerte de Francisco Serrano. En esa batalla, Morones había tenido un papel destacado, pero la programada reelección de Obregón no le permitió mover más piezas en el tablero.

Los laboristas de Morones no tardan en perder sus trincheras inexpugnables de los ayuntamientos del Distrito Federal, porque Obregón, con otra reforma de la Constitución, los borra del mapa electoral: de aquí en adelante habrá delegados nombrados en lugar de alcaldes y ayuntamientos electos. Es el resultado de la sesión extraordinaria que suprime el municipio libre en los territorios federales y deja al Ejecutivo el nombramiento de sus jueces; tal sesión fue convocada después del mensaje enviado por “el ciudadano” Obregón a la Comisión Permanente presidida por su muñidor Ricardo Topete:

²⁰ Heather Fowler Salamini, *The Agrarian Revolution in the State of Veracruz, 1920-1940. The Role of the Peasant Organizations*, Washington, D.C., The American University, 1971, pp. 143-146.

²¹ Archivo Adalberto Tejeda en Jalapa, t. XXIX.

El Ciudadano General de División, Álvaro Obregón, candidato a la Presidencia de la República, con fecha del 19 de abril de 1928, presentó a la Comisión Permanente dos iniciativas de ley, una relativa a la supresión de los ayuntamientos dentro de la jurisdicción del Distrito Federal y la otra con referencia a la administración de justicia.

La meta, decía Obregón, era “depurar la administración de justicia”, “depurar la representación nacional”, “acabar con la corrupción de los ayuntamientos”.

El día 17 de mayo, después de un enfrentamiento entre Topete y el laborista Ricardo Treviño, la supresión del ayuntamiento se aprueba por 170 votos contra 22; el día siguiente se suprime la inamovilidad judicial y se modifica el funcionamiento de la Suprema Corte. El Presidente de la República nombrará los jueces.²²

¿“Sufragio Efectivo. No Reelección”? El 15 de mayo del mismo año el ciudadano y general Obregón había enviado a la Comisión Permanente otra iniciativa de reforma, ahora del Artículo 52 constitucional, para que en vez de elegirse un diputado para cada 60 000 habitantes, se eligiera uno por cada 100 000. La consecuente reducción de la Cámara de Diputados a 150 curules, argumentaba el general, facilitaría la selección de los diputados, mejoraría su eficiencia y representaría un ahorro de dos millones.

La asunción de Obregón era irresistible. Después de la promulgación, en enero de 1927, de la reforma constitucional que permitía la reelección no consecutiva, vino el anuncio oficial, en junio de 1927, de su candidatura. Eso provocó la disminución inmediata del poder del presidente Calles; la reforma constitucional de octubre de 1927, que prolongó el mandato presidencial de cuatro a seis años, no hizo más que acelerar el proceso. El destapamiento coincidió con las grandes crisis: no solamente el levantamiento de Serrano y Gómez que permitió otra poda de generales, sino el hecho

²² *El Universal y Excelsior* del 15 al 20 de mayo de 1928, *Diario de Debates...* (D.D.), op. cit., del 23 de abril al 22 de mayo de 1928.

de que, en cuestión de pocos meses, el partido callista había perdido el control del Congreso federal y de varios estados. Eso sí, nunca por la vía electoral.

Tan fuerte era el caudillo Obregón que no tuvo contrincante en las elecciones presidenciales de 1928, después de la eliminación física de los generales Arnulfo Gómez y Francisco Serrano, cuya candidatura había permitido, durante poco tiempo ciertamente, una libertad de palabra que se había olvidado. El último candidato, el general Antonio I. Villarreal, apoyado por el Partido Nacional Antirreeleccionista, había sido arrestado y expulsado del país. Apoyado por la mayoría de los gobernadores y congresos locales, por los grupos políticos más homogéneos, por el Ejército y el agrarismo, Álvaro Obregón cosechó el 100% de los sufragios: 1 670 453 votos, un total en progresión sobre su victoria de 1920 (1 131 751, es decir, 95.78%), y la de Calles en 1924: 1 340 634, el 84.14%. ¿Se votó realmente? No en la extensa zona de la insurgencia cristera, y en las ciudades el escepticismo era tal que la votación careció de interés por ser vista como “gobiernista” o “imposicionista”. La población al margen del mundo oficial, es decir, no enmarcada en las organizaciones sindicales y ejidales, había asistido con disgusto a los trabajos a favor de la reelección de Obregón, pero ¿qué tanto pesaba? Dice Valadés:

En un país rural como México, el sufragio universal no podía ser efectivo, y no porque lo burlase el Gobierno, antes por no existir el poder pleno y considerado de los ciudadanos, toda vez que su número, en la república mexicana, estaba reducido a un 30% frente a una mayoría de campesinos, para quienes la democracia era la independencia de la tierra y del ser que la trabaja y no el ejercicio público en los comicios.²³

²³ José C. Valadés, *Historia general de la Revolución...*, op. cit., t. VIII, p. 433.

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1929

Victoria sin porvenir, puesto que unos días después José de León Toral, joven católico deseoso de vengar la muerte del padre Miguel Agustín Pro S.J., asesina al caudillo y, sin haberlo pensado, restablece el principio de la no reelección.

Inútil recordar el discurso del testamento político de Calles y la presidencia interina de Emilio Portes Gil: se anuncia el fin de la era de los caudillos y el inicio de la era de las instituciones. A principios de 1929 se funda, como una verdadera institución, el Partido Nacional Revolucionario, cuya primera prueba de fuego va a ser la elección presidencial de fin de año.

Inútil recordar cómo Calles escogió al embajador de México en Brasil, Pascual Ortiz Rubio, y lo impuso al PNR para que fuese el candidato oficial.²⁴ Ortiz Rubio, alias Nopalito (por baboso), no tuvo la tarea tan fácil como Obregón, no sólo porque no tenía nada de caudillo militar carismático, sino porque se enfrentó a un verdadero contrincante, algo que no se había presentado en 1920, ni en 1924 y mucho menos en 1928.

José Vasconcelos, el antiguo secretario de Educación del presidente Obregón, el maderista de la primera hora, el anticarrancista indomable, el infeliz candidato a la gubernatura de Oaxaca, regresó de su exilio en el extranjero para levantar la bandera maderista del antirreeleccionismo. Él y María Antonieta Rivas Mercado han contado por escrito la impresionante campaña vasconcelista de 1929; 40 años después la estudió a fondo John Skirrius. Vasconcelos nunca creyó en las promesas de Calles y de Portes Gil, nunca se ilusionó con la posibilidad de un juego electoral limpio; se sentía en la situación de Madero frente a Porfirio Díaz y decidió seguir su

²⁴ Véase el desarrollo de los acontecimientos en Lorenzo Meyer *et al.*, *Historia de la Revolución mexicana*, t. XI, *Los inicios de la institucionalización. La política del Maximato*, México, El Colegio de México, 1978, y del mismo autor, *Historia de la Revolución mexicana*, t. XII, *El conflicto social y los gobiernos del Maximato*, México, El Colegio de México, 1978.

ejemplo: recorrer todo el país, como Madero, repitiendo exactamente su itinerario; aguantar todo hasta llegar al día de la votación y, después de comprobar el fraude inevitable y esperado, convocar al pueblo a la lucha armada.

Don Daniel Cosío Villegas apunta en sus *Memorias* que la candidatura de Vasconcelos

quería decir dos cosas importantísimas. La primera, que el país estaba ya harto del clan sonorenses [...] Y la segunda, que Vasconcelos era el personaje ideal, ahora sí que “ni mandado a hacer”, para encarnar esa renovación, pues no pertenecía a esa familia, antes bien, había chocado con Calles, y se había expatriado para no sancionar ni siquiera con su presencia física ese gobierno [...] Antes de que volviera a entrar José Vasconcelos en territorio nacional, el 10 de noviembre de 1928, estaba formado el Comité Pro-Vasconcelos [...] Todo lo que en el México de 1928 representaba a los intelectuales no comprometidos con la familia revolucionaria, en pocas palabras. Como buenos profesionistas de la clase media —de la que habían salido y a la que se sentían pertenecer—, la defensa del individualismo social, político y económico, así como la de las libertades formales, era el centro de sus preocupaciones.²⁵

Vasconcelos decidió tomar al pie de la letra el “testamento político” de Calles, su anuncio del fin del caudillismo; decidió retar a elecciones democráticas, manifestar el fraude, recurrir a las armas, como Madero tres veces. La apuesta de Calles era que a la oposición se le dejase hablar, para dar a las elecciones apariencia de limpias; eso se lo dijo el embajador Dwight Morrow a Vasconcelos:

Usted sabe de la maquinaria oficial. A última hora los cómputos pueden dar muchas sorpresas. Pero Usted está haciendo una obra importante, educando al pueblo en la democracia. En la próxima,

²⁵ Daniel Cosío Villegas, *Memorias*, México, Joaquín Mortiz, 1976, pp. 135-136.

de aquí a cuatro años, su triunfo será seguro, siempre que no cometan el error de intentar una rebelión.

Vasconcelos repitió a lo largo de su intensa campaña electoral que la consigna era “esperar las elecciones y votar en ellas, pero resueltos a defender después su voto, arma en mano, contra todo y contra todos”. Su campaña duró un año, de noviembre a noviembre, pero dos acontecimientos imposibilitaron el levantamiento poselectoral programado al estilo maderista: la rebelión de los generales obregonistas en la primavera de 1929 fue rápidamente derrotada por Calles; los cristeros fueron desarmados en junio del mismo año por los “arreglos” entre el Estado y la Iglesia. “La noticia de la forzada rendición de los cristeros me produjo calosfrío en la espalda. Vi en ella la mano de Morrow.” En ese momento, él pensó desistir, pero el entusiasmo de sus partidarios pudo más que la represión, hasta ahora contenida, que se desató contra el vasconcelismo.

¿Por qué tal cambio? El gobierno se asustó al sentir que Vasconcelos, como Madero, podía unificar revolucionarios “buenos” y católicos, el elemento popular urbano, las clases medias políticamente activas, las mujeres (sin derecho a votar), gremios como los ferrocarrileros, y regiones enteras como Veracruz, Tampico y todo el norte, como se pudo ver a la hora del voto, con todo y fraude.

Como su gira triunfal parecía un plebiscito, el gobierno desató una serie de atentados contra el candidato y sus partidarios; las manifestaciones y reuniones fueron disueltas por la policía y el Ejército, ametralladas por pistoleros. La sangre de los vasconcelistas no hizo más que exaltar su entusiasmo. Sin embargo, como bien informaba a Washington un observador de la Military Intelligence Division:

Vasconcelos tiene probablemente el mayor número de partidarios en todo el país, tiene a su favor todos los descontentos y todos los “out” [...] Los vasconcelistas han logrado penetrar en las filas inferiores del ejército. Se espera la defección de muchos oficiales jóvenes del grado de mayor para abajo. Los estudiantes y las

mujeres causarán problemas en la capital y en las ciudades. [...] Pero parece evidente que Vasconcelos será eliminado [...] Tiene en su contra la maquinaria gubernamental, el miedo de la gente de orden, del business contento con la ley favorable a la cooperación entre el capital y el trabajo, y de la Iglesia católica. [...] Ortiz Rubio es realmente un candidato impuesto.²⁶

Las elecciones tuvieron lugar en noviembre, y como estaba previsto, la gente no se rajó: fue a votar, dicen testigos oculares extranjeros, observadores de la embajada de Francia y de los Estados Unidos, pero desde temprana hora en la mañana todas las casillas fueron controladas por el gobierno y, cuando no lo fueron, los soldados vinieron a llevarse las urnas. El Ejército patrulló las calles de las ciudades como si estuviesen en estado de sitio. El candidato oficial ganó veinte a uno: 1 948 000 votos contra 111 000, es decir, 93.55% contra 5.32. Con todo y el fraude masivo, vale la pena notar que en siete estados la maquinaria gubernamental no pudo ningunear a Vasconcelos, como lo hizo en el resto del país. Según las cifras oficiales, tuvo 20% en Coahuila, 22% en Chihuahua, 16% en Durango, 13% en Morelos, 25% en Sinaloa, 32% en Sonora! Y 11% en Veracruz.

Pascual Ortiz Rubio obtuvo, oficialmente, 97% en el Distrito Federal que había recibido a Vasconcelos en forma apoteótica; 100% en Chiapas, Guerrero, México, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí y Yucatán. Sin comentario.

José Vasconcelos afirmó haber ganado las elecciones presidenciales y pasó a la tercera etapa, para repetir la hazaña de Francisco I. Madero: el levantamiento. El embajador de los Estados Unidos, Dwight W. Morrow, había intentado convencerlo de aceptar el inevitable resultado; Manuel Gómez Morin fue el intermediario entre los dos hombres, antes de las elecciones. Morrow, poco después de las elecciones, mandó a un importante funcionario

²⁶ Nacional Archives, Washington, Department of State, MFD del 12 de septiembre de 1929.

estadunidense de toda su confianza con Vasconcelos, quien se encontraba en Guaymas, bajo vigilancia militar, preparando su llamado a la insurgencia. El mensaje fue que

ni por su representación oficial, ni por sus deseos personales, él (Morrow) estaba inclinado a favor de Ortiz Rubio [...] Que para evitar una fricción violenta, podría hacer un arreglo en virtud del cual el Lic. Vasconcelos y alguno o algunos de los jefes del partido de oposición entraran a formar parte del gabinete del señor Ortiz Rubio, cosa que el Lic. Vasconcelos no quiso siquiera discutir.²⁷

Morrow no pudo convencer a Vasconcelos de integrarse a “la familia revolucionaria”, pero se cuidó mucho de proteger su vida; no quería ser el H.L. Wilson de un nuevo Madero; su emisario Lloyd acompañó personalmente a Vasconcelos hasta la frontera de Nogales, mientras que Miguel de Unamuno, Gabriela Mistral y Romain Rolland mandaban sendos telegramas a Portes Gil, pidiendo por la vida de su amigo:

Favor transmitir a presidente Portes Gil mis ruegos instantes para que sea preservada a cualquier precio la vida de José Vasconcelos, valiosa para la humanidad y para que le sea permitido salir de México bajo la protección cortés del gobierno. R. Rolland.²⁸

El mismo Romain Rolland comentaba, el 4 de diciembre, que

el acto de Vasconcelos me parece una locura y le había mandado decir que no entendía que buscara una victoria imposible y vana, en el terreno político, que su verdadera misión, para México y la América entera, estaba en otra parte. Pero está rodeado de partidarios y partidarias cuya exaltación mesiánica debió contagiarlo

²⁷ Archivo Manuel Gómez Morin. Carta de Manuel Gómez Morin a Edward G. Lowy, Estate of Dwight W. Morrow, 17 de octubre de 1933.

²⁸ Archives de Romain Rolland, telegrama, 20 de noviembre de 1929.

[...] Tengo idea de que el propio Vasconcelos cree en su misión mística y que buscaría, más que huirlo, ahora el martirio. Piensa que su muerte, ahora, sería la coronación de su vida y, muy posiblemente, su memoria se volvería muy pronto legendaria.

Vasconcelos no logró el martirio. Se salvó, pero la represión se abatió sobre sus partidarios con tal brutalidad que el recurso insurgente fracasó, dejando un reguero de muertos. El terror duró meses. El poeta Carlos Pellicer fue a dar a la cárcel y tuvo como compañero de celda a un adolescente comunista llamado José Revueltas. Pellicer no se doblegó ni ante el siniestro general Eulogio Ortiz, jefe de Operaciones Militares en el valle de México, ahora verdugo de los vasconcelistas, después de haber sido verdugo de los cristeros. “El clavel encendido, rojo sangre, flor del vasconcelismo”, escribió Antonieta Rivas Mercado. Y Alfonso Reyes, en su oración fúnebre, interpeló a Vasconcelos con esas palabras: “A ti que dejaste una cicatriz de fuego en la conciencia”.

En conclusión de este capítulo se puede reproducir el juicio de Ernest Gruening, publicado en 1928:

El Sufragio Efectivo sigue siendo una esperanza diferida, como en cualquier etapa de la historia de México [...] Las elecciones ofrecen las pruebas de laboratorio para determinar si el deseo manifestado de un gobierno democrático ha podido encontrarse con la realidad correspondiente; revelan de manera irrefutable el fracaso total, hasta la fecha, de cualquier progreso en la práctica democrática.²⁹

²⁹ Ernest Gruening, *Mexico and its Heritage*, op. cit., p. 393. En este libro, de la página 399 a la 497, el autor estudia en detalle el juego político en 14 estados y, brevemente, en varios otros. Se le concedió acceso a los archivos de la Secretaría de Gobernación y tuvo como ayudante de primera a Anita Brenner.

EL RÉGIMEN POSREVOLUCIONARIO
Y LAS ELECCIONES
(1929-1987)



El PNR/PRM como la nueva maquinaria electoral

JEAN MEYER

Sr. Ing. Raimundo E. Enríquez,
Gobernador del Estado.
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Muy estimado amigo y compañero: el señor Presidente de la República acaba de resolver tu conflicto desconociendo a tus opositores, y puedes disponer del respiro que representará el apoyo del Primer magistrado para reorganizar tu administración en una forma que pueda ser definitiva.¹

EL MAXIMATO

El asesinato de Obregón debió, en palabras de Calles, poner fin al caudillismo con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. De aquí en adelante el partido oficial tuvo efectivamente un gran papel electoral, pero siempre dentro del binomio presidente/partido, el presidente llevando la voz cantante. No en seguida, ciertamente, puesto que el poder presidencial, entre 1929 y 1935, se encontró siempre en la sombra de Calles como caudillo

¹ Carta de Marte R. Gómez, 18 de septiembre de 1929, en Marte R. Gómez, *Vida política contemporánea. Cartas políticas*, t. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 238.

institucionalizado. Sin embargo, el mismo Calles buscó sinceramente poner fin con el partido a la división de la “familia revolucionaria”, que era la causa de la inestabilidad política y del recurso al cuartelazo. ¿Cómo unificar la élite de manera que nadie se sintiera tan marginado que tuviese que levantarse en armas? ¿Cómo repartir el poder a los tres niveles, municipal, estatal y federal (Congreso y gobierno)?

Con un partido único de hecho, por más que formalmente se invitara a todos los opositores, hasta los conservadores, hasta los “clericales”, a formar sus propios partidos. No cabe duda de que Calles mandó juntar información y reflexionó personalmente sobre todos los sistemas políticos contemporáneos; el que más le interesó resultó el fascista italiano. Phil Weigand, en un trabajo todavía en curso de elaboración, menciona un ejemplar de los estatutos del Gran Partido Fascista, traducido al español, y anotado de su puño y letra por el sonoreense. Desde París, en 1930, Marte R. Gómez le mandó a Calles el largo memorando solicitado sobre Benito Mussolini, el hombre, el régimen y su obra.² “Su fórmula es: ‘Todo en el Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado como emanación representativa de la patria’.”

En 1929 se crea el PNR, algo que ha sido bien estudiado, de modo que no es necesario repetir al detalle lo ya sabido: se crea para resolver la crisis de sucesión planteada por la desaparición del caudillo Obregón y también para evitar crisis futuras a todos los niveles. Por lo mismo, hubo que conseguir arreglos y componendas, aceptar concesiones, reformar el sistema electoral: no reelección absoluta para la presidencia, que se prolonga de cuatro a seis años, no reelección consecutiva para diputados y senadores (se alarga la diputación de dos a tres años y la senaduría a seis), pero posibilidad de pasar en seguida de la Cámara de Diputados al Senado y viceversa, o de optar por un puesto de elección local en su estado de origen.

² Marte R. Gómez, desde París, a 5 de agosto de 1930, al Sr. Gral. D. Plutarco Elías Calles, en *ibid.*, pp. 282-295.

La multitud de agrupaciones políticas, con nombres diversos (partidos, clubes, ligas y demás), empezó a reagruparse para tener mayor peso a la hora de la convención de Querétaro que fundaría el PNR. Un solo ejemplo: en el Distrito Federal, una organización, el Centro Unificador de los Partidos del Distrito Federal, reunió 145 agrupaciones... Y este centro tenía contrincantes como la Liga de Partidos Revolucionarios del Distrito Federal que agrupaba otros tantos. En julio de 1929, el PNR contaba con 1800 “unidades de apoyo”, los antiguos “partidos”, “ligas”, “organizaciones”, etcétera.

Fue necesaria la tutela de Calles para arbitrar entre tantos grupos e intereses; de ahí surgió la figura del Jefe Máximo que dio su nombre al periodo de seis años y medio, el Maximato. Marte R. Gómez explica muy bien esa necesidad en una carta desde París al ingeniero Enrique Montero que se encuentra en Madrid, con fecha de 30 de octubre de 1931:

Me conformaré con transmitirle las mías [elucubraciones políticas]: el general Calles, después de poner la fuerza de su personalidad al servicio del plan político por él trazado en su tan llevado y traído mensaje, se ha tenido que rendir ante la evidencia de que le era imposible sostener la ficción de su apartamiento del poder, tanto más cuanto que quienes menos lo querían eran quienes, después de soñar todas las noches con sacudir el yugo del *caudillo* [las cursivas son mías], amanecían temblando ante la posibilidad de que el caudillo se enojara y les retirara su protección.

Una serie no interrumpida de rendiciones, de parlamentos, de rupturas ha conducido, al fin, al término de la carrera de resistencia que sostenían los amigos del Presidente [Ortiz Rubio], esperando, con esperanza nunca desmentida, que su héroe se decidiera a mandar a través de ellos [porque ni los amigos del Presidente han deseado nunca que mande él]; y el general Calles esperando que los amigos del Presidente se convencieran al fin de que nunca convencerían al Presidente de que le perdiera el miedo a Calles.

A raíz de uno de tantos cambios en el gabinete [reclamados por la familia revolucionaria para unirse], ocurrieron cambios mi-

litares [...] y ésa fue la voz de alarma para quitar la última esperanza, con un arreglo que pone las Cámaras y el Ejército, el palo y la ley, en una mano fuerte [...]

Entonces, ante la intranquilidad que una nueva división desencadene, el general Calles tendrá que pensar que el país no le podrá perdonar el presidente que le dio... más que si lo libra de él. Y lo librará, contando para ello con las Cámaras y con la fuerza del Ejército, que de aquí a diciembre habrá controlado. Ése será el principio de una nueva serie en la que nos tocará hacer nuevos experimentos, que a su debido tiempo analizaremos.³

No se equivocaba: no tardó en caer Pascual Ortiz Rubio y luego siguieron los “experimentos” de Abelardo Rodríguez y de Lázaro Cárdenas como presidentes. Hasta que, en junio de 1935, este último puso fin al Maximato y al caudillismo institucionalizado, pero dejando intacta y perfeccionada, a través del PNR/PRM, la maquinaria electoral. Tanto antes como después de 1935 las reglas electorales salían sobrando porque lo que primó progresivamente fue el arreglo cupular de candidaturas y cuando no se lograba desde un principio, se aseguraba el triunfo de todos modos; la solución perseguida y finalmente conseguida fue evitar que otros miembros de la “familia revolucionaria” compitiesen por los mismos puestos. Al recibir compensaciones, los descartados (por un tiempo) podían tener la esperanza de que, tarde o temprano, se les haría justicia. Efectivamente, así fue. ¿Ejemplos?

Distinguido compadre y amigo —escribe Marte R. Gómez al presidente Portes Gil, un 9 de agosto de 1919—. Comí hoy con Luis L. León, Manuel Pérez Treviño, Gonzalo Santos y Melchor Ortega. Me expresaron la situación política de Nuevo León y considero que con deseo de hacer llegar a sus oídos lo que saben y piensan, y sobre todo, lo que creen que pudiera servir para resolver la situación.

³ Marte R. Gómez a Enrique Montero, 30 de octubre de 1931, en *ibid.*, p. 363.

El criterio del Partido Nacional Revolucionario ha sido el de impedir que se constituyan grupos locales de tendencias antagónicas, y por eso, en el caso de Nuevo León, y en el de otros estados que en la convención de Querétaro se separaron junto con el licenciado [Aarón] Sáenz, adoptó la norma de mandar comunicaciones invitando a la concordia y dejando abiertas las puertas del Partido Nacional Revolucionario para que se verificara la unificación por todos apetecida [...] ¿Convendría Aarón en que una transacción que unifique todas las fuerzas políticas de Nuevo León le será mucho más ventajosa que una oposición ya no mayoritaria, sino aun minoritaria? ¿Poner término a las divisiones de Querétaro no será cortar toda posibilidad de división futura y presentar el frente único del grupo revolucionario mexicano?⁴

Así fue, de tal manera que “el centro de gravedad de las actividades electorales, no está en el Congreso, sino en el PNR en conjunto, con la concurrencia y la aquiescencia de sus grandes unidades federales, esto es, los Partidos políticos de los estados”.⁵ Quedar fuera del PNR significó de aquí en adelante quedar fuera de la “lucha honesta”, es decir, totalmente fuera, en las “tinieblas externas”. ¿Pruebas? ¿No es una prueba suficiente la existencia del control partidario a manos, hoy, del Jefe Máximo, mañana, del presidente, su líder natural? Un presidente despojado de tal liderazgo, después de una lucha sorda en 1930 y 1931 —Pascual Ortiz Rubio— y que lo recupera a partir de 1935, con Lázaro Cárdenas, después de la muerte política de Calles.

La preparación de las elecciones legislativas del primer domingo de julio de 1930 vieron enfrentarse a Ortiz Rubio y su leal Basilio Vadillo, al frente del PNR, por un lado, con Calles y Portes Gil, por el otro. En juego estaba el control de las Cámaras por el presidente. Desde la Secretaría de Gobernación, don Emilio controló el registro de las candidaturas, preparó la apertura de las ca-

⁴ *Ibid.*, p. 239.

⁵ *El Nacional Revolucionario*, 5 de enero de 1930.

sillas, el reparto de boletas y de las urnas y todo lo demás relativo al proceso electoral. En tales condiciones era difícil que Ortiz Rubio pudiera ganar, pero lo perdió todo cuando Calles lanzó todo su peso contra Vadillo y llevó a Portes Gil en su lugar a la cabeza del partido; el tamaulipeco dejó Gobernación para asumir la dirección del PNR durante las elecciones: era como apoderarse de las casillas y, efectivamente, Portes Gil trabajó en formar unas Cámaras callistas.

Los resultados (dos veces más “ganadores” que distritos electorales) produjeron nuevos enfrentamientos entre los dos bandos y muchas credenciales se cancelaron, también candidaturas, mientras Gobernación decretaba desafueros en Chihuahua, Jalisco, Michoacán y Querétaro. Portes Gil nombró cuatro comisiones, de las cuales controlaba tres, para revisar las credenciales. Así, el nuevo Congreso no resultó favorable al presidente sino al Jefe Máximo, los “rojos” habían derrotado a los “blancos”. Luego Calles se deshizo de Portes Gil, que le había servido de “tonto útil”; ¡ni le permitió volver a la gubernatura de Tamaulipas! Poco después el Jefe Máximo entregó la dirección del partido al joven general Lázaro Cárdenas a quien juzgaba totalmente fiable, con la ventaja de que no se había identificado con ninguno de los bandos en conflicto.

Siguieron los desafueros de gobernadores (Colima, Durango y Nayarit) para adelantar el proceso de centralización y disciplina, antes de que Cárdenas, debilitado por el caos en los estados desatado por el callismo, pasara a Gobernación, dejando el partido, otra vez, en manos de Manuel Pérez Treviño, el 30 de agosto de 1931. Unas semanas después Gonzalo N. Santos declaró a Cárdenas, en una junta en casa de Pérez Treviño: “Hemos acordado no estar ya con el Presidente, por sus inconsecuencias”. Ortiz Rubio estaba condenado, había perdido la partida en un conflicto que había afectado toda la vida política, empezando por el PNR y las elecciones locales. La crisis era permanente y al mismo tiempo no existía, se limitaba al vals de los gobernadores y de los ministros; Cárdenas tuvo que renunciar y regresó a la gubernatura de Michoacán, de donde había salido con licencia, Cedillo regresó a su

feudo en San Luis en calidad de gobernador, Almazán a la jefatura de Operaciones Militares de Nuevo León y Amaro fue rebajado a la dirección del Colegio Militar. Sin sus cuatro generales, constantemente humillado, el presidente Ortiz Rubio renunció el 2 de septiembre de 1932, y fue sustituido en seguida por su secretario de Guerra, Abelardo Rodríguez, elegido por aclamación en el Congreso, por indicación del Jefe Máximo.

De todo esto se originó un cierto malestar en el partido, cuyo poder vino oportunamente a disminuir la reunión del PNR en Aguascalientes, en octubre de 1932, cuando por unanimidad los delegados aprobaron pedir al Congreso la reforma constitucional, conforme a la cual quedó prohibida la reelección inmediata a los puestos de elección popular y, definitivamente, cualquier tipo de reelección a la presidencia. Eso aseguró la unidad del partido. José C. Valadés vio en esa reforma constitucional el intento de “nulificar de antemano preocupaciones y apetitos de los agrupamientos personalistas; ahora con ello produjeron una avitaminosis democrática; prepararon también el campo para un sistema de enriquecimiento de funcionarios públicos, fundado en el aprovechamiento personal de un sexenio de vida administrativa”.⁶

Efectivamente, la reforma antirreeleccionista disminuyó el poder de los ex gobernadores y ex diputados y le quitó mucha fuerza al agrupamiento personalista, pero aceleró la formación de una continuidad burocrática de tipo porfiriano: en lugar de “científicos”, “tecnócratas”. A su haber se debe apuntar la disminución del número de candidatos y también la de los pleitos poselectorales, lo que no significa que el sufragio se haya vuelto limpiamente democrático; al contrario, el partido fortalecido y unificado, trabajando bajo control del presidente, formaría la maquinaria electoral, al estilo porfiriano también.

El Congreso, en un periodo extraordinario, aprobó el 28 de abril de 1933 la reforma al artículo 83 constitucional y una segun-

⁶ José C. Valadés, *Historia general de la Revolución mexicana*, t. IX, México, Guernika, 1988, p. 16.

da al 51, ampliando a tres años el mandato de los diputados. Con estas últimas reformas, Calles se dio por satisfecho, abandonó la Secretaría de Hacienda y dejó al presidente Abelardo Rodríguez una autoridad que nunca había tenido el pobre Nopalito. Además, la reiniciación del reparto agrario dio al gobierno (y al partido que era su agencia electoral) un número creciente de clientes, por lo mismo partidarios y votantes, los ejidatarios. Faltaban unos pocos años para que la mitad, si no es que más, del campesinado formase parte del partido en calidad de “ejército electoral de reserva” que garantizaba el triunfo automático. Le tocaría al presidente Cárdenas acabar el proceso, con la incorporación de los obreros al sistema.

En conclusión, para 1934 ya existía un verdadero partido, cuyo carácter oficial había sido claramente anunciado desde un principio: instrumento del Estado mexicano. Le tocaba cumplir con la función electoral, si bien afirmaba ser el lazo de unión entre “las masas obreras y campesinas”, el “pueblo” y las instituciones constitucionales. Aceptado como un mal menor por las “masas” que se desinteresaban de la política y de las elecciones, fue mal querido tanto por las clases medias opositoras como por las partidarias de la Revolución que vieron en el PNR hegemónico la negación del sufragio efectivo y de la libertad pregonados por Madero. De esta desconfianza amarga surgirían pronto tanto movimientos disidentes de izquierda como un verdadero partido de oposición y un movimiento masivo antipolítico. Por lo pronto, sin ideas ni mando expreso, el partido tomó las características de una maquinaria electoral moderna, sin otra función. Era ganancia si uno piensa que, por su existencia misma, el Ejército (sus generales) perdía su papel de árbitro político y dejó de dar un cuartelazo antes de cada elección presidencial.

Pasiones y ambiciones, de aquí en adelante, iban a darse libre curso en el seno del partido y no afuera: el mal perdedor, al salir del partido, perdería para siempre. Para las presidenciales de 1934, era claro que el PNR no iba a tener una oposición preocupante, por lo cual todo el juego se dio en su seno. Una vez decidido, con el

acuerdo del general Calles, que el general Lázaro Cárdenas era el candidato oficial, las elecciones fueron una mera formalidad. El joven general ganó con 98.19% de los sufragios emitidos y 2 225 000 votos. Sin comentario. Sus tres opositores, todos de izquierda, se repartieron menos de 50 000 votos... a manera de burla atribuyeron 539 votos para Hernán Laborde, el tercero.

Cárdenas era un desconocido para la mayoría de los mexicanos que lo veían como un “pelele” más del Jefe Máximo. Debía su victoria a la fuerza del PNR que “corrompido y todo —señaló Luis Cabrera— es sin embargo un grupo unificado por sus intereses bajo la jefatura del general Calles; rico con la riqueza del erario, fuerte con la fuerza del Ejército, y disciplinado con la disciplina obligatoria pero efectiva de la amenaza del cese”.⁷ “Pero si no descollaba una oposición con aptitudes para derrotar al PNR—observó Valadés, más perceptivo—, en cambio existía una corriente con apariencia pacífica, siempre callada y casi conspirativa, que proyectaba liquidar políticamente al general Plutarco Elías Calles, al callismo y al Maximato.”⁸

LA PRESIDENCIA DE LÁZARO CÁRDENAS

En una rápida ofensiva en los primeros meses de su mandato, el nuevo presidente provocó una crisis con el general Calles y su grupo, que terminó con el exilio del ex presidente en la California estadounidense, el desafuero de los senadores, diputados y gobernadores callistas que no habían dado el “chaquetazo” a tiempo, y la victoria total de Cárdenas.

Así resume la batalla Marte R. Gómez, en una carta a sus amigos agrónomos Norberto Aguirre, Ricardo Acosta y Everardo Varela, con fecha de 30 de agosto de 1935:

⁷ Luis Cabrera, *Veinte años después: el balance de la Revolución. La campaña presidencial*, México, Botas, 1938, p. 171.

⁸ José C. Valadés, *Historia general de la Revolución...*, op. cit., p. 106.

Los felicito por la forma como estuvieron a la altura de sus responsabilidades en el caso del conflicto que puso frente a frente a izquierdas y derechas representadas para el caso por las cabezas visibles del general Cárdenas y del general Calles, en momentos en que las declaraciones de éste pudieron interpretarse como un intento de claudicación que el mismo general Calles no pudo, en el fondo desear.⁹

Por primera vez el Presidente de la República acumulaba las funciones de jefe del Ejecutivo Federal y de líder real del partido, según la idea inicial de Calles. En la misma línea el general Cárdenas reorganizó el partido, después de la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y de la Confederación Nacional Campesina (CNC): más importante que el cambio significativo de nombre (Partido de la Revolución Mexicana) fue la fundación de los tres sectores que lo integrarían ahora según un esquema bastante italiano: el obrero, el campesino y el militar. La existencia del sector militar no dejó de preocupar a los que vieron en ello la puesta en peligro de la disciplina y neutralidad del Ejército, establecidas tan difícil y recientemente. Luis Medina subraya que se trataba del salto de un partido de cuadros a un partido de masas, para las cuales el presidente lleva adelante una serie de políticas sociales a favor de los obreros y un reparto masivo de tierras, lo que aseguraba la lealtad de los beneficiados al nuevo sistema.

El partido dejaba de reposar en una implantación geográfica para tener una organización funcional y sectorial. Los sectores debían decidir colectivamente la repartición de los puestos públicos entre ellos, dejando en seguida el nombramiento propio a cada quien. La dirección nacional incumbía a un Comité Nacional compuesto por un presidente, un secretario general y un secretario por cada sector. Con la creación de una central sindical controlando a los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) se completó el esquema con un cuarto sector, el “popular”. De esa manera Cárdenas

⁹ Marte R. Gómez, *Vida política contemporánea...*, op. cit., t. I, p. 435.

puso las reglas del juego político para muchos años; la omnipresencia de un partido oficial con estructuras verticales y un presidencialismo sin freno permitieron una estabilidad política sorprendente, acompañada por una renovación constante del personal político que permitía cooptar todos, o casi todos los jóvenes talentos. El partido era la máquina electoral casi perfecta, indispensable al sistema.

Vamos a ver en seguida que, si bien el partido mantuvo la disciplina política lograda por el PNR, supeditando las ambiciones personales a la jerarquía de éste, no pudo evitar todos los conflictos y el presidente/líder, si bien fue capaz de imponer a su sucesor, no logró siempre hacer lo mismo con los gobernadores en los estados.

En las elecciones de 1935 los candidatos a la gubernatura del estado de Nuevo León fueron el general Fortunato Zuazua y Plutarco Elías Calles Jr., designado candidato oficial del PNR. El estado se encontraba todavía fuera del control político de Cárdenas. Aprovechando su victoria sobre el general Calles, en junio de 1935, Cárdenas hizo anular las elecciones locales en agosto, nombró como interino al general Gregorio Morales Sánchez, hombre de toda su confianza; el general y gobernador despidió al secretario general (que era el líder patronal) y cambió a los titulares de varios ayuntamientos importantes. Frente a la reacción muy agresiva del empresariado regiomontano, Cárdenas se presentó en persona en febrero de 1936 y amenazó seriamente con entregar las industrias a los trabajadores si las empresas no dejaban de patrocinar a los sindicatos blancos. Ganó esa partida a brazo fuerte, convocó a elecciones y su candidato, el general Anacleto Guerrero, salió electo para concluir el periodo 1935-1939. Tuvo el tiempo necesario para fortalecer a la CTM como grupo de presión política con participación al gobierno del estado.¹⁰

El estado de Sonora se encontraba igualmente bajo dominio callista en 1935, un dominio compartido con los antiguos obregonistas y la clientela de Abelardo Rodríguez en la frontera. El Senado

¹⁰ Lorenzo Meyer, *Historia de la Revolución mexicana*, t. XIII, *El conflicto social y los gobiernos del Maximato*, México, El Colegio de México, 1978, pp. 64-69.

desapareció los poderes y Cárdenas nombró otro general como interino: Jesús Gutiérrez Cáceres, que hizo lo necesario para elegir al nuevo gobernador, el general Ramón Yocupicio; fue una derrota para los callistas, pero sólo una media victoria para Cárdenas, puesto que el general yaqui era un obregonista apoyado por Portes Gil y Saturnino Cedillo.

Para no alargar el cuento, basta decir que Sinaloa pasó de la misma manera del control callista al cardenista: el coronel Alfredo Delgado consiguió la gubernatura, con el apoyo decisivo de Portes Gil (y del PNR). En Jalisco, el gobernador Sebastián Allende no era para nada callista, pero tampoco cardenista: logró imponer a su sucesor, Everardo Topete, para mantener su influencia, y escribía a su amigo el senador Carlos Riva Palacio: "el cardenismo en este estado no tiene importancia".¹¹ Cuando, lógicamente, Topete intentó alejarse de su patrón Sebastián Allende, todos los viejos grupos políticos de la región se lanzaron a la lucha y, al final del sexenio presidencial, los cardenistas dominaban, pero en coalición con varias fuerzas locales.

En el estado de Michoacán ocurrió un fenómeno interesante: mientras Cárdenas conquistaba el Estado federal, perdía el control de su estado natal, del cual había sido recientemente gobernador. Como tal, el general había procurado que las elecciones y nombramientos de funcionarios públicos, y en especial de municipales, jefes de tenencia y encargados del orden, cayeran en "personas adictas al gobierno".

De la documentación que me facilitó Beatriz Rojas salta a primera vista la presencia de un gobernador anticardenista furibundo, el general Benigno Serrato. El hombre había tomado posesión en septiembre de 1932 y moriría unos pocos años después en un extraño accidente de aviación, atribuido por las malas lenguas a un sabotaje. Resulta que el gobernador interino, Gildardo Magaña

¹¹ Carta con fecha del 30 de noviembre de 1934, fotografía en poder de Jean Meyer.

(1936-1939), si bien no era tan radical como Serrato, tampoco era cardenista.

En estos años el cardenismo perdió rápidamente el terreno ganado a través de las organizaciones agraristas y de los sindicatos locales, por la simple razón de que el general y gobernador Serrato se había dedicado sistemática y exitosamente a dismantelar aquellas bases de apoyo. Este primer cardenismo local se debilitó hasta casi desaparecer, mientras Lázaro Cárdenas se imponía nacionalmente. Como lo escribe Beatriz Rojas: "El poder de los 'hombres fuertes' era relativo y se ejercía en proporción inversa a la fuerza de las instituciones nacionales".¹²

A partir de 1935, la voluntad del presidente de recuperar el control de Michoacán tuvo por resultado el resurgimiento de los pequeños, numerosos y sanguinarios caciques locales al estilo de Ernesto Prado o Aquiles de la Peña, y, por lo mismo, la apertura de una larga época de tremenda violencia en el campo.¹³

En cada uno de los estados de la república se puede observar fenómenos semejantes, de victorias absolutas, relativas o muy relativas. En todas partes, el general y presidente buscó tenazmente la manera de lograr el control político a los tres niveles. Cuando el triunfo era imposible, el sagaz político michoacano se contentaba con oponer el principal adversario a otros grupos existentes o virtuales; además, en este juego contó siempre con un alfil muy fuerte, el general jefe de las Operaciones Militares. Llegó así un momento, por 1938, cuando todos los políticos se decían cardenistas, pero debajo del agua empezaba la batalla por la sucesión presidencial de 1940, batalla en la cual los gobernadores serían una fuerza decisiva. "Desgraciadamente, todos esos esfuerzos encaminaban

¹² Beatriz Rojas, en Lorenzo Meyer, *Historia de la Revolución mexicana*, t. XIII, *op. cit.*, pp. 256-257. Y Beatriz Rojas, manuscrito inédito "La sucesión presidencial 1933-1934".

¹³ Fernando Benítez, *El agua envenenada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961; Paul Friedrich, *Agrarian Revolt in a Mexican Village*, Chicago, Universidad de Chicago, 1970; Luis González, *Pueblo en vilo*, México, El Colegio de México, 1967.

al país no al Estado nacional vigoroso fomentado por la Constitución, sino a la repetición del Estado burocrático aconstitucional creado por el porfirismo, con sus métodos de rutina y de negación de valores humanos”, escribía José C. Valadés.¹⁴

SURGE UNA VERDADERA OPOSICIÓN POLÍTICA:
EL SINARQUISMO Y ACCIÓN NACIONAL

El sinarquismo y el Partido de Acción Nacional (PAN) tienen sus historiadores respectivos, de manera que basta con mencionar su aparición pública en la tercera parte de la presidencia de Cárdenas. El sinarquismo se lanzaba exitosamente a la conquista de las masas rurales que no se habían beneficiado o que estaban descontentas del reparto agrario. Este movimiento que combinaba arcaísmo y modernidad, elementos del nacional-catolicismo hispánico a la hora de la guerra de España con la no violencia, denunciaba la participación electoral y predicaba el abstencionismo. Dirigida por hombres jóvenes y sinceros, manipulados por una dirección secreta clerical-empresarial, la Unión Nacional Sinarquista pudo contar con 400 000 militantes, a los cuales se debería añadir la multitud innumerable de sus simpatizantes. Las manifestaciones pacíficas y masivas de los sinarquistas eran frecuentemente disueltas a balazos por los matones de los caciques locales, chicos y grandes, pero la sangre de los “mártires” multiplicaba el número de los militantes. La desconfianza absoluta de los sinarquistas por la democracia electoral representativa se entiende muy bien, a la luz de lo que sabemos de las elecciones entre 1920 y 1940, pero respondía además a la idea de que “los partidos parten”, cuando lo necesario era buscar la “Unión”. Afirmaban siempre que no eran un partido e insistían en las palabras “Unión Nacional”. Entre 1938 y 1940, la consigna dada por los dirigentes fue siempre de no votar: votar era hacerles el juego a los “malvados” dueños del poder.

¹⁴ José C. Valadés, *Historia general de la Revolución...*, op. cit., t. IX, p. 251.

La apuesta de los fundadores del Partido Acción Nacional fue exactamente la opuesta: tomarles la palabra a los gobernantes revolucionarios y transformar la representación teatral electoral en una realidad democrática. José C. Valadés, al denunciar el “imposicionismo” electoral,¹⁵ comenta que

dieron lugar esos hechos a que los individuos ilustrados, que estaban al margen de los asuntos políticos, ora por su enemistad hacia el partido revolucionario, ora por su desdén a los negocios públicos, se manifestaran inesperadamente dispuestos a organizarse en la política, y al efecto, de aquellos abusos políticos y electorales que cometieron los caudillos del revolucionario se originó la fundación de un agrupamiento llamado Partido Acción Nacional.

Manuel Gómez Morin, artesano muy importante de la reconstrucción de los años 1920-1926, luego auto exiliado, vasconcelista en 1929, había vanamente aconsejado al “Maestro” Vasconcelos renunciar a su proyecto de levantamiento después de las elecciones, para dedicarse a la creación de un verdadero partido democrático, moderno. En 1937-1938, le pareció que el momento había llegado y emprendió la larguísima y tenaz construcción de un partido que creía en la vía electoral y aceptaba ser la leal oposición de Su Majestad el partido oficial (y el Presidente de la República), con todo y que los datos electorales resultaban obviamente cargados. En aquellos años cardenistas, el PAN no podía pensar en llegar a la masa rural, totalmente controlada por el agrarismo de Estado.

La bondad del régimen democrático y la honorabilidad de sus caudillos (del PAN) no podía ser suficiente para llenar las ambiciones económicas y políticas de una población rústica que tenía un presidente que era nativo de la ruralidad, que comprendía a la

¹⁵ *Ibid.*, p. 217.

ruralidad y se empeñaba en servirla sin importarle si de esa manera apartaba a la república de la era industrial o de la constitución.¹⁶

LA BATALLA POR LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL DE 1940

“Desde los tiempos de Madero no se había interesado la ciudadanía en San José de Gracia en ningunas elecciones para la renovación de los poderes federales”, pero en 1940 el pueblo fue a votar masivamente.¹⁷ Es que por primera vez parecía existir la posibilidad de escoger libremente entre dos verdaderos candidatos, debido a lo que Luis Medina llama “un desprendimiento de la familia revolucionaria, que no acude de primera intención a la asonada, sino a intentar un movimiento electoral de alcance nacional”,¹⁸ a favor del general Juan Andreu Almazán.¹⁹

El PRM había logrado, aparentemente, cimentar la unidad de los “revolucionarios” y resolver el problema de la fragmentación de la clase política oficialista; sin embargo, a partir de 1938 se empezó a manifestar un posible fracaso en el mantenimiento de la estabilidad sucesoria, lograda a tan duras penas. Los grupos de oposición más variados se organizaron en una gran coalición de todos los “out”, los de siempre y los de última hora, disidentes del PRM, para derrotar al candidato oficial.

Detrás de Almazán estaban las clases medias urbanas, pero también los artesanos y comerciantes, y los campesinos no beneficiados por el reparto agrario; a ellos se sumó buena parte del movimiento sindical, en particular los trabajadores del petróleo, del

¹⁶ *Ibid.*, p. 218.

¹⁷ Luis González, *Pueblo en vilo*, op. cit., p. 191.

¹⁸ Luis Medina Peña, *Visita guiada a las elecciones mexicanas*, documento de trabajo, México, CIDE, 2001, p. 14.

¹⁹ Para la historia de las candidaturas de dos generales, Manuel Ávila Camacho, candidato del PRM y del presidente Cárdenas, y Juan Andreu Almazán, candidato de varias oposiciones, véase Alicia Hernández Chávez, *Historia de la Revolución mexicana*, t. XVI, *La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México, 1979.

riel y varios sindicatos de burócratas que no aceptaron la imposición de un candidato centrista; además, entraron en la coalición informal los viejos carrancistas, los callistas, un hermano de Madero, Luis N. Morones y los restos de la CROM, Antonio Díaz Soto y Gama el agrarista, y los hijos de Zapata, el general Joaquín Amaro, obsesionado por el “peligro comunista”, el pintor Diego Rivera, perturbado por el asesinato de Trotsky y las acciones de una policía secreta soviética (GPU) que veía por todas partes. El “almazanismo” como tal no existía, pero reunió a todos los descontentos que reclamaban el orden, el castigo a los corruptos, la democracia política, todo y su contrario. En ese sentido tenía razón la dirigencia sinarquista al ordenar la abstención.

El almazanismo debió su fuerza a la división en el seno del PRM, por un lado, y a la promesa imprudente del presidente Lázaro Cárdenas, por el otro, de que las elecciones serían absolutamente libres y que se respetaría el resultado. Fue el primero en asustarse frente a la creciente popularidad de Almazán.

Cárdenas no había dejado de usar al partido como el instrumento de la decisión presidencial y él había optado por Ávila Camacho, después de un análisis bastante lúcido de la situación nacional e internacional. Una candidatura radical como la del general Francisco Múgica, su amigo de toda la vida y leal colaborador, hubiera suscitado una oposición posiblemente incontenible y, quizá, provocado una guerra civil. La guerra de España en curso estaba presente en México. Como eran numerosos los que, en el seno del partido, como fuera de él, se oponían a la continuación de la política cardenista, y más aún a su radicalización, lo que hubiera sido el caso de llegar Múgica a la presidencia, Cárdenas consideró que Manuel Ávila Camacho sería un buen candidato: “revolucionario” pero moderado, aceptado por los católicos que recordaban su humanidad durante la Cristiada. Eso sí, el candidato del PRM tenía que ser un militar, una vez más, porque la oposición al gobierno era fuerte y nombrar un “licenciado” hubiera provocado inmediatamente la candidatura de un general peligrroso.

Como los sectores del partido corrían el riesgo de presentar candidatos diferentes, Cárdenas encargó al grupo de los gobernadores de los estados más importantes la promoción de la candidatura; entre todos, quien se distinguió fue el joven gobernador de Veracruz, el licenciado Miguel Alemán; su celo le valió ser nombrado director de la campaña presidencial, luego secretario de Gobernación del presidente Ávila Camacho y finalmente Presidente de la República. Marte R. Gómez, gobernador de Tamaulipas (y amigo de Manuel Gómez Morin), ganaría la Secretaría de Agricultura y así por el estilo. El resultado fue la renuncia a sus puestos, en enero de 1939, de los tres presidenciables, a saber: Francisco Múgica, Rafael Sánchez Tapia y Manuel Ávila Camacho, y el inicio de la campaña “formal” en el seno del PRM.

Había que ganarse la mayoría de los delegados a la próxima convención y, para eso, controlar la dirección del partido. La CRM, de Vicente Lombardo Toledano, y la CNC, controlada por Emilio Portes Gil, compitieron para ser las primeras en lanzar la candidatura de Ávila Camacho. Para el general Múgica, quien contaba firmemente con el sector obrero del partido, eso fue un golpe terrible. Lombardo se justificó con el argumento de que la candidatura de Múgica habría provocado un golpe de Estado de tipo franquista y la guerra civil. Los sectores más radicales del movimiento sindical protestaron contra la imposición del “candidato oficial” y antes de retirarse de la campaña el Comité Pro-Múgica denunció, el 4 de julio de 1939, el hecho de que los secretarios de los sectores del partido eran todos abiertamente avilacamachistas; denunció también a “la *maffia* de gobernadores, presidentes municipales, recaudadores de rentas, diputados locales, etcétera, unidos bajo el compromiso de sostener, como lo han hecho económica y políticamente, una fórmula. ¿Qué validez puede tener una convocatoria que prácticamente pone los destinos de los próximos plebiscitos en las manos de dichos gobernadores?”

El general Francisco Múgica pudo declarar con toda razón: “Ayer como hoy, la política en más de un aspecto sigue siendo ‘eso’

que sucede entre los políticos, en vez de ser 'eso' que debe suceder entre pueblo y gobierno".

Al quedar frente a frente los dos generales, Ávila Camacho y Almazán, después del retiro de Múgica, Sánchez Tapia y Gilberto Magaña, la lucha empezó a tomar caracteres violentos; muchos partidarios de los eliminados engrosaron las filas del candidato de "la oposición", mientras que la inteligente cabeza política de la Iglesia católica en México, el michoacano Luis María Martínez, arzobispo de México y encargado de los asuntos de la Delegación Apostólica, apoyaba sabiamente la candidatura de un Ávila Camacho que no tardaría en declarar: "Soy creyente".

No hay que olvidar que Cárdenas había ofrecido al país y garantizado personalmente al general Almazán que las elecciones serían libres y el sufragio efectivo. Muchos lo creyeron por la manera convincente con la cual esas palabras habían sido dichas y repetidas; el resultado fue que la nación dio crédito a la palabra presidencial y se entusiasmó con la campaña.

Luis González escribe:

Como el Presidente Cárdenas, que se distinguía por cumplidor, hizo la firme promesa de que las elecciones del domingo siete [de julio de 1940] serían irreprochables, muchas personas acudieron a depositar su voto. Seguramente no votó ni un cuarto de la ciudadanía, pero sí por lo menos un millón de derechovotantes. En México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, San Luis Potosí, Toluca, Querétaro y otras urbes, la presencia de electores fue muy copiosa. En cambio en villas, pueblos y caseríos, casi nadie fue a votar, aun en aquellos sitios en que hubo casillas electorales [...] ¿A quién le apostaron los millones de campesinos que no acudieron a las urnas aquel domingo siete?²⁰

²⁰ Luis González, *Historia de la Revolución mexicana*, t. XV, *Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de México, 1981, p. 302.

Este mismo autor señala que en su pueblo de San José de Gracia, los electores, almazanistas de corazón, obedecieron al padre Federico González quien dijo que había que votar por Ávila Camacho: fue escuchado puesto que, oficialmente, 20 personas votaron por Almazán y 373 por el candidato oficial. El padre Federico compartía el análisis del arzobispo de México. Sin embargo Luis González, como muchos otros autores, señala que

elecciones tan sucias y tan sangrientas como las del domingo siete produjeron [...] cuchicheos entre los dioses mayores de la política, palabras soeces en las infanterías del partido oficial, rabiosos insultos en las infanterías de la oposición, amenazas de los burlados, risas con susto de los burladores y una zozobra generalizada [...] En todas partes se comentaba el fraude electoral, el deporte electoral, que desde los días del vasconcelismo se dio en decirle “jugar al pendejo”, volvió a conmover a una mayoría del número que el Ecclesiastés denominó infinito.²¹

Tan numeroso y evidente fue el apoyo de las ciudades a Almazán, que el general Ávila Camacho estuvo a punto de aceptar su derrota. Cárdenas, descorazonado y con el partido debilitado por las divisiones anteriores, titubeaba. El “voto rural” —inexistente, dice Luis González, quien señala, además, la ausencia general de casillas en el campo—, vino a salvar al candidato oficial, gracias a Miguel Alemán que echó en la balanza supuestos millones de votos campesinos. Además, en las ciudades la violencia había entrado en acción, hasta hacer correr la sangre: la CTM y demás agentes del PNR se apoderaban de las casillas a como diera lugar. Un solo ejemplo bastará. En la ciudad de México, los almazanistas muy madrugadores se habían posesionado de 90% de las casillas antes de las 10 de la mañana. Ahora bien, resulta que a las 12 del día, según

²¹ *Ibid.*, pp. 301-302.

cuenta el izquierdista general Bravo Izquierdo, los avilacamachistas tenían en su poder... 90% de éstas.²²

Fue ametrallada la fila de votantes ante la casilla de la calle de Juan Escutia, en el barrio de la Condesa de la ciudad de México, fila en la cual se encontraban los miembros del Comité Nacional del joven PAN, Manuel Gómez Morin, Manuel Ulloa, Aquiles Elorduy y otros. Hubo al menos 30 muertos en la capital, y entre 50 y 100 en las ciudades de provincia. El entonces secretario de Gobernación, Ignacio García Téllez, dice que en la triste noche de aquel día 7, Cárdenas le comentó: "Parece que Almazán ha ganado y que hay que entregarle el poder". A lo cual García Téllez replicó: "La votación campesina dirige el resultado a favor de Ávila Camacho".²³ Luis González nos comentaba, con su habitual sentido del humor: "del campo cayó un millón de votos salvadores para Ávila Camacho, un millón de votos hechos por diez mil personas".

Quizá por eso el presidente Cárdenas no dio el grito de la noche del 15 de septiembre desde el balcón del Palacio Nacional, sino fue a darlo en Dolores Hidalgo.

Almazán, en franca inconformidad, salió del país y, de manera muy razonable, no llamó a la lucha armada que había prometido en caso de fraude. Sus partidarios, que habían tomado en serio esa promesa y que el fraude electoral y la sangre vertida exasperaban, le exigieron que se pusiera al frente de una revuelta. Como no lo hacía, hubo varios pequeños alzamientos prontamente reducidos y Almazán puso fin a la agitación al regresar a México para anunciar: "Vengo a renunciar ante el pueblo soberano de México el Honroso cargo de presidente de la República para el que tuvo a bien elegirme el pasado 7 de julio".²⁴

²² Ariel José Contreras, *México 1940. Industrialización y crisis política*, México, Siglo XXI, 1977, pp. 193-194.

²³ Tzvi Medin, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, México, Siglo XXI, 1972, p. 222.

²⁴ Juan Andreu Almazán, *Memoria, informes y documentos sobre la campaña política de 1940*, México, E. Quintanar, 1941, pp. 137-139.

Así quedó establecido para muchos años el sistema de la sucesión presidencial, en el cual el presidente saliente se encarga de la designación de su sucesor, sin que eso corresponda precisamente a los lineamientos de una democracia constitucional; de la misma manera y para muchos años, quedó establecido el partido oficial como poderosa y eficiente máquina electoral que, cuando no gana, arrebató. Gonzalo N. Santos escribe en sus memorias que Almazán ganó y que el gobierno de Cárdenas fue el primero y eficaz fabricante de mayorías ficticias “para que la revolución no se perdiera”.

Por lo mismo hay que subrayar la importancia de las elecciones de aquel día 7 de julio de 1940: ya no existía la posibilidad, si es que existió alguna vez, de derrotar electoralmente al grupo en el poder. En 1940, por segunda vez —la primera fue en 1929—, un candidato de oposición fue capaz de provocar una movilización espectacular y de convencer al electorado urbano de ir a las urnas. La desmoralización causada por los “resultados” electorales que dieron la victoria al candidato del partido oficial fue, a la medida de las esperanzas suscitadas por Almazán, mucho mayor que la “cruda” vasconcelista.

Escribe Luis Medina: “Fue una oportunidad única la de 1940, que bajo otras condiciones quizá hubiera podido desembocar en una primera prueba electoral real del sistema político mexicano. Pero las elecciones estuvieron plagadas de irregularidades y la oportunidad se perdió”.²⁵

Ahora bien, ¿por qué tantas irregularidades? Porque la regla fundamental, pero no escrita, era que el “partido de la Revolución no puede perder”. Por lo tanto, le tocaba al gobierno, es decir, al presidente, ser el gran elector, con la ayuda de su factor: el partido. Era volver al sistema político de 1890-1910, un sistema mejorado por la modernización que imponían todos los cambios sociales, económicos y políticos. Bien lo dijo el viejo Vasconcelos: “El PRI es un porfiriato colectivizado”. Luis Medina, al analizar “la maquinaria electoral en el ochocientos mexicano”, concluía que para las

²⁵ Luis Medina Peña, *Visita guiada a las elecciones...*, op. cit., p. 16.

reelecciones de Díaz de los años noventa, la maquinaria electoral funcionaba perfectamente, pero que “en su éxito va el germen de su fracaso futuro (...) Al convertir las elecciones en una suerte de acto ritual administrativo (...) el acto electoral ha quedado vacío de contenido”.²⁶

²⁶ Luis Medina Peña, “La maquinaria electoral en el ochocientos mexicano”, *Diplomacia y Revolución. Homenaje a Berta Ulloa*, México, El Colegio de México, 2000, p. 165.

Partido dominante y domesticación de la oposición 1951-1963

MARTHA SINGER SOCHET

El periodo que abarca este capítulo está marcado por el afianzamiento del autoritarismo en el sistema político, que en el terreno electoral se expresó como fortalecimiento de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a costa de la expresión de la pluralidad política por vía de las instituciones y, por lo tanto, de la construcción de un sistema de partidos sólido que le diera cauce. El ejercicio de control político desplegado en esos años reflejó el auge del llamado *presidencialismo mexicano*, apoyado entre otras prácticas en el fuerte intervencionismo sobre las organizaciones sociales, el diseño y uso discrecional de la ley, la represión selectiva de los movimientos opositores y el freno a la participación democrática.

La institucionalización de los procesos electorales que acompañó a la modernización económica emprendida en esta época, implicó el diseño de un espacio limitado para los partidos y excluyente para la oposición política, que habría de caracterizarse por su marginalidad. La construcción de este espacio atravesó también por la centralización del poder y la consolidación de la disciplina política dentro del partido oficial, impidiendo la participación democrática de sus agremiados. A cambio, se establecieron rígidas reglas del juego que permitieron sentar las bases de la estabilización de los procesos electorales, erradicando la disidencia y los conflictos desatados por ésta.

Con un marco jurídico esbozado desde el gobierno, se restringió la vida de los partidos y la participación ciudadana. La Ley Electoral, modificada en 1951, 1954 y 1963, contribuyó a suprimir los partidos coyunturales auspiciando la existencia de partidos que, al lado del PRI, tuvieron pretensiones de permanencia, pero que no lograron extender su área de influencia a todo el territorio nacional, lo que se expresó en su incapacidad para presentar candidatos a todos los puestos en disputa y para representar a todas las corrientes políticas. Igualmente, aunque el universo de votantes creció con la incorporación de las mujeres a la ciudadanía plena, los requisitos que la ley obligaba a cumplir a los partidos y la actuación discrecional de la Secretaría de Gobernación para otorgar o retirarles el registro legal contribuyeron a inhibir el desarrollo de un sistema de partidos capaz de traducir los intereses de la sociedad en la construcción de una representación política democrática.

En este periodo, la debilidad de los partidos políticos de oposición se expresó en su incapacidad para disputar la hegemonía del PRI en las urnas. Apoyado en un marco legal restrictivo, el PRI monopolizó los cargos de elección popular con triunfos de 70% o más de las votaciones, lo que significó que ningún presidente, gobernador o senador fuera de oposición; que ganara todos los puestos en las legislaturas locales, así como la abrumadora mayoría de las elecciones municipales; y que en la Cámara de Diputados la oposición, en su conjunto y en sus “mejores” momentos, no llegara a ocupar más de 10 lugares, hasta que la reforma constitucional de 1963 frenó la extinción de la representación de las minorías, al conceder mediante un sistema mixto la asignación de un máximo de 20 curules (y después de 1973 un máximo de 25) para los partidos de la oposición.

De esa manera, mientras que la norma electoral sirvió para definir y mantener a los “competidores”, de acuerdo con las necesidades del PRI, creando una aparente estabilidad política, la oposición desbordó el terreno institucional por medio de movilizaciones sociales de gran impacto en el sistema político.

EN LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL
DE MIGUEL ALEMÁN, 1951-1952

Uno de los escenarios privilegiados para observar la mecánica electoral es el que enmarca la sucesión presidencial. La de Miguel Alemán destacó por el desarrollo de un importante movimiento disidente dentro del PRI que se articuló en torno a la candidatura del general Miguel Henríquez Guzmán y puso de manifiesto la ausencia de mecanismos democráticos al interior de ese partido para resolver la selección de su candidato presidencial. Igualmente, reveló los límites en que la oposición partidista sería permitida por el gobierno, y mostró que la lucha por el poder por la vía electoral suponía enfrentar una sólida maquinaria frente a la cual la oposición partidista se encontraba inermes.

A las elecciones federales de 1952 no se presentó ninguno de los partidos que compitieron con el PRI por la Presidencia de la República en 1946 (el Demócrata Mexicano, el Nacional Reivindicador Popular Revolucionario y el Nacional Constitucionalista). Debutaron como partidos opositores con candidato propio, el Partido Popular (PP) a la “izquierda” del PRI¹ y a su derecha, el Partido Acción Nacional (PAN),² aunque opacados por la oposición henriquista.

¹ El PP fue fundado por Vicente Lombardo Toledano el 20 de junio de 1948 y obtuvo su registro legal el 2 de julio del mismo año. El 16 de octubre de 1960 se transformó en Partido Popular Socialista. Aunque nunca logró superar su condición marginal en la vida política y electoral, conservó su registro legal hasta la elección de 1994.

² El PAN fue fundado el 17 de septiembre de 1939. La primera vez que el PAN intentó competir por la Presidencia de la República fue en las elecciones de 1946, cuando la Convención Nacional se inclinó por invitar a Luis Cabrera como candidato presidencial externo; la declinación de Cabrera dejó sin candidato al PAN. En esa elección el partido participó con 23 candidatos a senadores y 64 candidatos a diputados (en un total de 147 distritos), cuatro de los cuales ganaron, por lo que el PAN participó en esa ocasión por primera vez en la Cámara de Diputados. Cfr. Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 220.

Según muestran los estudios de la ruptura henriquista,³ la candidatura del general Miguel Henríquez Guzmán en este su segundo intento (sin éxito, había buscado la candidatura para las elecciones presidenciales de 1946) se gestó al calor de los movimientos que, culminadas las elecciones intermedias de 1949, se dieron en el gabinete alemanista, tanto a favor de la reelección del Presidente de la República, como de los actos de apoyo velado a quienes buscaban perfilarse como posibles sucesores.⁴ Desde temprana hora, en el PRI se manejaban como precandidatos a la presidencia: Fernando Casas Alemán, jefe del Departamento del Distrito Federal, Adolfo Ruiz Cortines, secretario de Gobernación, y otros menos destacados, como Ramón Beteta, secretario de Hacienda, y el gobernador de Coahuila, Raúl López Sánchez. Tanto los promotores de la reelección como quienes intentaron alinear fuerzas a favor de su candidato presidencial pretendían garantizar la continuidad de la gestión alemanista y el dominio de los grupos que se habían beneficiado de ésta. Además, la guerra de Corea había dado pie a que se sugiriera la posibilidad de suspender las elecciones, declarar estado de emergencia y prorrogar el mandato presidencial.⁵

Contrario al continuismo, Henríquez Guzmán impulsó su candidatura con el apoyo de un grupo de ex colaboradores del general Cárdenas, excluidos de la administración de Miguel Alemán, que pugnaban por un juego abierto para definir al candidato del partido. Surgieron numerosos comités pro Henríquez en distintos estados del país dedicados al proselitismo y a la demostración de fuerza a través de manifestaciones populares como forma

³ Entre esos estudios destacan: Octavio Rodríguez Araujo, "El henriquismo: última disidencia política organizada en México", en *Estudios Políticos*, núm. 3-4, 1975, pp. 103-128; Olga Pellicer de Brody, "La oposición en México; el caso del henriquismo", en *Foro Internacional*, XVII-4, 1977, pp. 477-489; Elisa Servín, *Ruptura y oposición. El movimiento henriquista, 1945-1954*, México, Cal y Arena, 2001, 434 pp.

⁴ Esta situación se encuentra documentada en *ibid.*, pp. 119-127.

⁵ *Ibid.*, p. 203.

de presión. Los henriquistas inicialmente buscaron impulsar dentro del PRI procedimientos participativos en la designación del candidato presidencial, así como incidir en la definición de la plataforma del futuro gobierno. La lucha la iniciaron dentro del propio partido. La cercanía de Henríquez con el general Cárdenas dio lugar a rumores de que éste apoyaba el movimiento, con vistas a impedir la designación de Fernando Casas Alemán como el sucesor a la presidencia.

El discurso henquista apelaba a la vía electoral para canalizar el descontento de algunos sectores de la población, articulándolos en torno a los valores de la Revolución mexicana. Iba, sobre todo, contra el distanciamiento del gobierno de Miguel Alemán frente a las políticas del cardenismo en materia económica y social, especialmente en relación con la política agraria, que había beneficiado a los grandes agricultores privados, y la política de contención salarial que acompañó al impulso a las empresas estatales y la modernización industrial. Igualmente, se manifestaba contra la corrupción en la administración y los privilegios de que habían sido objeto grupos de personalidades allegadas al Presidente de la República.

A diferencia de procesos electorales previos en que los precandidatos declaraban abiertamente sus aspiraciones, esta vez se impuso en el PRI la práctica del secreto y la disciplina. La fuerte reacción contra las pretensiones de los henriquistas llevó a que algunos de ellos fueran expulsados desde diciembre de 1950; otros se disciplinaron al partido.⁶

Desde el inicio del gobierno de Alemán se había establecido oficialmente el discurso anticomunista, dentro del contexto de la relación de colaboración con el gobierno de los Estados Unidos y la naciente "guerra fría", lo que en el PRI se reflejó en el desplazamiento de los grupos identificados con la izquierda, desde Vicente Lombardo Toledano, que luego de su salida de la CTM y expulsión

⁶ Octavio Rodríguez Araujo, *"El henriquismo: última disidencia..."*, op. cit., p. 114.

del PRI se dio a la tarea de fundar el Partido Popular en 1948, hasta los comunistas ligados al partido oficial.

Henríquez Guzmán anunció públicamente su decisión de participar en la contienda electoral el 8 de enero de 1951. Como no había posibilidad de registrar candidaturas independientes, un sector del grupo henriquista reorganizó en marzo la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM), que se había constituido en 1945 durante el primer intento de Henríquez por participar en las elecciones presidenciales. Lograron su registro ante la Secretaría de Gobernación el 4 de junio siguiente, al comprobar 43 303 afiliados y haber celebrado asambleas en 28 estados del país.⁷ La convención nacional de la FPPM, celebrada en la ciudad de México el 28 de julio, postuló formalmente a Henríquez como su candidato presidencial.

El movimiento logró articular diversos descontentos. Grupos campesinos, que se organizaron en la Unión de Federaciones Campesinas de México, representaron una alternativa seria a la Confederación Nacional Campesina (CNC) afiliada al PRI. Los obreros se agruparon en el Frente Político Nacional de Trabajadores, que incorporó a obreros del riel, petroleros y mineros, entre otros. De forma individual se adhirieron a la FPPM militares retirados y con licencia, profesionistas, empresarios y hombres de negocios, ex simpatizantes de Almazán y de Padilla, políticos y dirigentes locales desafectos, maestros, trabajadores del sector público, mujeres y jóvenes. Los estudiantes universitarios, sector muy dinámico, formó la Federación Nacional de Estudiantes Universitarios y no faltó otra de Estudiantes Técnicos.⁸ La importancia de las organizaciones gremiales henriquistas se puso de manifiesto en las acciones que emprendieron las organizaciones priístas, especialmente la CNC y la CTM, para frenar las escisiones, retomando las banderas de la oposición y ofreciendo soluciones a las demandas de campesinos y trabajadores.

⁷ *Ibid.*, p. 113.

⁸ Cfr. Elisa Servín, *Ruptura y oposición...*, *op. cit.*, pp. 175-176.

Dada la integración del movimiento, la dirigencia tuvo una composición heterogénea y conoció de múltiples conflictos internos con motivo de la distribución de candidaturas a diputados y senadores. Las diferencias brotaban de la diversidad de orígenes y fuerzas de este grupo dirigente, que incluía ex funcionarios cardenistas, empresarios, líderes populares, así como por el uso de los recursos económicos para financiar la campaña.

Por el lado positivo, la integración de fuerzas al Frente fue tan amplia que a punto se estuvo de integrar una extensa alianza electoral. Existió la posibilidad de formar un frente opositor sumando fuerzas con los simpatizantes de Vicente Lombardo Toledano y otros grupos opuestos al PRI. Esta oportunidad surgió a la par de la convocatoria de unidad que diversos partidos realizaron para intervenir en la reforma electoral que se planeaba llevar a cabo en 1951. A través de una coalición, la FPPM, el Partido Constitucionalista Mexicano, el Partido de la Revolución,⁹ el Partido Popular, el Partido Comunista Mexicano¹⁰ y el Partido Obrero Campesino Mexicano¹¹ se manifestaron a favor de reformas a la Ley Electoral, proponiendo darle mayor peso y condiciones de igualdad a los partidos en los órganos electorales, así como disminuir en ellos la presencia gubernamental y del PRI. Proponía también incluir la representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados.¹² Pero el acuerdo no se transformó en alianza electoral. Al henriquismo se sumaron los generales Francisco J. Múgica con su Partido Constitucionalista Mexicano y Cándido Aguilar con

⁹ Mientras que el Partido Constitucionalista Mexicano se formó en junio de 1950 para participar en esa elección, el Partido de la Revolución nació en 1951 para impulsar la candidatura del general Cándido Aguilar con la idea de que Miguel Alemán no debía imponer sucesor.

¹⁰ Fundado en 1919, tuvo registro legal en 1946 y después de haberlo perdido lo solicitó nuevamente en 1951, pero le fue negado.

¹¹ Fundado en julio de 1950 por ex miembros del PCM que habían salido de éste como consecuencia de las "depuraciones internas", se planteaba como intento unificador de la izquierda y de acercamiento a los trabajadores, particularmente ferrocarrileros, tranviarios, mineros y pequeños sindicatos.

¹² Elisa Servín, *Ruptura y oposición...*, op. cit., p. 225.

el Partido de la Revolución, pero Vicente Lombardo Toledano optó por lanzar su propia candidatura disputándole parte de la clientela electoral al henriquismo. Al PR de Lombardo Toledano se unieron el Partido Comunista Mexicano y el Partido Obrero Campesino Mexicano (POCM),¹³ ambos sin registro legal.

Entre tanto, se llevaron a cabo acciones para fortalecer la disciplina interna en el PRI. En la Asamblea Nacional priísta de febrero de 1950 se hicieron modificaciones a la Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos. Como consecuencia de los conflictos que se habían suscitado en la designación de candidatos a diputados federales,¹⁴ se establecieron nuevos procedimientos. En lugar de celebrar elecciones primarias como se venía haciendo, ahora se llevarían a cabo asambleas municipales, distritales y regionales en las que se respetarían las cuotas de candidaturas para cada uno de los sectores políticos integrantes del partido, de acuerdo con la fuerza política de cada uno de ellos.

En el quinto informe de gobierno, el presidente Miguel Alemán dio el banderazo de salida a la contienda electoral para los priístas.¹⁵ Un mes después, el 1 de octubre de 1951, el general Rodolfo Sánchez Taboada, presidente del PRI, dio a conocer que: “las agrupaciones y las personas que integran nuestro partido han tomado el acuerdo de sostener en nuestra convención la candidatura de Adolfo Ruiz Cortines”.¹⁶ Sin haber participado en el proceso de designación, las muestras de apoyo de los tres sectores del PRI fueron inmediatas e incondicionales. Dos semanas después, la Asamblea Nacional Extraordinaria ungía a Ruiz Cortines candidato a la Presidencia de la República. A su candidatura se sumó el Partido

¹³ Octavio Rodríguez Araujo, “El henriquismo: última disidencia...”, *op. cit.*, p. 120.

¹⁴ Véase Luis Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo. Historia de la Revolución mexicana, 1940-1952*, t. 18, México, El Colegio de México, 1978, pp. 193-200.

¹⁵ Daniel Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 114-115.

¹⁶ Elisa Servín, *Ruptura y oposición...*, *op. cit.*, p. 207.

Nacionalista Mexicano (PNM),¹⁷ partido de derecha que tuvo su origen en la organización de corte fascista “camisas doradas” y en el Movimiento Unificador Nacionalista.

El cuadro de candidatos a la presidencia se completó con la designación de Efraín González Luna como candidato del PAN, quien se presentó como el primer panista en competir para presidente por ese partido. Su candidatura, decidida en convención nacional conforme a los estatutos panistas, recibió el apoyo del Partido Fuerza Popular, organización electoral del sinarquismo.

La designación del candidato del PAN se daba en el contexto de una nueva etapa en la vida interna del partido.¹⁸ Tras el relevo de Manuel Gómez Morín por Juan Gutiérrez Lascuráin dos años antes, se fortalecieron la doctrina y militancia católicas (a pesar de no contar con el apoyo de la alta jerarquía de la Iglesia) en detrimento del proyecto de partido laico y conservador de Gómez Morín. El PAN atravesaba entonces por un debilitamiento de su militancia, debido a la incorporación de profesionistas, universitarios y empresarios en el gabinete de Miguel Alemán, desplazando a políticos vinculados con el general Cárdenas, sectores en los que el PAN había sustentado la ampliación de su cuerpo de afiliados y simpatizantes. En esas condiciones, se dio un giro en la composición social que caracterizaría a ese partido durante los siguientes 25 años, que se afincaría en el crecimiento de afiliados y simpatizantes católicos y en el apoyo de organizaciones de acción política laicas como Acción Católica y Acción Católica de la Juventud Mexicana.¹⁹

¹⁷ Este partido contó con registro legal otorgado en junio de 1951 y lo mantuvo hasta 1964. Cfr. Octavio Rodríguez Araujo, “El henriquismo: última disidencia...”, *op. cit.*, p. 128.

¹⁸ González Luna había participado como candidato a diputado federal en 1946, elección que impugnó sin éxito ante el Colegio Electoral.

¹⁹ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional...*, *op. cit.*, pp. 182-246.

LA LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951

Como parte del sistema político, la Ley Electoral jugaba un papel preponderante. Apuntalando las necesidades del PRI para mantener su hegemonía, las reformas que se aprobaron el 4 de diciembre de 1951, conforme a la iniciativa presidencial, ponían la ley a tono con las condiciones del momento. La nueva ley era muy semejante a la de 1946, reformada en 1949, pero introdujo cambios significativos que reforzaron el control del gobierno sobre el proceso electoral.

Se hicieron modificaciones a la estructura orgánica encargada de la organización y desahogo de las elecciones. Se creó, en sustitución de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la Comisión Federal Electoral (CFE), que estaría vigente hasta 1990. Se modificó su integración a uno de los representantes del Poder Ejecutivo, el secretario de Gobernación, quien se mantuvo como su presidente. Se incrementaron de dos a tres los comisionados de los partidos participantes, pero se dejó sin cambios la representación del Congreso, un diputado y un senador. Ahora, los partidos políticos nacionales registrados debían proponer, de común acuerdo, a los tres de entre ellos que tendrían comisionados en la CFE; en caso de desacuerdo, el resto de los comisionados señalarían los partidos con representante, cuidando siempre que fueran los más importantes. Para la elección de 1952, el PRI, el PAN y la FPPM designaron comisionados, los cuales, en efecto, eran los partidos más importantes.

A nivel de las comisiones locales electorales y comités distritales se sustituyó a los comisionados de partidos previstos en la anterior ley, por representantes que tendrían voz pero sin voto. Al ser designados por la CFE, las comisiones locales y comités distritales quedaban también en manos del gobierno.

Otra novedad de la ley fue la creación del Registro Nacional de Electores (RNE) que sustituyó al Consejo del Padrón Electoral. Mientras que el Consejo había sido un órgano integrado por funcionarios públicos, los directores generales de Estadística, Correos y de Población, presidido por el director general de Estadística, el

RNE sería un organismo aparentemente neutral y técnico, tendría funciones permanentes y sería órgano dependiente de la CFE. El nombramiento de su director quedó en manos del presidente de la CFE, el secretario de Gobernación.

En relación con la vida interna de los partidos, la ley estableció restricciones en lo que toca a los procesos de selección de candidatos. El artículo 30 sección 1 establecía que para la designación de candidatos, el “sistema de elección no podrá consistir en actos públicos que semejen a las elecciones constitucionales”, es decir, cualquiera menos elecciones primarias. Se sancionaba así la práctica recientemente adoptada en el PRI que había sustituido las primarias internas por asambleas, para reinstaurar la disciplina y el control de la jerarquía partidista.

LOS RESULTADOS Y CONSECUENCIAS DE LAS ELECCIONES DE 1952

La de 1951-1952 fue una campaña tensa, donde los opositores de todo signo fueron hostigados y reprimidos. La jornada electoral del 6 de julio se llevó a cabo con la conspicua presencia del Ejército y las policías que custodiaron las casillas.

Adolfo Ruiz Cortines ganó con 74.3% de la votación emitida; a Miguel Henríquez Guzmán se le reconoció una votación de 15.87%. El PAN y el PP, que participaban por primera ocasión en una presidencial, obtuvieron 7.82 y 1.98%, respectivamente.

Si hacemos una comparación con las elecciones de 1946, el porcentaje de votos a favor de Ruiz Cortines (74.31%) fue menor que el recibido por Miguel Alemán (77.9%); sin embargo, en números absolutos, el total de votos fue mucho mayor: 2 713 419 votos para Ruiz Cortines contra 1 786 901 de Miguel Alemán. Por su parte, Henríquez Guzmán, en relación con Ezequiel Padilla, obtuvo 579 745 votos, frente a 443 357 de este último.

No obstante un padrón mayor, aumentó la abstención: 25.49% frente a 10.25% en 1946. relación con la población en edad de vo-

Elecciones federales para presidente (1952)

<i>Partido</i>	<i>Candidato</i>	<i>Número de votos</i>	<i>Porcentaje de votos/ votos totales</i>
PRI	Adolfo Ruiz Cortines	2 713 419	74.31
FPPM	Miguel Henríquez Guzmán	579 745	15.87
PAN	Efraín González Luna	285 555	7.82
PP	Vicente Lombardo Toledano	72 482	1.98
	Otros	282	
<i>Votos</i>			
	<i>totales</i>	3 651 483	100
<i>Padrón</i>			
	<i>electoral</i>	4 924 293	
<i>Población</i>			
	<i>en edad de votar</i>	6 373 941	

Fuente: Rodríguez Araujo, “El henriquismo: última disidencia...”, *op. cit.*, p. 121, con datos del D.D., 5 de julio de 1958; y Volker G. Lehr, *Der mexikanische autoritarismus*, *op. cit.*, Múnich, Wilhelm Fink Verlag, 1981, p. 314.

tar, los ciudadanos que no participaron en la elección de 1952 (42.72%) fueron menos que los que no lo hicieron en 1946 (54.27%).

Ningún candidato opositor ganó elecciones de senadores, y solamente 10 obtuvieron una diputación, duplicando los diputados de la oposición respecto a la XLI Legislatura (1949-1952), que contó sólo con 5 diputados de oposición y de la XL Legislatura (1946-1949) en la que sumaron 6. Los diputados de oposición se distribuyeron así: 5 del PAN (Distrito Federal, Oaxaca, Michoacán y Jalisco), 2 del PP (uno por Durango; del otro no se contó con información), 2 del PNM (Distrito Federal e Hidalgo) y uno de la

Elecciones federales para presidente (1946)

<i>Partido</i>	<i>Candidato</i>	<i>Número de votos</i>	<i>Porcentaje de votos/ votos totales</i>
PRI	Miguel Alemán	1 786 901	77.90
Partido Demócrata Mexicano	Ezequiel Padilla	443 357	19.33
Partido Nacional Reivindicador Popular Revolucionario	Enrique Calderón	33 952	1.48
Partido Nacional Constitucionalista	J.A. Castro	29 337	1.27
<i>Votos totales</i>		2 294 428	100
Padrón electoral		2 556 949	
Población en edad de votar		501 759	

Fuente: Rodríguez Araujo, *op. cit.*, p. 112; y Volker G. Lehr, *op. cit.*, p. 314.

FPPM (Chihuahua). En cinco distritos se anularon las elecciones por irregularidades, quedando vacantes las curules.²⁰

Vale la pena destacar el incremento en la votación a favor del PAN. Mientras que en 1946 y 1949 obtuvo cuatro diputaciones, en 1952 ganó una más. No obstante ser un partido menor, contaba con una clientela electoral en crecimiento, pues en 1952 obtuvo casi dos veces y media más votos que en 1949 y casi seis veces más que en 1946. El PP, por su parte, alcanzó una suma cercana al número de afiliados que pocos años después la Ley Electoral exigiría para que los partidos mantuvieran su registro.

²⁰ Con datos de Octavio Rodríguez Araujo, *Catálogo de senadores y diputados. Estudios Políticos*, núm. 3-4, 1975, p. 199.

Los resultados electorales no fueron reconocidos por la oposición; numerosas denuncias se hicieron en relación con las irregularidades de la jornada electoral.²¹ La FPPM llamó a una concentración popular en la Alameda Central de la ciudad de México el 7 de julio de 1952, para denunciarlas. Las autoridades del Distrito Federal prohibieron toda manifestación pública que tuviera como motivo las elecciones y el mitin fue disuelto por policías y granaderos con saldo de sangre y 500 henriquistas detenidos.²²

Después de la represión el movimiento henquista se fragmentó. Algunos dirigentes fueron cooptados por el gobierno, incluyéndolos en cargos públicos. Otros, y a pesar del desacuerdo de Henríquez Guzmán, optaron por la vía de las armas, con lo que creció la impresión de que los henriquistas preparaban una revuelta. Un grupo mayoritario intentó mantener la FPPM como partido nacional permanente, y aunque participaron en algunas elecciones locales, la falta de recursos económicos y el debilitamiento de la organización dificultaron su crecimiento. El gobierno realizó reformas a la Ley Electoral Federal para evitar el desarrollo de la FPPM. Promulgadas el 7 de enero de 1954, las reformas impusieron requisitos de membresía que la FPPM no estaba en condiciones de cumplir. Además, a solicitud del PRI, la Secretaría de Gobernación le aplicó el artículo 41 de la Ley Electoral Federal para cancelar definitivamente su registro legal mediante el argumento de que alteraba el orden público.²³ Dos acontecimientos fueron decisivos para la cancelación definitiva del registro a la FPPM: el asalto al cuartel de Ciudad Delicias, Chihuahua, a mediados de enero de

²¹ Un recuento de las violaciones a la Ley Electoral y las irregularidades en la votación puede consultarse en Elisa Servín, *Ruptura y oposición...*, op. cit., pp. 331-341.

²² Olga Pellicer de Brody, *"La oposición en México..."*, op. cit., p. 485.

²³ En ese artículo se señalaba: "Todo partido debidamente registrado tiene facultades para ocurrir a la Secretaría de Gobernación para que investigue las actividades de cualesquiera de los otros partidos a fin de que se mantenga dentro de la ley. Cuando resulte que un partido no llena los requisitos legales o que su actuación no se ciñe a la ley, podrá decretarse la cancelación temporal o definitiva de su registro".

1954, que el gobernador interino del estado atribuyó a los henriquistas, y la violencia desatada en el mitin del 5 de febrero convocado por el Partido Constitucionalista. A fines de febrero se le revocó el registro legal de manera definitiva a la FPPM con lo que se hizo patente la fuerza del Estado para controlar a la oposición.²⁴ En tanto esto sucedía, la Secretaría de Gobernación auspiciaba el nacimiento de otro partido, el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), para dar cabida a militares que habían quedado fuera del partido oficial cuando se canceló el sector militar del PRM y a otros que habían participado en el movimiento henriquista. El PARM nació subordinado al gobierno y así se mantuvo hasta 1988 cuando cobijó la candidatura disidente de Cuauhtémoc Cárdenas.

NUEVAS REGLAS DEL JUEGO: VOTO A LAS MUJERES Y RIGIDEZ PARA EL REGISTRO DE PARTIDOS

Inmerso en un discurso de corte cívico, Adolfo Ruiz Cortines emprendió una serie de medidas para fortalecer al PRI y la imagen democrática de su gobierno. Para ello llevó a cabo las reformas constitucionales en octubre de 1953 para otorgar plenos derechos políticos a las mujeres y al tiempo que se adicionaba la Ley Electoral se endurecían los requisitos para que los partidos pudieran obtener el registro legal. Se arguyó que así se ponía fin a los partidos coyunturales formados para una sola elección, pero también se blindaba al PRI de posibles desprendimientos y disidencias. Con estas reformas se conformó el sistema de partidos que estuvo vigente hasta la reforma política de 1977. Al lado del PRI se mantuvieron tres partidos que no representaron competencia alguna en el terreno electoral ni en la lucha ideológica: Acción Nacional, el Popular Socialista y el Auténtico de la Revolución Mexicana, además del Partido Nacionalista Mexicano que desapareció después de la elección de 1964.

²⁴ Elisa Servín, *Ruptura y oposición...*, op. cit., p. 392.

El voto a las mujeres había sido bandera de campaña de Ruiz Cortines, con lo que atendía una vieja demanda y cerraba un capítulo en la lucha de las mujeres por el ejercicio de sus derechos ciudadanos.²⁵ El nuevo texto constitucional establecía que “son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan además los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años de edad, siendo casados, o 21 si no lo son y tener un modo honesto de vivir”.²⁶ La integración de las mujeres al universo de votantes a nivel federal significó la disputa por una nueva clientela electoral y el impulso al crecimiento de los grupos femeniles que dentro de los partidos políticos existían ya desde tiempo atrás.²⁷

²⁵ Cfr. Enriqueta Tuñón, *¡Por fin... ya podemos elegir y ser electas!*, México, INAH/Plaza y Valdés, 2002, 311 pp.

²⁶ La ampliación del derecho al voto de las mujeres a nivel federal tenía como antecedente la reforma constitucional del 12 de febrero de 1947 impulsada por Miguel Alemán, mediante la cual se había reconocido este derecho a nivel municipal. Igualmente, retomaba una iniciativa de reforma constitucional que había dejado inconclusa Lázaro Cárdenas en 1938. Los primeros intentos por el reconocimiento del voto de las mujeres datan de finales del siglo XIX. Más adelante, durante un breve periodo —1922-1925—, en algunos estados se concedió este derecho para elecciones municipales (Yucatán, San Luis Potosí y Chiapas). Sin embargo, es en los años treinta cuando el movimiento sufragista cobró fuerza expresándose como debate en torno a la interpretación del texto constitucional y la lectura que de éste se hacía, excluyendo el derecho de las mujeres a votar y ser votadas. Como consecuencia de las fuertes presiones de las movilizaciones de las mujeres organizadas, el general Cárdenas propuso una iniciativa de ley que modificaba el artículo 34 constitucional. La iniciativa de ley fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados y luego en el Senado, igualmente durante 1938 fue aprobada en la mayoría de las legislaturas de los estados; no obstante el trámite de declaratoria y publicación en el *Diario Oficial*, no se llevó a cabo. El tema pendiente se mantuvo en el discurso del partido oficial, donde las organizaciones de mujeres se habían incorporado desde la fundación del PNR y fue también retomado por otras fuerzas políticas, como en el caso del PAN en los años cincuenta, cuando las mujeres de clase media ligadas a la tradición católica se convirtieron en un importante grupo de su militancia.

²⁷ En el partido oficial existía una sección femenil desde la constitución del PNR, que se engrosó con las políticas cardenistas. La organización de mujeres trabajadoras fue también un objetivo de los partidos de izquierda, como

Al PRI fueron incorporadas las esposas de los militantes de sus tres sectores en una campaña de afiliación sostenida con vistas a las elecciones de diputados de 1955, que incluía también la incorporación de los sindicatos de burócratas, y que llevó para julio de 1954, según el presidente del PRI, a un nivel de afiliación de tres millones y medio de mexicanos, de los cuales un millón 1 230 000 eran mujeres.²⁸ El PAN, fiel a la línea democristiana recién adquirida, dejó la afiliación de mujeres a Acción Católica, que en 1953 contaba con 348 373 miembros, de los cuales 286 273 eran mujeres.²⁹ Pero a pesar de la movilización de los partidos para incorporar a las mujeres, muy pocas pudieron ocupar cargos de representación popular y en la esfera de la toma de decisiones.

Pocos meses después de esta reforma constitucional, se endu-
recieron los requisitos para el registro de los partidos políticos. El decreto de reformas se publicó el 7 de enero de 1954, y establecía en el artículo 29 fracción I que los partidos debían organizarse “con más de dos mil quinientos asociados en cada una, cuando menos de las dos terceras partes de las Entidades Federativas y siempre que el total de sus miembros en la República no sea menor de setenta y cinco mil”; la ley anterior establecía “mil asociados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las Entidades Federativas y siempre que el total de sus miembros en la República no sea menor de treinta mil”.³⁰ Además, el decreto de reforma

fue el caso de las Ligas Femeniles Campesinas y de Centros Femeniles Revolucionarios impulsados por el Partido Comunista Mexicano. A la derecha, las mujeres constituyeron una fuente importante de apoyo en los grupos cristeros y en el PAN constituían una fuente significativa de militantes.

²⁸ Citado por Olga Pellicer de Brody, “La estabilidad política y sus fisuras, 1955-1958”, en Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna, *Historia de la Revolución mexicana 1952-1960. El afianzamiento de la estabilidad política*, t. 22, México, El Colegio de México, 1978, p. 111.

²⁹ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional...*, op. cit., p. 328.

³⁰ Este requisito quedó establecido desde la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, aunque para las elecciones de ese año, un artículo transitorio reducía la membresía de los partidos a un mínimo de 10 000 asociados, en dos terceras partes de las entidades federativas, organizados con no menos de 300 ciudadanos en cada una.

dejó sentado que los partidos debían refrendar su registro para poder participar en las elecciones del siguiente año, contando con poco menos de seis meses para comprobar ante la Secretaría de Gobernación que contaban con ese nuevo número de miembros, es decir, celebrar asambleas públicas ante notario en los estados, comprobar la identidad y residencia de sus afiliados y solicitar su registro. Para las elecciones de 1955 recibieron registro, además del PRI, el PAN, el PP y el PNM.

Como toda ley electoral, ésta tendría consecuencias políticas tanto en las formas de representación como para la conformación del sistema mismo de partidos. La rigidez de las reglas, lejos de impulsar la participación y la conformación de partidos capaces de articular los diversos intereses de la sociedad, sirvió para reafirmar el poder de la élite política y mantener las elecciones como rituales donde se refrendaban decisiones tomadas con anticipación.

LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS FEDERALES DE 1955, REFRENDO DEL PREDOMINIO DEL PRI

Las elecciones de medio periodo en 1955 fueron las primeras en que las mujeres votaron y, en muy reducido número, también figuraron como candidatas. Se desarrollaron sin mayor conflicto, con un padrón electoral que prácticamente se duplicó: 8.9 millones, es decir, 67% de la población en edad de votar.³¹ Participaron 18 mujeres como candidatas a diputadas, 11 por el PRI y 7 por el PAN;³² resultaron electas solamente 4, todas ellas del PRI (Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Chiapas).

El PRI obtuvo 90% de los votos emitidos, con lo cual puso en evidencia su capacidad para captar el voto femenino. El PAN incrementó

³¹ Los datos de esta elección fueron tomados de Volker G. Lehr, *Der mexikanische autoritarismus*, Múnich, Wilhelm Fink Verlag, 1981, p. 314.

³² Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional...*, op. cit., p. 239.

Elecciones federales para diputados (1952-1955)

<i>Partido</i>	<i>1952</i>		<i>1955</i>	
	<i>Número de votos</i>	<i>Porcentaje de votos/votos totales</i>	<i>Número de votos</i>	<i>Porcentaje de votos/votos totales</i>
PRI	2 713 419	74.31	5 562 761	89.86
PAN	301 986	8.27	567 678	9.17
PP	32 194	0.88	42 621	0.68
PNM	24 139	0.66	17 316	0.29
<i>Votos totales</i>	3 651 483	100	6 190 376	100
Padrón				
electoral	4 924 293		8 941 020	
Población en				
edad de votar	6 373 941		13 320 656	

Fuente: Volker G. Lehr, *op. cit.*, p. 314.

en 88% el número de votos recibidos en relación con el año 1952, y logró elevar ligeramente su votación relativa en esta elección.

El PAN se regionalizó, principalmente en el Distrito Federal,³³ aunque esta entidad también fue escenario del más elevado nivel de abstención, 37% en esta elección, mientras que a nivel nacional fue de 31.18%; ambos los más altos desde 1946. En el Distrito Federal el PAN obtuvo 43% de los votos y superó al PRI en los distritos III, IX y XVII. Sin embargo, la competitividad electoral fue efímera. Ante la maquinaria priísta, el PAN no lograría consolidar una tendencia de crecimiento en las siguientes elecciones. Aunque captaba el voto de protesta urbano y de sectores medios de la población, su papel no fue el de un opositor en sentido estricto. En los si-

³³ Cfr. Jacqueline Peschard, "Las elecciones en el Distrito Federal (1946-1970)", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, núm. 3, julio-septiembre de 1988, pp. 229-246.

guientes años, hasta los ochenta, ocupó un cómodo lugar junto al PRI, legitimando la apariencia democrática del sistema.

La debilidad de los partidos de oposición se ponía en evidencia también por su incapacidad para postular candidatos en todos los distritos electorales. El PRI cubrió los 162 distritos, el PAN solamente 89, el PP 66 y el PNM 40.³⁴ La oposición en conjunto obtuvo 9 curules, con el PAN con el mayor número de ellas, 3 en el Distrito Federal, 1 en Chihuahua, 1 en Morelos y 1 en Oaxaca. El PP consiguió 2 diputados, 1 en Durango y otro en el Estado de México; finalmente, el PNM ganó una curul en el Estado de México.³⁵

Con las reglas del juego que entonces entraron en operación, en esta elección dio inicio la tendencia a la estabilidad electoral que se mantendría hasta los años ochenta, con un PRI hegemónico, sin competencia real ni desprendimientos.

DE LAS ELECCIONES COMO RITUAL, A LA DISIDENCIA Y MOVILIZACIÓN POR OTRAS VÍAS

La sucesión presidencial de 1958 sería muy distinta a las tres anteriores. Se llevó a cabo sin disputa por la candidatura presidencial al interior del partido oficial. Pero, no obstante la calma electoral, los movimientos sociales que surgieron en ese año en el campo y en el mundo laboral expusieron la estrechez de los canales institucionales de participación, amenazando la estabilidad política.

En esta ocasión, no hubo aspirantes en el PRI que expresaran abiertamente sus pretensiones, pues ya se aceptaba que el presidente saliente hacía la designación. Las reglas del juego que entonces se establecieron funcionarían durante décadas. Tuvieron como premisa la disciplina política del PRI y del aparato de gobierno, incluyendo al Ejército. Las reglas del juego implicaron también el control del proceso electoral a través de la restrictiva Ley Electoral

³⁴ Volker G. Lehr, *Der mexikanische autoritarismus*, op. cit., p. 343.

³⁵ *Ibid.*, p. 326.

que coadyuvó a que los comicios se convirtieran en un acto de ratificación de decisiones tomadas con anterioridad. Con todo ello habría de iniciarse la época de las elecciones administradas.

El “tapado”, como se le conoció al candidato presidencial designado, fue Adolfo López Mateos, secretario del Trabajo. Su puesto en el gabinete lo llevó a enfrentar los movimientos sindicales que brotaron durante la segunda mitad del sexenio de Ruiz Cortines y que, con mayor aspereza, acompañaron la sucesión presidencial. Se mencionaron otros nombres para la sucesión, como el secretario de Agricultura, Gilberto Flores Muñoz; el secretario de Gobernación, Ángel Carbajal, el secretario de Salubridad; Ignacio Morones Prieto, y el regente del Distrito Federal, Ernesto P. Uruchurtu. Ninguno de ellos lanzó una campaña para alcanzar la designación.

A la candidatura oficial se sumaron el PP, el PNM y el PARM,³⁶ por lo que el único oponente fue Luis H. Álvarez, candidato del PAN. Salvo el PNM, que desaparecería poco después, el cuadro de partidos se mantendría estable hasta 1977. Otra constante del periodo 1958-1970 fue que sólo un partido, el PAN, presentara un candidato presidencial distinto al del PRI.³⁷ El PP y el PARM invariablemente, hasta los años ochenta, apoyaron al candidato priísta.

Aunque el PAN, PP, PNM y PARM contaran con el registro legal, eso no los hacía partidos políticos con presencia nacional. Ninguno de ellos logró cubrir las candidaturas a todos los puestos de elección popular en disputa durante el periodo en estudio.

López Mateos ganó la elección con 90.5% de los votos, cifra mayor a las de las dos elecciones presidenciales anteriores; Luis H. Álvarez alcanzó 9.43%. El PP, PNM y PARM recibieron un número menor de votos al número de militantes registrados; sin embargo,

³⁶ El PARM quedó registrado legalmente ante la Secretaría de Gobernación el 5 de julio de 1957.

³⁷ La excepción fue 1976, cuando el PAN no postuló candidato a la presidencia y José López Portillo se presentó a la elección sin oponente. Después de esa elección y como consecuencia de la reforma política de 1977, el sistema de partidos cambió, abriéndose una nueva fase que lentamente caminó hacia la pluralidad política.

Candidatos a senadores y diputados (1958)

	PRI		PAN		PP		PNM		PARM	
Senadores	60	100%	50	83%	20	33%	5	8%	11	18%
Diputados	162	100%	139	86%	69	43%	42	26%	47	29%

Fuente: con datos de Volker G. Lehr, *op. cit.*, pp. 342-343.

la ley no preveía sanción alguna por este motivo, razón por la cual conservaron su registro.

El PRI volvió a ganar todos los puestos del Senado y la inmensa mayoría de las diputaciones, salvo 9 de ellas: 6 del PAN (Baja California Norte, Chiapas, Distrito Federal, Puebla, Yucatán y Zacatecas), 1 del PP (Guerrero), 1 del PNM (Puebla) y 1 del PARM (Morelos).

No obstante el abrumador número de votos a favor de Adolfo López Mateos, la abstención creció. Esta vez se abstuvo de votar casi 30% de los empadronados, equivalente a 48% de la población en edad de votar.

El PAN se inconformó con los resultados y se decidió, por primera vez, a tomar medidas drásticas. Retiró a su representante en

Elecciones federales para presidente (1958)

<i>Candidato</i>	<i>Número de votos</i>	<i>Porcentaje de votos/ votos totales</i>
Adolfo López Mateos (PRI, PP, PNM y PARM)	6 767 754	90.56
Luis H. Álvarez (PAN)	705 303	9.43
Votos totales	7 473 057	100
Padrón electoral	10 443 465	
Población en edad de votar	15 589 414	

Fuente: Mario Ramírez Rancaño, "Estadísticas electorales: presidenciales", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, núm. 1, enero-marzo de 1977, p. 296; y Volker G. Lehr, *op. cit.*, p. 314.

la CFE y pidió a sus diputados electos no asumir sus cargos; sin embargo, la resolución la acataron solamente dos de los electos.³⁸ Esta decisión fue significativa porque deslegitimaba la elección cuya pluralidad era solamente una apariencia.

La polarización política en 1958 no sería consecuencia de la competitividad electoral, sino de conflictos en otras arenas, con lo que la legitimidad del presidente electo y de la representación en el Congreso de la Unión quedó vulnerada.

El sexenio de Ruiz Cortines concluyó en situación crítica por diversos movimientos sociales desencadenados por la inflación y su impacto en el poder adquisitivo de los trabajadores tras la devaluación del peso en 1954. Las protestas no solamente planteaban demandas económicas, sino que cuestionaban el control sindical de las organizaciones corporativas priístas, amenazando la estabilidad política.

La movilizaciones campesinas en demanda de tierras se iniciaron en 1957 en Sinaloa y la Comarca Lagunera. Pronto se contagia-

Elecciones federales para diputados (1958)

<i>Partido</i>	<i>Número de votos</i>	<i>Porcentaje de votos/ votos totales</i>
PRI	6 467 493	88.20
PAN	749 519	10.22
PPS	50 145	0.68
PNM	22 499	0.30
PARM	32 464	0.44
	10 309	
<i>Votos totales</i>	7 332 429	100
Padrón electoral	10 443 465	
Población en edad de votar	15 589 414	

Fuente: con datos de Volker G. Lehr, *op. cit.*, p. 314.

³⁸ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional...*, *op. cit.*, pp. 276-268.

ron otros estados, dando lugar a tomas de tierras auspiciadas por la organización independiente Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM) que lideraban Jacinto López y Félix Rubio. Poco después de las elecciones, se buscó frenar la movilización campesina mediante la expropiación del latifundio propiedad de la estadounidense Compañía Ganadera de Cananea (Cananea Cattle Company) en Sonora. Esta acción dio un giro a la política agraria conservadora que Ruiz Cortines había sostenido durante su gobierno, caracterizada por un menor reparto de tierras y el apoyo a la producción privada para la exportación. Sin embargo, ante la presión campesina se optó por el uso de la fuerza y el encarcelamiento de dirigentes.³⁹ La lucha por la tierra continuaría durante todo el sexenio de López Mateos igual que el uso de la fuerza contra las protestas: el movimiento campesino en Morelos terminó con el asesinato de su dirigente, Rubén Jaramillo, en mayo de 1962.

En el ámbito laboral los conflictos sindicales crecieron con la coyuntura de la sucesión presidencial. Durante el gobierno de Ruiz Cortines, las protestas sindicales habían tenido un mínimo nivel de expresión, pero hacia el final del sexenio se multiplicaron las demandas de aumento salarial, las protestas contra el control del Estado sobre los trabajadores y las prácticas represivas de la burocracia sindical hacia sus bases. También se cuestionaba la ineficiencia en la administración de las empresas y la corrupción imperante. El resultado fue la multiplicación de huelgas y de las movilizaciones de trabajadores.

Las protestas sindicales iniciaron en empresas del Estado en 1956, y tuvieron alcance nacional. La lucha por la autonomía sindical y el derecho a elegir democráticamente a las dirigencias de las organizaciones fueron los ejes de esas movilizaciones; se destacaron la del sindicato de los maestros (1956-1958) y la de los trabajadores ferrocarrileros (1958-1959). Posteriormente se sumaron los movimientos de telegrafistas, electricistas, petroleros y estudiantes

³⁹ Cfr. Gerrit Huitzer, *La lucha campesina en México*, México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1970, pp. 90-96.

Huelgas (1953-1958)

<i>Años</i>	<i>Huelgas</i>	<i>Huelguistas</i>
1953	167	38 552
1954	93	25 759
1955	135	10 710
1956	159	7 573
1957	193	7 137
1958	740	60 611

Fuente: Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, ERA, 1965, p. 234.

politécnicos y universitarios, que enmarcaron la crisis política de 1958.⁴⁰ Al amparo del “delito de disolución social”, el gobierno convirtió a los dirigentes en presos políticos. Si bien los dirigentes magisteriales fueron liberados en los primeros días de gobierno de Adolfo López Mateos, los dirigentes ferrocarrileros, entre quienes se encontraban Valentín Campa y Demetrio Vallejo (expulsados del Partido Comunista Mexicano y luego vinculados con el Partido Obrero Campesino de México), fueron encarcelados durante largo tiempo.

Las movilizaciones de maestros y ferrocarrileros⁴¹ cobraron mayor relieve no sólo por la represión de que fueron objeto, sino por la solidaridad que despertaron en otros grupos obreros y por las repercusiones que esas experiencias tuvieron en las luchas por la independencia sindical de los años sesenta y setenta. La derrota de los ferrocarrileros fue también motivo de un fuerte debate en la

⁴⁰ Cfr. Aurora Loyo y Ricardo Pozas H., “La crisis política de 1958”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXIII, núm. 89, julio-septiembre de 1977, pp. 77-118.

⁴¹ Entre los estudios del movimiento magisterial, destaca el de Aurora Loyo, *El movimiento magisterial de 1958*, México, ERA, 1979. Sobre el movimiento ferrocarrilero, véase los estudios de Mario Gil, *Los ferrocarrileros*, México, Ex-temporáneos, 1971; y Antonio Alonso, *El movimiento ferrocarrilero en México 1958/1959*, México, ERA, 1972.

izquierda que cuestionó el papel dogmático que jugaron el PCM, el POCM y el PP como parte de la dirigencia del movimiento, llevando a la formación de nuevas corrientes y organizaciones (como la Liga Leninista Espartaco) en las que se encuentran los antecedentes de los partidos formados en la izquierda durante los años setenta.

En los primeros años del gobierno de López Mateos, otro elemento que motivó el crecimiento de la participación política fue el triunfo de la Revolución cubana. En 1961 se fundó el Movimiento de Liberación Nacional (MLN) como intento de unificación de los sectores progresistas del país. El MLN aspiraba a convertirse en canal de expresión de las luchas por la democracia mediante una perspectiva nacionalista y antiimperialista. Impulsado por el general Lázaro Cárdenas, el MLN logró sumar al PCM y al PP, que en ese contexto adoptó el apellido de *socialista*.⁴²

En la acera de enfrente se formaron grupos anticomunistas, como el Frente Cívico de Afirmación Revolucionaria, a los que se sumaron la campaña religiosa de “Afirmación de Valores Cristianos” y movilizaciones desde la derecha contra las políticas de López Mateos, como la nacionalización de la industria eléctrica, la ampliación de la red de seguridad social, el libro de texto gratuito y el apoyo a Cuba.

En el ambiente de polarización política que se vivía en el país, las elecciones locales también fueron escenario de confrontación, en este caso contra el autoritarismo de los gobernadores y el centralismo en la toma de decisiones. Ante la deficiente representatividad

⁴² Entre los objetivos del MLN se encontraban: fomentar la conciencia sobre los grandes problemas nacionales, luchar por la liberación del país frente al imperialismo estadounidense, la realización integral de la reforma agraria, la autonomía y la democracia sindical y ejidal, una mejor distribución del ingreso, el dominio nacional sobre los recursos naturales, la diversificación del comercio exterior, la libertad de los presos políticos y, por supuesto, la solidaridad con Cuba. El programa del MLN puede consultarse en *Política*, 15 de septiembre de 1961. Véase también Olga Pellicer, “La Revolución cubana en México”, en *Foro Internacional*, abril-junio de 1968; Sergio Colmenero, “El Movimiento de Liberación Nacional, la Central Campesina Independiente”, en *Estudios Políticos*, vol. II, núm. 2, julio-septiembre de 1975.

del PRI, surgieron organizaciones que articulaban movimientos de ciudadanos, distantes de los partidos “nacionales” con registro legal, desde las cuales se disputaron gubernaturas y presidencias municipales. Fue el caso de la Unión Cívica Potosina, liderada por Salvador Nava Martínez, y la Asociación Cívica Guerrerense, encabezada por Genaro Vázquez Rojas. La inconformidad se dio incluso entre los propios priístas; tal fue el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, donde el candidato triunfador a la presidencia municipal fue obligado a renunciar. En Baja California una disidencia priísta optó en 1959 por aprovechar la estructura del PAN para actuar electoralmente. En todos los casos, mediante la represión y el fraude electoral, se impidió que el PRI perdiera su dominio.

DEL SISTEMA DE PARTIDO CASI ÚNICO A LA INCORPORACIÓN RESTRINGIDA DE LAS MINORÍAS

A pesar de la efervescencia política de los primeros años del gobierno de López Mateos, las elecciones de medio periodo de 1961 mostraron un sistema de partidos que languidecía, mientras aumentaba el abstencionismo y la pérdida de votos para todos los partidos. El triunfo del PRI parecía arrollador e indiscutible y a su lado el PAN apenas alcanzaba una modesta presencia, al tiempo que la de los demás partidos era prácticamente inexistente.

La XLV Legislatura quedó conformada por un total de 178 diputados con sólo 6 de oposición; de ellos, 5 del PAN (Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Michoacán y San Luis Potosí) y 1 del PPS (Nayarit). Si bien estaba garantizada la subordinación del Congreso al Poder Ejecutivo, al mismo tiempo se cerraba el espacio para dirimir los conflictos en el orden institucional, lo que ponía en riesgo al propio sistema político.

Ante tal situación el gobierno se propuso abrir el juego electoral, pero no para todas las fuerzas políticas. La iniciativa de reformas a los artículos 54 y 63 de la Constitución, enviada al Congreso de la Unión en diciembre de 1962, propuso impulsar solamente a

Elecciones federales para diputados (1961)

<i>Partido</i>	<i>Número de votos</i>	<i>Porcentaje de votos/ votos totales</i>
PRI	6 178 434	90.25
PAN	518 652	7.57
PPS	65 143	0.95
PNM	19 082	0.27
PARM	33 671	0.49
<i>Votos totales</i>	<i>6 845 826</i>	<i>100</i>
Padrón electoral	10 004 696	
Población en edad de votar	16 630 742	

Fuente: con datos de Volker G. Lehr, *op. cit.*, p. 314.

los partidos minoritarios que ya contaban con registro. Al construir una pluralidad artificial en la Cámara de Diputados, se aumentó la presencia de la oposición con la asignación de curules mediante un cociente electoral.

El nuevo sistema mixto para la elección de diputados, aprobado el 22 de junio de 1963,⁴³ establecía que los partidos que no alcanzaran 20 diputados de mayoría tendrían derecho a participar en la asignación de lo que se llamó popularmente “diputados de partido”, conforme a una fórmula que concedía cinco curules en caso de obtener 2.5% de la votación válida y un diputado más por cada 0.5% de votos adicionales, hasta alcanzar un máximo de 20, incluyendo los que en su caso hubieran sido ganados en los distritos uninominales. La introducción de este peculiar sistema proporcional exclusivo para las minorías se hizo manteniendo sin

⁴³ La reforma incluyó por primera vez a los partidos políticos en la Constitución, definiéndolos, en una concepción estrecha, como “asociaciones con fines electorales”.

cambios el principio mayoritario y de elección por distritos uninominales. La Cámara de Diputados aumentó su tamaño y “pluralidad” y se esperaba, según el proyecto de la reforma constitucional, que se pudieran formar equipos (años más adelante llamados grupos parlamentarios) que dinamizaran su vida interna.

Tras la reforma constitucional se promulgó una nueva Ley Electoral Federal el 28 de diciembre de 1963, que incrementó las prerrogativas para las actividades de los partidos. Con dedicatoria a la protesta panista de 1958 se incluyeron sanciones a candidatos electos y partidos que decidieran boicotear la asunción del cargo.⁴⁴ Las debilidades del sistema electoral, que con pequeñas variaciones funcionó hasta 1976, se evidenciaron al ser puesto en operación. Lejos de auspiciar la proporcionalidad en la representación, implicó una distorsión en la distribución de los votos entre los escaños, de la cual se beneficiaron los partidos que menos votación lograron. El propósito de fortalecer la presencia electoral de los partidos minoritarios sólo se cumplió parcialmente. En efecto, propició que éstos lanzaran un mayor número de candidatos y que incrementaran su presencia en la Cámara de Diputados, pero no evitó su debilidad, y ninguna nueva organización política pudo obtener registro legal, con lo que el rígido sistema de cuatro partidos se mantuvo invariable hasta la reforma política de 1977.

Después de la reforma electoral de 1963, el PAN conoció un crecimiento en las votaciones a su favor, y aunque dejó de ganar en distritos uninominales aumentó considerablemente el número de sus diputados, quedando con una cantidad que si bien se ubicó en el tope, permaneció estable mientras el sistema operó. El nuevo mecanismo le permitió que cuadros destacados formaran parte de

⁴⁴ El artículo 150 imponía “suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años, a 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...”, y en el artículo 151 también se establecía sanción a “los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros electos no se presenten a desempeñar su encargo”.

Candidatos a diputados (1964-1976)

Año	Total de diputados de mayoría	Número de candidatos propuestos			
		PRI	PAN	PPS	PARM
1964	178	178	174	167	111
1967	178	177	176	178	117
1970	178	178	171	176	108
1973	194	194	172	194	143
1976	196	196	131	184	193

Fuente: Volker G. Lehr, *op. cit.*, p. 343.

las comisiones legislativas, aparecieran en el debate parlamentario y mejoraran su presencia en la opinión pública, con lo que el partido pudo posicionarse de mejor manera entre los electores.

Por su parte, la fragilidad del PPS y del PARM fue evidente por los magros resultados que alcanzaron en las elecciones entre 1964 y 1976, pues no lograron tener el porcentaje de votos necesario para acceder a la distribución de diputados de partido: no obstante lo anterior, les fueron concedidos mediante diversos artilugios, alimentando artificialmente su permanencia como partidos nacionales con registro legal.

Pero lo más importante fue que el nuevo sistema electoral no creó los espacios para canalizar los intereses de la sociedad que en esos años cambiaba radicalmente su perfil. Por proteger el dominio del PRI y mantener a las minorías partidistas bajo control, el sistema electoral y de partidos resultó plural sólo en apariencia, por lo que los movimientos democratizadores no disminuyeron y cobraron visibilidad con mayor fuerza al margen de las instituciones.

Para solventar sus mayores deficiencias, una serie de modificaciones se incorporaron para reforzarlo y blindar la hegemonía del PRI. En 1970, luego de la represión del movimiento estudiantil de 1968, se redujo la edad para desempeñar el voto de 21 a 18 años y para desempeñar los cargos de representación popular (de 35 a 30 en el caso de senadores y de 25 a 21 en el de diputados). Poco

Votos y escaños, diputados federales (1964-1976)

	1964			1967			1970			1973			1976		
	Votos %	DM	DP	Votos %	DM	DP	Votos %	DM	DP	Votos %	DM	DP	Votos %	DM	DP
PRI	82.3	175	-	83.9	174	-	83.3	178	-	70.5	188	-	79.8	195	
PAN	11.5	2	18	12.4	1	19	14.1	-	20	14.4	4	21	8.6	-	20
PPS	1.4	1	9	2.2	-	10	1.4	-	10	3.5	-	10	3.0	-	12
PARM	0.7	-	5	1.4	-	5	0.8	-	5	1.8	1	6	2.5	1	9
TOTAL		178	32		175	34		178	35		193	37		196	41

Fuente: Elaboración propia con datos de Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 244; y Volker G. Lehr, *op. cit.*, pp. 327-333.
DM: diputados de mayoría; DP: diputados de partido.

después, en 1973 nuevas reformas tanto a la Constitución como a la Ley Electoral buscaron reforzar el débil sistema de partidos. Mediante una redistribución se aumentó el número de distritos electorales a 196, se facilitó la repartición de curules para la oposición institucionalizada y se incrementó su número. Ahora, con 1.5% de votos, en lugar de 2.5%, se accedería al reparto de las primeras curules y el tope se ubicó en 25 diputados de partido en lugar de 20. En la nueva Ley Federal Electoral de 1973 se disminuyó el requisito de afiliación de 75 000 a 65 000 afiliados con un mínimo de 2 000 en cada una de cuando menos las dos terceras partes de las entidades federativas. También se modificó la composición de la CFE al quedar integrados en ella, con derecho a voz y voto, todos los partidos registrados, y se otorgaron nuevas exenciones fiscales y tiempo de transmisión en radio y televisión a los partidos.

En la medida en que la disidencia y la competencia electoral quedaron erradicadas, la transmisión del poder formal dejó de ser motivo de conflicto, pero los comicios quedaron vacíos de contenido y sentido democrático, sirviendo únicamente como medio para propiciar la movilidad de los cuadros políticos del partido oficial, así como momento de renovación de alianzas y de cohesión política. Sin embargo, el carácter restrictivo del marco legal afectó seriamente el desarrollo político del país y de la representación nacional al impedir la integración de un sistema de partidos que representara al conjunto de corrientes reales de opinión política e intereses de la sociedad.

El Estado y la participación política: las reformas electorales de 1977

JEAN-FRANÇOIS PRUD'HOMME

Las reformas constitucional y legal efectuadas al marco institucional que regía la vida electoral y la constitución de organizaciones políticas durante el primer año del gobierno del presidente López Portillo marcaron un punto de inflexión en la consolidación del sistema político mexicano moderno. Algunos estudiosos de la política mexicana ven en ellas la culminación de una obra de ingeniería institucional emprendida más de 30 años antes, que garantizaba el predominio incontestado de un partido político en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a la vez que permitía la participación en la vida institucional de una diversidad de fuerzas políticas minoritarias de oposición cuyo crecimiento podía ser monitoreado y controlado por el gobierno. Otros prefieren resaltar en esas reformas el origen del régimen electoral y del sistema de partidos contemporáneos tanto por los temas que pusieron en la agenda del dinámico proceso de reformas electorales que caracterizó la vida política nacional de los 20 años siguientes, como por el sello que dejaron sobre el modelo de representación política nacional. Ambas perspectivas contienen una parte de verdad.

Si hay algo que caracteriza al proceso de constitución de un régimen democrático en México es el papel central que en él tuvo el Estado.¹ Desde el poder, el gobierno utilizó las herramientas a su

¹ Aquí se aplica bien la noción de Estado jacobino, es decir, un Estado que tiene "funciones de orden sociológico y cultural derivadas de un propósito

disposición para controlar y canalizar las actividades de los distintos sectores de la sociedad, a la vez que la mayoría de las fuerzas de oposición buscaron en ese mismo Estado garantías para ejercer sus actividades en el marco de la legalidad. Las organizaciones involucradas en ese proceso tenían objetivos primarios distintos, pero curiosamente compartían un mismo referente institucional. Las reformas políticas de 1977 muestran mejor que cualquier otra iniciativa similar la centralidad que tuvo el Estado en la conformación de un modelo de representación plural en México. Esos orígenes permiten entender la especificidad y, a veces, algunas deficiencias de nuestra vida democrática contemporánea. Dichas reformas consolidaron los rasgos esenciales del modelo de gobernanza electoral y del sistema de partidos que conocemos ahora e impusieron los parámetros para las posteriores negociaciones en torno a las reglas de la competencia electoral. A más de 40 años de la aprobación de la reforma constitucional que permitió la elaboración de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), la distancia que da el paso del tiempo permite apreciar mejor los efectos del proceso que fue conocido como la reforma política.² En este capítulo busco ofrecer una interpretación de largo alcance de dicho proceso rebasando los límites de la dicotomía entre el autoritarismo y la democracia. Prefiero proponer una especie de genealogía de la constitución de las instituciones políticas democráticas en el país con el propósito de entender mejor su funcionamiento actual.

Este capítulo está organizado en cuatro secciones. La primera da cuenta del contexto político de México en los años que antecedieron a la reforma. La segunda presenta los elementos esenciales

fundamental: crear la nación". Soledad Loaeza, *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010, p. 20.

² A lo largo del texto hago referencia a la reforma política para designar el proceso general de negociación para modificar las leyes que rigen la vida electoral. Cuando es necesario, por razones de claridad y precisión, establezco la distinción entre la reforma a distintos artículos de la Constitución mexicana y la elaboración de la LOPPE.

de la reforma constitucional y de la reforma a la Ley Federal Electoral existente. En la tercera sección analizó la posición de los principales actores políticos frente a la reforma política. Por último, en la cuarta sección evaluó los efectos inmediatos y estructurales de esos cambios a la legislación electoral.

EL CONTEXTO POLÍTICO

A finales de la década de 1960, el régimen de la posrevolución fue víctima de su propio éxito. El crecimiento económico acelerado y sostenido de los años de la posguerra, base de lo que fue conocido como “el milagro mexicano”, favoreció la eclosión de una sociedad más compleja, diversa y apoyada en una clase media cada vez más extensa. De 1961 a 1976, la economía creció a un ritmo promedio de 6.28% anual. La industria y los servicios constituían sus sectores más dinámicos, mientras que la agricultura, que seguía empleando a 42% de la población económicamente activa en 1970, presentaba señales de atonía. Ese mismo año, 47% de la población vivía en las ciudades contra una proporción de 28% en 1950. La sociedad mexicana era cada vez más urbana e industrial, aunque seguía existiendo una fuerte presión demográfica en el campo que entraba en un ciclo de decadencia productiva.³

Dicha sociedad se reconocía menos en los arreglos corporativistas que habían permitido la incorporación formal de las masas al sistema político mexicano. Algunos sectores sociales esgrimían demandas que no solamente parecían poco compatibles con los arreglos políticos autoritarios que habían permitido la consolidación de las instituciones posrevolucionarias, sino que cuestionaban los fundamentos de dichos arreglos, como lo mostró el movimiento estudiantil de 1968.

³ Ariel Rodríguez Kuri y Renato González Mello, “El fracaso del éxito, 1970-1990”, doc. mimeografiado, s.f.

A pesar del vigor de la economía, el acelerado ritmo de crecimiento de la población imponía fuertes presiones sobre la repartición del ingreso y alimentaba una diversidad de demandas sociales para las cuales el Estado tenía una limitada capacidad de respuesta por la relativa estrechez de sus recursos económicos. El primer lustro de la década de 1970 fue testigo de la movilización de diversos sectores sociales (empresarios, sindicatos y campesinos) que competían los unos con los otros y buscaban la mediación de un Estado que, algunas veces, desempeñaba un papel de árbitro de la contienda y, otras, asumía un rol más protagónico.

La elección de Luis Echeverría a la Presidencia de la República en 1970 se dio en medio de las secuelas de la represión del movimiento estudiantil de 1968. Se supone que su designación como candidato del PRI por el presidente Díaz Ordaz fue atribuible a la garantía de continuidad y firmeza que él representaba frente a las movilizaciones sociales. Sin embargo, desde su campaña electoral, este candidato mandó señales en sentido opuesto. El famoso minuto de silencio que propuso en memoria de las víctimas de la represión estudiantil fue interpretado como una clara expresión de ruptura y hasta de condena a la política de su predecesor. Al inicio de su sexenio, Luis Echeverría ofreció a la izquierda y a las clases medias una “apertura política” que consistió fundamentalmente en una amnistía para los presos políticos, un acercamiento con los líderes estudiantiles y la implantación de varias políticas destinadas a reducir las tensiones sociales. Como bien lo sintetiza Luis Medina:

desde el inicio del nuevo régimen se puso en marcha una estrategia diferente para evitar la aparición de un movimiento similar [al movimiento estudiantil] y encauzar el descontento prevaleciente, compuesto por una reconciliación con las clases medias, sobre todo con su fracción académica e intelectual, y por un reparto de ingresos hacia abajo que fue bautizado como desarrollo compartido.⁴

⁴ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México. 1920-1993*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 220.

Sin embargo, el recurso a las políticas públicas como instrumento directo de articulación y agregación de intereses obligó al gobierno a realizar una difícil labor de equilibrio entre los distintos grupos sociales. El establecimiento de políticas favorables a ciertos grupos suscitaba reacciones y movilizaciones por parte de otros grupos que percibían que sus intereses eran afectados por las nuevas políticas. Como bien lo subrayan Rodríguez Kuri y González Mello:

Si algo caracterizó la presidencia de Luis Echeverría es que estuvo jaloneada desde abajo y desde afuera del sistema corporativo por grandes actores colectivos (obreros, campesinos, estudiantes y empresarios) y con intensidad extraordinaria. Más aún, la sensación de acechanza y peligro para la estabilidad política del gobierno y la sociedad estaba fundada en procesos objetivos de gran envergadura: muy alto crecimiento de la población con sus presiones correlativas al sistema de salud, educativo, y al empleo propiamente dicho; rendimientos decrecientes del modelo económico, distribución inequitativa del ingreso y un desarrollo regional desequilibrado.⁵

Así, la promesa de “apertura democrática” en el mundo sindical constituyó un aliciente para la organización de sindicatos independientes, lo que provocó una fuerte reacción en el mundo del sindicalismo oficial. Las centrales sindicales oficiales respondieron movilizándose en apoyo al régimen, que les dio a cambio importantes beneficios en materia de políticas públicas a la vez que frenaba el proceso de apertura de la vida gremial. En ciertas regiones del país, la presión demográfica contribuyó a reactivar la lucha por la distribución de las tierras. En la segunda mitad del sexenio, las medidas adoptadas para favorecer a los obreros y a los campesinos tuvieron por efecto suscitar la oposición de los empresarios

⁵ Ariel Rodríguez Kuri y Renato González Mello, “El fracaso del éxito...”, *op. cit.*, s.n.

mediante una serie de enfrentamientos puntuales con el gobierno. Dichos enfrentamientos fueron *in crescendo* hasta el fin del sexenio.⁶ Paralelamente, hacia 1970 existían más de 15 grupos clandestinos que reivindicaban la lucha armada como medio de promoción del cambio social. En el campo, muchos de esos grupos provenían de los movimientos de la guerrilla rural de los años sesenta. En el ámbito urbano, las agrupaciones tenían su origen en el activismo estudiantil vinculado a organizaciones políticas radicales o a grupos de jóvenes católicos con fuertes convicciones sociales. Durante todo el sexenio, el Estado mexicano aplicó una dura política de represión hacia esos grupos.⁷

La promesa de “apertura política” del presidente encontró restricciones en los límites del sistema de representación establecido. La reforma electoral de 1973 constituyó una decepción para los sectores que esperaban una ampliación de los canales de participación política. No solamente la reforma vino a confirmar la configuración del sistema de partidos consolidada en 1964, sin incrementar el número de partidos habilitados para participar en las elecciones, sino que dio la impresión de estar destinada a fortalecer a los dos de oposición que mantenían fuertes vínculos con el gobierno: el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), y que hasta ese momento habían experimentado dificultades para conseguir el caudal de votos suficiente para tener derecho a la representación en el Congreso.⁸ Así, en el plano electoral, el gobierno mantenía cerrados los canales de acceso a la representación política para las organizaciones de izquierda y derecha que no tenían registro de partido nacional

⁶ Carlos Alba Vega, “Las relaciones entre los empresarios y el Estado”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. 2, México, Océano, 2005, pp. 167-170.

⁷ Ariel Rodríguez Kuri y Renato González Mello, “El fracaso del éxito...”, *op. cit.*, s.n.

⁸ Luis Medina Peña, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, pp. 37-40.

y enviaba señales antagónicas al único partido de oposición autónomo, el Partido Acción Nacional (PAN). Esta miopía estratégica tuvo por efecto incrementar la presión directa sobre el Estado y su representante, el Presidente de la República. En síntesis: “Los fortísimos niveles de conflicto político en la sociedad mexicana no encontraban correspondencia en el diseño y funcionamiento de las instituciones concebidas precisamente para dirimirlos, es decir, las elecciones y la constitución de la representación política nacional”.⁹

Esa falta de correspondencia entre las instituciones electorales y la configuración real de los intereses políticos no dejaba de llamar la atención por el papel que aquéllas habían asumido tradicionalmente en la legitimación del peculiar sistema autoritario que se consolidó paulatinamente en las décadas posteriores a la Revolución. En esencia, el sistema de partidos mantenía la apariencia de que había competencia entre un número plural de fuerzas políticas, a la vez que garantizaba el predominio absoluto del PRI y la capacidad gubernamental de monitorear y controlar la cantidad y el tamaño de los partidos de oposición. El modelo de representación así constituido cumplía funciones de legitimación del régimen y de canalización institucional de las demandas de algunos sectores que no encontraban cabida en el partido oficial. Desde luego, el carácter semicompetitivo del sistema provocaba crisis recurrentes en los partidos de oposición, cuando no encontraban alicientes para seguir participando en contiendas electorales que restringían considerablemente sus posibilidades no sólo de crecimiento sino también de acceso a la representación política. Cuando se presentaban esas circunstancias de atonía en esos partidos, se imponía la necesidad de aportar reformas a la legislación electoral para oxigenar el sistema, sin necesariamente modificar su esencia. El éxito y la longevidad del sistema se explican en parte por la capacidad de la clase política mexicana de realizar ajustes a su funcionamiento en el momento oportuno.

⁹ Rodríguez Kuri y Renato González Mello, “El fracaso del éxito...”, *op. cit.*, s.n.

Para entender mejor la especificidad del sistema de partidos mexicano moderno, así como el modelo de gobernanza electoral nacional es esencial remontar a la promulgación de la Ley Federal Electoral de 1946.¹⁰ Esa ley estableció las bases a partir de las cuales, de reforma en reforma y en medio de confrontaciones entre fuerzas políticas opuestas, se fue configurando un modelo particular de representación política. Muchos de los conceptos que definen las formas y los canales de la representación política en México encuentran sus orígenes en esa ley. En ella se estableció el papel central del Estado en la conformación de la representación política nacional y se hizo de los partidos el referente jurídico de las leyes y los ordenamientos que norman la participación y representación políticas.

El papel central del Estado en la conformación de la representación política se puede apreciar en las nuevas funciones asumidas por el Poder Ejecutivo Federal en la preparación, organización y desarrollo de las elecciones por medio de la recién creada Comisión Federal de Vigilancia Electoral, cuya integración suponía la coparticipación del gobierno y de los partidos con registro oficial, pero que en realidad, por su composición numérica y su realidad administrativa, dependía virtualmente de la Secretaría de Gobernación. Si bien la exposición de motivos de la iniciativa presidencial exponía un modelo de institucionalización que preveía la participación de los partidos y del Estado, en realidad quedaba claro que los procesos electorales pasaban bajo la tutela de ese último:

es en alto grado conveniente que la participación de éstos [los partidos políticos] en la función electoral se amplíe más y más cada día. Y ya que no es posible tampoco prescindir de la participación que el Estado debe tener en las elecciones, urge poner los

¹⁰ El texto de la ley puede ser consultado en Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana. 1812-1988*, México, Adeo-Editores, 1989, pp. 242-253.

medios adecuados para hacer insospechable su intervención de vigilancia y de garantía.¹¹

La autoridad electoral se centralizaba en manos del Poder Ejecutivo Federal, a diferencia de lo estipulado por la ley anterior de 1918 que confiaba esa responsabilidad a las autoridades municipales. Esa modificación se inscribía en la tendencia de fortalecimiento de la autoridad del Estado mediante la creación de sólidas instituciones políticas federales. Además, la misma exposición de motivos hacía referencia al papel complementario de los tres poderes constitucionales en el proceso electoral, en el que el Ejecutivo asumía la función administrativa; el Legislativo, las funciones de calificación, cómputo y declaración de resultados, y el Judicial, la función de revisión. Así, el ciclo electoral completo pasaba bajo la jurisdicción del Estado federal. Esos cambios legislativos tendrán repercusiones de gran importancia sobre la concepción de la función electoral en el país y la evolución posterior del derecho electoral. Veremos más adelante cómo las reformas electorales de 1977 consagraron legalmente el lugar central del Estado en la expresión y representación política.

La ley electoral de 1946 estableció también la asociación jurídica entre representación política y organizaciones políticas legalmente reconocidas por el gobierno. La ley anterior de 1918 permitía la existencia de candidaturas tanto partidistas como independientes. Los requisitos para la participación de los partidos en las elecciones eran mínimos: haber sido fundados por una asamblea de 100 ciudadanos; haber elegido a una junta directiva; haber aprobado y dado a conocer un programa político y de gobierno; no llevar nombre o denominación religiosa; publicar por lo menos ocho ejemplares de un periódico de propaganda en los dos meses anteriores a las elecciones; registrar a sus candidatos en los plazos previstos por la ley, y nombrar a representantes en las municipalida-

¹¹ *Diario de los Debates*, XXXIX Legislatura, año legislativo III, núm. 19, 7 de diciembre de 1945.

des en los tiempos previstos por ésta. Esas disposiciones hacían muy fácil crear un partido político para participar en elecciones, y la ley no alentaba la existencia de organizaciones partidistas estables y sólidamente constituidas, pues permitía también la existencia de candidaturas independientes que tenían que satisfacer una serie de requisitos bastante laxos.¹²

En cambio, la ley de 1946 limitó la presentación de candidaturas a los partidos políticos haciendo desaparecer la posibilidad de las candidaturas independientes y obligó a esas organizaciones a solicitar su registro ante la Secretaría de Gobernación y a satisfacer requisitos más estrictos para conseguirlo, uno de los cuales era la necesidad de contar con 30 000 miembros distribuidos en por lo menos dos terceras partes de los estados. De esta manera, las organizaciones partidistas se volvían el único vehículo de la representación política. Su reconocimiento estaba sometido a la satisfacción de una serie de requisitos cuya aprobación dependía del gobierno que, si bien admitía la existencia de partidos de oposición, daba los instrumentos para controlar su naturaleza y tamaño. Esas disposiciones tenían también el efecto de otorgar una dimensión nacional al sistema de partidos, aun si, como se verá más adelante, esa provisión de la ley operó más como artificio de exclusión para negar el registro a ciertas fuerzas políticas que como aliante a la consolidación de organizaciones con implantación en el conjunto del territorio nacional.

Muchos politólogos identifican estas disposiciones legales, a las cuales hay que agregar la prohibición de reelección consecutiva para los legisladores, como la base del dispositivo que permitió la consolidación de la hegemonía del PRI que perduró hasta finales de la década de 1980.¹³ Con ellas, el partido oficial se aseguraba de ganar las elecciones por un amplio margen, a la vez que permitía un cierto nivel de competencia controlada y controlable y garanti-

¹² El texto de la ley se encuentra en Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana...*, op. cit., pp. 225-237.

¹³ Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p. 39.

zaba la presencia de partidos de oposición, así como una imagen de pluralismo, aunque fuera limitado. La necesidad de satisfacer una serie de requisitos para conseguir el registro como partido creaba un vínculo de obligación de las dirigencias partidistas frente al gobierno.

Aquí, más allá del uso que dio el gobierno a dichas disposiciones, es imprescindible destacar la concepción subyacente del papel futuro de los partidos en la vida política institucionalizada. Cabe subrayar que en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se justificaba la reglamentación de la vida partidista de la siguiente manera: "Al reglamentar la existencia y actuación de los partidos políticos se ha propuesto que éstos, en lugar de ser centros ocasionales de inquietud y agitación estéril, sean verdaderas instituciones de educación política de nuestro pueblo".¹⁴ Llama la atención que, a lo largo del debate legislativo sobre la iniciativa de ley, los diputados del PRI que apoyaron la postura del Poder Ejecutivo asociaban la noción de partido a ideas de estabilidad, institucionalidad y educación del pueblo en una democracia incipiente. Los partidos imaginados por los diputados y el Poder Ejecutivo se ubicaban más cerca del Estado que de la sociedad y su concepción tenía poco que ver con la realidad de los intereses organizados nacionales de la época. Sin embargo, prevalecía la idea de que algún día, cuando los valores democráticos hubieran madurado en la sociedad, esos partidos desarrollarían plenamente su vocación de canales de participación democrática: esa percepción quedó profundamente anclada en la imaginación de los legisladores y se manifestó cada vez que se presentó la necesidad de reformar la ley electoral y oxigenar un modelo de representación que proveía pocos alicientes para la participación de los partidos de oposición aceptados por el gobierno. Como veremos, los mismos argumentos serán utilizados en el momento de apoyar las iniciativas presidenciales de reforma a la Constitución y a la Ley Federal Electoral.

¹⁴ *Diario de los Debates, op. cit.*

En síntesis, la Ley Federal Electoral de 1946 estableció dos principios fundamentales que se fueron reforzando con la aprobación de reformas electorales posteriores: el Estado ocupaba el lugar central en la organización de la representación política y los partidos reconocidos eran los únicos vehículos que permitían el acceso a dicha representación. Estos principios serán confirmados y reforzados en la reforma electoral de 1963.

A principios de la década de 1960, ante una fuerte crisis en el seno del PAN, sometido a presiones internas para dejar de participar en elecciones inequitativas que no garantizaban sus triunfos, y la debilidad crónica de los otros dos partidos de oposición, que no alcanzaban a ganar siquiera elecciones distritales por la vía mayoritaria, se negoció una reforma que propició una mayor representación de los partidos de oposición. Para ello, se creó la figura de los “diputados de partido”, que permitía a la oposición incrementar su número de congresistas en función del porcentaje de votos conseguidos a nivel nacional en las elecciones legislativas. Esa innovación sui géneris a los regímenes electorales existentes preveía que se podrían otorgar hasta 60 curules adicionales en la Cámara de Diputados para los partidos que obtuvieran 2.5% de los votos a nivel nacional y que no tuvieran 20 diputados de mayoría. Conseguir el umbral de votos requeridos daba derecho a cinco curules y cada 0.5% adicional permitía agregar una curul hasta un máximo de 20 diputados por partido de oposición.¹⁵

Al revisar los argumentos utilizados para justificar la reforma constitucional que precedió a la electoral, llama la atención la manera en que el Poder Ejecutivo vinculó en la exposición de motivos el concepto de partido a una idea de participación política ordenada, estable y responsable: “Para consolidar la estabilidad orgánica de que México disfruta será un factor importante la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minoritarias y muy principalmente las que, estando agrupadas en partidos políticos nacionales, actúan orgánicamente y no en forma

¹⁵ Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana...*, op. cit., pp. 277-278.

dispersa, cuando no anárquica".¹⁶ Ahora, el otorgamiento de un mayor derecho de representación estaba acompañado por obligaciones que contraían los partidos minoritarios hacia el sistema. Dichas obligaciones se expresaban en la noción de corresponsabilidad, idea que será reiterada en las reformas de 1977. Como bien lo expresó en su momento el diputado Jesús Reyes Heróles: "...un gobierno representativo se dispone a compartir la responsabilidad gubernamental con quienes representan a las minorías. Los partidos de oposición tendrán la oportunidad de ser corresponsales en la función de gobierno".¹⁷

La reforma fortalecía en la práctica la idea de que los partidos políticos eran el único vehículo de acceso a la representación política y el sujeto fundamental de la legislación electoral. Por primera vez, según lo observado por algunos diputados de oposición, estaban incluidos en el texto constitucional, lo que equivalía a su reconocimiento por parte del Estado, el cual asumía, con esta reforma, obligaciones en la representación política de las minorías, a la vez que éstas se volvían corresponsables en la gestión de los asuntos públicos. De hecho, para garantizar el funcionamiento eficiente del sistema, se introducía en la ley disposiciones que castigaban con la pérdida de registro a los partidos que instruían a sus diputados electos a no asumir su cargo, como había sucedido en 1958 con Acción Nacional. La reforma de 1964 asentó principios y modalidades en cuanto a la representación política, en cuanto al papel del Estado y al rol de los partidos políticos que serán reafirmados en las reformas de 1977.

Antes de pasar al estudio de esas reformas, cabe hacer una breve evaluación del impacto de la reforma de 1963 sobre el funcionamiento del sistema de partidos. Entre sus efectos positivos, se pueden incluir su aceptación por el liderazgo del conjunto de los partidos políticos reconocidos oficialmente, la introducción en la

¹⁶ *Diario de los Debates*, XLV Legislatura, año legislativo II, núm. 36, 22 de diciembre de 1963.

¹⁷ *Idem.*

Constitución del concepto de partido político y la producción de alicientes para dinamizar las actividades de los partidos de oposición. De 1964 a 1973, éstos consiguieron 100 curules en la Cámara de Diputados, número cinco veces superior a lo que habían conseguido de 1955 a 1963¹⁸ y se incrementó también su presencia regional en las elecciones y, consecuentemente, el nivel de competitividad del sistema de partidos: desaparecieron los distritos con un solo candidato y se registró un promedio de 3.6 candidatos por distrito.¹⁹

Sin embargo, el sistema de partidos que se consolidó con la reforma de 1963 presentaba una gran rigidez y serias deficiencias. Primero, confirmaba la configuración partidista oficialmente reconocida desde la década de 1950, pero sin incorporar otras fuerzas políticas. Durante el periodo de 1963 a 1976 no se otorgó el registro a ningún partido nuevo. De hecho, se canceló el registro del Partido Nacionalista Mexicano (PNM) y se negó el registro al Frente Electoral del Pueblo (FEP). En realidad, el mismo dispositivo de asignación de curules a los diputados de partido estaba pensado para un número restringido de partidos de oposición, pues si se incrementaba el número de éstos sin aumentar el número de distritos uninominales, la mayoría del PRI estaría amenazada. Segundo, el pobre desempeño electoral del PPS y del PARM, que no lograron conseguir el umbral de 2.5% de los votos para tener derecho a diputados en la mayoría de las elecciones legislativas, obligó al Colegio Electoral a violar la ley para atribuirles diputados: en 1964 y 1970 para el PPS; y 1964, 1967 y 1970 para el PARM. Tercero, el sistema apuntaba a una subrepresentación del PAN cuyas curules en la elección de 1970, a título de ejemplo, “costaban” más de 94 000 votos contra 18 000 para las del PPS y 22 000 para las del PARM.²⁰

La tibia reforma electoral emprendida por el gobierno del presidente Echeverría en 1973 no sólo mantuvo los principios del sistema de representación partidista asentados en la reforma ante-

¹⁸ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado...*, op. cit., pp. 34-35.

¹⁹ Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad...*, op. cit., pp. 70-73.

²⁰ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado...*, op. cit., p. 36.

rior, sino que pareció destinada a facilitar el acceso de los partidos de oposición cercanos al PRI, es decir, el PPS y el PARM, a la representación en la Cámara de Diputados y a castigar al PAN. Sus efectos directos e indirectos sobre las elecciones presidenciales y legislativas de 1976 fueron adversos al vulnerar todavía más la precaria legitimidad de las instituciones de representación política.

En esas elecciones, el candidato del PRI, José López Portillo, venció con cerca de 88% de los votos y con una respetable tasa de participación de 68% de los electores empadronados. Sin embargo, se trataba de una victoria pírrica: López Portillo había sido candidato único a la presidencia. Presa de una fuerte crisis interna que oponía abstencionistas y participacionistas, el PAN no postuló candidato a la Presidencia de la República. El PPS y el PARM, siguiendo una tradición iniciada en 1958, apoyaron al candidato presidencial del PRI. En cuanto a las demás organizaciones políticas, principalmente de izquierda, su carencia de registro les impedía participar en las elecciones. De hecho, el Partido Comunista Mexicano (PCM) postuló simbólicamente la candidatura de Valentín Campa a manera de protesta contra el autoritarismo del régimen, pero al carecer de registro ese partido, su votación no valía para efectos de cómputo electoral y de reconocimiento legal. Desde su propia lógica, el régimen se encontraba ante un doble problema: primero, el sistema de partidos no lograba cumplir con su función tan buscada de canalización institucional ordenada y estable de sus intereses y, principalmente, de los de los grupos políticos “minoritarios”; luego, la candidatura presidencial única atentaba contra años de esfuerzos de legitimación de la hegemonía del PRI mediante la consolidación de un sistema de representación de pluralismo limitado.

LAS REFORMAS DE 1977

Al iniciar su periodo de gobierno, José López Portillo hizo de la reforma política una de sus prioridades. Los historiadores contemporáneos marcan el inicio del proceso de ésta a partir de un discur-

so pronunciado por el secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, en Chilpancingo, el 1 de abril de 1977. En ese discurso, afirmaba que:

el Presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación. [...] Quiere esto decir que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran.²¹

De hecho, el día 14 del mismo mes, el Presidente de la República enviaba una comunicación al secretario de Gobernación en la que convocaba a sesiones extraordinarias de la Comisión Federal Electoral para que asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general pudieran presentar sus puntos de vista a fin de que él pudiera llevar adelante “...la reforma política necesaria para ampliar las posibilidades de representación nacional y garantizar, asimismo, la manifestación plural de las ideas e intereses que concurren en el país”.²²

Se realizaron 12 audiencias públicas del 28 de abril al 21 de junio de 1977. En las audiencias participaron 15 organizaciones políticas, dos agrupaciones gremiales, un instituto de investigaciones y 26 ciudadanos. Un grupo de trabajo de la Comisión Federal Electoral fue encargado de presentar la relatoría de las audiencias. Cabe resaltar el carácter novedoso de ese tipo de consulta amplia

²¹ Discurso pronunciado por el C. Lic. Jesús Reyes Heróles. *Reforma Política*, t. 1, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII.

²² Comunicación del C. presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. José López Portillo, al secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral, Lic. Jesús Reyes Heróles. *Ibid.*, p. VII.

y semiabierta para llevar a cabo reformas legislativas. El 9 de octubre de 1977 fue presentada al Congreso la iniciativa de reforma constitucional que abría la vía a la sustitución de la Ley Federal Electoral por la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). La primera se aprobó el 6 de diciembre de ese mismo año, y la segunda el 28 de diciembre de 1977.

La iniciativa de reforma que modificaba 17 artículos de la Constitución hacía de los partidos políticos entidades de “interés público” y les confería un carácter “nacional”. Esas disposiciones confirmaban la concepción de los partidos esbozada en la ley de 1946 y reforzada en la de 1963. Se facilitaba el acceso a la arena electoral al introducir una segunda vía de acceso al registro partidista por la modalidad del registro “condicionado” a la obtención de 1.5% de los votos en la próxima elección. Asimismo, los reconocidos como partidos nacionales y con registro adquirirían el derecho de participar en elecciones locales. La reforma constitucional les garantizaba algunas prerrogativas, por ejemplo, el acceso a los medios de comunicación y el derecho a contar con “elementos” para poder llevar a cabo sus actividades. De esta manera se consolidaba la relación entre el Estado y los partidos y se abría el camino para la creación, 20 años después, de un generoso sistema de subsidios públicos a los institutos políticos. Por ello, para muchos autores “... una de las partes medulares de la reforma política [fue] el reconocimiento constitucional del papel de los partidos en el futuro inmediato del Estado mexicano”.²³

La fórmula electoral fue también adaptada a las nuevas circunstancias con la introducción de un sistema de representación mixto inspirado en el sistema alemán. Se modificaba la composición de la Cámara, ampliando el número de diputados a 400: 300 de ellos iban a ser electos por mayoría en un número igual de distritos electorales y los 100 restantes iban a ser electos por la vía

²³ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, p. 109.

proporcional a partir de listas regionales. Para tener acceso a la representación proporcional, era necesario haber conseguido 1.5% de la votación nacional y haber presentado candidatos en por lo menos 100 distritos uninominales. La reforma introducía también la figura de diputados de minoría en los Congresos estatales y de regidores de representación proporcional en los municipios de más de 300 000 habitantes. La modificación de la fórmula electoral seguía apoyándose en la dicotomía entre la mayoría política y las “minorías”, que había servido de sustento a la introducción de la modalidad de los “diputados de partidos” en la reforma de 1963. De hecho, la arena de la representación proporcional estaba virtualmente reservada a los partidos de oposición, puesto que ninguno con más de 60 diputados de mayoría relativa —es decir, el PRI— podía pretender a la representación proporcional.

La reforma constitucional amplió también las atribuciones de la Comisión Federal Electoral al concederle la facultad de otorgar (y retirar) el registro a los partidos políticos. Su composición se amplió para incorporar en su seno, al lado de los representantes del gobierno, de los poderes y de los partidos con registro definitivo, a los representantes de éstos con registro condicionado, a quienes se les concedió voz sin voto en los asuntos de la comisión. La aritmética del dominio del PRI y del gobierno en la toma de decisiones no se vio afectada de momento, pero se consolidó el principio de colegialidad en las decisiones de la autoridad electoral. De la misma manera, los partidos tuvieron acceso a la representación en el Comité Técnico de Supervisión del Registro Nacional de Electores (RNE).

Se mantuvo el principio de autocalificación de las elecciones por el Poder Legislativo aun con la modificación de la integración del Colegio Electoral, de manera que incluía 60 presuntos diputados de mayoría y 40 diputados de representación proporcional.

Por último, se esbozó un sistema todavía muy embrionario de nulidades y recursos y se introdujo el recurso de reclamación

que permitía a la Suprema Corte investigar recursos violatorios al sufragio.²⁴

La aplicación y precisión de esas disposiciones constitucionales fueron especificadas en la LOPPE.²⁵ La nueva ley seguía estipulando, como las anteriores, los requisitos necesarios para el reconocimiento de los partidos en cuanto a su declaración de principios, programa de acción y estatutos. Esos requisitos reproducían una imagen formal y un tanto idealizada de lo que debía ser un partido político. Como ya se mencionó, se establecían dos vías de acceso al registro: la primera, la del registro definitivo, hacía más flexible la fórmula establecida en 1946 con la obligación de atestiguar la existencia de simpatizantes en la mayoría de los estados o distritos electorales; la segunda, la del registro condicionado, se apoyaba en los resultados electorales y obligaba a los partidos a obtener 1.5% de los votos en alguna de las elecciones federales. La no obtención de ese porcentaje mínimo de votos en dos elecciones consecutivas causaba la pérdida del registro. Los partidos que solicitaron su registro en el marco de la nueva ley optaron por la segunda vía.

La ley definía de manera exhaustiva una serie de prerrogativas para los partidos, algunas de ellas presentes en la ley anterior y otras nuevas. Así, éstos tendrían acceso a la radio y a la televisión de manera permanente; recibirían apoyo para imprimir carteles y folletos para sus campañas, así como para realizar sus actividades editoriales; se vería garantizado el uso de los espacios públicos, y seguirían gozando de una serie de exenciones fiscales.

Se reconocía también un nuevo tipo de organizaciones, las asociaciones políticas, cuyos requisitos de constitución eran mucho más laxos que los exigidos a los partidos. Dichas asociaciones podían participar en elecciones en coalición con partidos políticos con registro.

²⁴ *Ibid.*, p. 106.

²⁵ Véase Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana...*, op. cit., pp. 296-316.

La legislación consideraba también la formación de frentes políticos y coaliciones. En la práctica, la creación de coaliciones electorales era de difícil realización, puesto que implicaba la virtual subordinación de un partido a otro o la fusión de los institutos políticos coaligados en una nueva organización. Sin embargo, el tema era importante, sobre todo para las organizaciones de la izquierda mexicana que exploraban en esos años la posibilidad de crear una gran alianza. Cabe resaltar que, en ese campo, la ley seguía autorizando las candidaturas comunes, instrumento que había permitido en el pasado que el candidato del PRI recibiera el apoyo de partidos de oposición cercanos a él y que años después iba a favorecer la coalición opositora conocida como el Frente Democrático Nacional.

Todas esas nuevas disposiciones, relacionadas con las condiciones de acceso al sistema de partidos y el apoyo a las actividades partidistas, demuestran el carácter incluyente de la ley, que buscaba favorecer la ampliación de los intereses representados en el sistema de partidos. No hay que olvidar, sin embargo, que esa inclusión se daba en el marco de una enorme asimetría entre la representación del partido en el gobierno (la “mayoría”, para retomar el lenguaje de la época) y los partidos de oposición, las “minorías”. A la vez, en la ley se podían apreciar los primeros efectos concretos del reconocimiento del carácter de “interés público” que la Constitución confería a esas organizaciones. El Estado asumía el compromiso de proveer un mínimo de medios de subsistencia a los partidos que lograran movilizar un cierto caudal de votos (1.5%). En el contexto del uso poco transparente de financiamiento gubernamental por el PRI, se trataba de una medida insignificante en términos financieros. No obstante, esa disposición creó un precedente que tuvo después un impacto importante en la democratización de la vida política del país y en la definición operacional de las relaciones entre los partidos y el Estado.

La LOPPE especificaba también la ampliación del número de curules en la Cámara de Diputados y la aplicación de la nueva fórmula electoral. En sus orígenes, la adopción de un sistema de re-

presentación mixto constituía más una extensión del sistema de “diputados de partido” que una búsqueda real para aplicar el principio de la proporcionalidad. Así lo muestran los debates legislativos durante el proceso de adopción de la ley, debates en los cuales, como se ha dicho arriba, queda muy claro que se trataba de acomodar a las “minorías” sin poner en peligro la condición mayoritaria de la “mayoría”. Además, la pista de la representación proporcional fue pensada esencialmente para representar proporcionalmente a los partidos de oposición. Sin embargo, se creó una figura jurídica que perdurará en el tiempo y se volverá un ingrediente importante del sistema de representación democrático en México. Cabe resaltar que en 1977 la ley no definía precisamente el modo de asignación de los diputados de representación proporcional. Se preveían dos modalidades: una de porcentaje mínimo y otra de primera proporcionalidad cuya selección se haría por decisión de la Comisión Federal Electoral al inicio de cada año electoral. En ese momento, también se definiría el número de distritos regionales en los cuales se iban a presentar las listas de diputados a ser electos por la vía proporcional.

Otro elemento importante de la ley concernía a la naturaleza y las atribuciones de la autoridad electoral. La LOPPE preservó la influencia que ejercía el Poder Ejecutivo en la Comisión Federal Electoral (CFE), a la vez que empezó a introducir restricciones a sus acciones. La ley reconoció la personalidad jurídica propia de la CFE, lo que le permitió gozar de recursos propios para llevar a cabo sus actividades administrativas. Se ampliaron considerablemente sus atribuciones al darle la facultad de otorgar o negar el registro a los partidos políticos, de proceder a la insaculación de los miembros de las comisiones electorales locales, de controlar y asignar las prerrogativas de los partidos, de avalar los convenios de fusión y coaliciones entre partidos, de establecer los lineamientos de actualización del padrón de electores y de seleccionar la fórmula que rige la elección proporcional. En vez de crear un organismo autónomo lejos de la influencia del Poder Ejecutivo, como lo exigían y siguieron exigiendo los partidos de oposición, la LOPPE

sentó las bases de una agencia electoral moderna y con funciones cada vez más especializadas.

Finalmente, como ya se ha mencionado, la ley introducía un régimen de nulidades, recursos y sanciones en caso de irregularidades electorales. Si bien las leyes anteriores contemplaban causales para anular los resultados de anomalías en casillas y distritos, la LOPPE fue la primera en elaborar un incipiente sistema de lo contencioso electoral en el que se precisaban las causalidades de nulidad y se creaban escalones de impugnación. Dotaba así a los partidos de instrumentos para impugnar algunas irregularidades en los procesos electorales, sin necesariamente ofrecerles garantías jurídicas. Algunos autores ven en esas disposiciones embrionarias y poco eficientes las primeras bases para la construcción de un sistema jurisdiccional de impugnación electoral.²⁶

En síntesis, las reformas electorales de 1977 tienen que ser entendidas en la situación de profunda asimetría que caracterizaba las relaciones entre un partido predominante, el PRI, y los demás partidos de oposición. Esa situación se expresaba en el discurso de los legisladores por las reiteradas alusiones a la “mayoría” y las “minorías”. No obstante, como se ha mencionado en el apartado anterior, la existencia de un sistema electoral que funcionara era esencial para la legitimación del régimen: protegía al Estado al establecer una intermediación en su relación con los grupos de interés y ayudaba a canalizar las tensiones políticas por la vía institucional. Las reformas de 1977 constituyeron el apogeo de un sistema electoral que buscaba la legitimación del régimen por la vía electoral y el control de la naturaleza y el tamaño de las fuerzas de oposición. Desde esa perspectiva se puede afirmar que instituyeron un mecanismo muy sofisticado de mantenimiento del predominio del partido de gobierno, combinado con una amplia diversificación de la representación política. El frágil equilibrio que suponía el mantenimiento de esa combinación estaba destinado a mediano plazo

²⁶ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio...*, op. cit., pp. 121-126.

a inclinarse a favor de un incremento de la competitividad en el sistema de partidos y del fin de la situación de predominio. Por el momento, no dejaba de llamar la atención la capacidad del Estado para moldear la representación política. Veíamos en acción a un Estado jacobino que lograba adaptar sus instituciones para expresar la voluntad general en una peculiar unidad de la mayoría y de las minorías.

Con la distancia histórica que procura el paso del tiempo, hay que reconocer el impacto de las reformas de 1977 en la consolidación de las bases del modelo de gobernanza electoral y del sistema de partidos mexicano contemporáneo. Las reformas permitieron sin lugar a dudas ampliar el espectro de la representación política y crear condiciones para el fortalecimiento de los partidos de oposición, aunque no se trató de un proceso automático. Establecieron prácticas de negociación entre fuerzas políticas en el marco de las instituciones estatales para definir las reglas de la competencia electoral, prácticas que tendrán un papel fundamental en el proceso de transición democrática posterior. Y confirmaron la esencia de un modelo de representación centrado en partidos cobijados por el Estado. Si retomamos el concepto de *path dependency* utilizado por la escuela neoinstitucionalista para hacer la genealogía del actual modelo de representación mexicano, no cabe duda de que la reforma política de 1977 fue un momento de inflexión en su constitución.

LOS ACTORES POLÍTICOS

Hemos visto que en los años inmediatamente anteriores a las reformas, distintos grupos de la sociedad mexicana se movilizaron para hacer valer sus intereses y que el sistema de representación no lograba dar cabida a la pluralidad de intereses movilizados. Al mismo tiempo, a raíz de la represión del movimiento estudiantil de 1968 y de sus secuelas, así como de la insatisfacción con el estilo de gobernar del presidente en turno, se pusieron en evidencia los

rasgos autoritarios del régimen y creció el rechazo hacia ellos. Sin embargo, ese rechazo no se tradujo automáticamente en un incremento de las demandas de liberalización del régimen. Cabe recordar que, en la izquierda, si bien algunos sectores empezaban a valorar la importancia de la democracia parlamentaria, otros habían optado por buscar el cambio de régimen por la vía armada. En la derecha, el PAN, que había sido desde su creación el más constante defensor de la democracia electoral, atravesaba por un periodo de intensas tensiones internas en las cuales parecían prevalecer las tendencias favorables al abstencionismo. Desde luego, el PRI veía en las reformas un medio pragmático de resolver problemas de gobernanza y estabilidad política. La sociedad mexicana del momento era sin duda más plural. Sin embargo, no queda muy claro que los actores participantes en las reformas estuvieran profundamente convencidos de las virtudes de la democracia política. En el seno de sus organizaciones existían opiniones divididas en cuanto a los méritos de la democracia electoral. En el mejor de los casos, esos actores compartían la visión de que era preferible dirimir las diferencias políticas dentro de las instituciones del sistema político formal.

En esencia, los argumentos desarrollados por el PRI en defensa de lo que iba a ser la propuesta de reforma del gobierno se inscribían en esa línea a favor de la estabilidad del sistema político. En su intervención ante el pleno de la Comisión Federal Electoral, el representante del PRI, Carlos Sansores Pérez, justificaba la necesidad de reforma con base en la obligación de consolidar la unidad democrática del pueblo mexicano:

abrigamos la certidumbre de que el pluralismo político, como realidad democrática, debe organizarse institucionalmente para que sea un factor de cohesión y no de disolución. Cuando existen en una sociedad inconformidades o discrepancias de opinión y no se ofrece a todos los disidentes la posibilidad de participar en la integración del poder ni en la toma de decisiones, se producen

o la marginación voluntaria en el ejercicio de los derechos políticos o las formas ilegales de las luchas sociales.²⁷

La ponencia hacía una clara referencia a las elecciones de 1976 en las que el partido del gobierno se encontró solo ante sí mismo frente a la estrategia abstencionista de Acción Nacional y la ilegalidad de la acción política de las agrupaciones de izquierda, ya fueran por la vía cívica o la vía armada.

Una vez más, allende los razonamientos sobre derechos y obligaciones en el Estado de derecho, la construcción de la argumentación del PRI, que se expresará también en los debates legislativos posteriores, se organizó en torno a la dicotomía entre la “mayoría” y las “minorías”. Ese discurso, además de reflejar claramente los límites de la apertura política, tenía por propósito convencer a sectores recalcitrantes del propio PRI de que el otorgamiento de derechos a la oposición no significaba ceder poder político. Como bien lo precisaba Carlos Sansores Pérez:

la mayor amplitud del cuadro general de las opciones electorales y del consecuente pluralismo político, de ningún modo deberá degenerar en un sistema en que las minorías desplacen en importancia a las mayorías. No se trata de desplazar el poder de decisión, que corresponde a las mayorías, a una suma de parcialidades minoritarias, pues esto conllevaría a desnaturalizar la democracia.²⁸

De allí se derivaba que

la autenticidad de la representación de las mayorías no es un problema político real. El verdadero problema es la no representación de las minorías que disienten de las mayorías [...] La nueva estructura representativa que llegue a establecerse no debe impli-

²⁷ Ponencia del representante del Partido Revolucionario Institucional, Carlos Sansores Pérez, en *Reforma Política*, op. cit., p. 82.

²⁸ *Ibid.*, p. 83.

car, en modo alguno, un cambio en el sistema de votación uninominal por distrito para los diputados de elección por distrito para los diputados de elección mayoritaria.²⁹

La misma restricción se aplicaba, desde luego, al modo de escrutinio para la conformación del Senado y la elección del presidente.

Desde el inicio de la discusión sobre la reforma política, el PRI estableció los parámetros de lo que iba a ser el ofrecimiento legislativo del gobierno: la primera intervención de su representante ante el pleno de la Comisión Federal Electoral contenía la mayoría de los elementos que serían incluidos en la reforma constitucional y en la LOPPE. Desde una perspectiva de otorgamiento de derechos a la oposición y dada la naturaleza autoritaria del régimen, se trataba de un ofrecimiento generoso y pragmático que mostraba la capacidad del Estado de reaccionar ante una situación de crisis al ajustar el modelo de representación política.

De todos los partidos políticos mexicanos, Acción Nacional era el que tenía, desde hacía más tiempo (1946), una visión más clara del horizonte deseable de reformas electorales. Sin embargo, en 1977 ese partido estaba sumido en una profunda crisis política que se había venido gestando desde finales de la década de 1960. Esa crisis oponía a los miembros de la agrupación que, ante el autoritarismo del régimen, abogaban por una estrategia de abstencionismo electoral con los que de manera más pragmática buscaban ampliar su base de votantes. Los primeros privilegiaban acciones de crítica social radical y educación democrática del pueblo sobre la participación en las estructuras electorales del gobierno.³⁰ Esa corriente se había impuesto por un leve margen en la decisión de no presentar candidato presidencial en las elecciones de 1976 y seguía dominando al partido en el momento de la discusión de las reformas de 1977. Esto explica en parte la actitud de

²⁹ *Ibid.*, p. 84.

³⁰ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 303-313.

oposición firme que adoptó Acción Nacional a lo largo de las discusiones de la reforma.

De entrada, la reacción de Acción Nacional ante el anuncio de la intención de efectuar una reforma política fue ver una maniobra destinada a mantener el predominio del PRI. Ante el pleno de la CFE, su presidente, Manuel González Hinojosa, declaró: "...la técnica electoral no representa ni el único ni el principal de los problemas de la vida política y de las posibilidades de una sociedad democrática en México. El problema fundamental es de voluntad política".³¹ Esa declaración en boca de un sucesor de Manuel Gómez Morin sorprende, pero marcó el tono de la participación de Acción Nacional en los debates. Si bien ese instituto político reconoció elementos positivos en la iniciativa de reforma, también se dedicó a denunciar las intenciones del gobierno.

De manera específica, se opuso a la "estatización" de los partidos políticos, rechazó la introducción de los subsidios estatales a la actividad política, mantuvo su denuncia de la afiliación forzosa de los miembros de organizaciones gremiales al PRI y criticó severamente la inclusión del método de elección proporcional. Más allá de las convicciones políticas de los dirigentes del PAN en cuanto a las intenciones del gobierno, existía también la percepción de que la reforma estaba dirigida en contra de ese instituto político: en lugar de que el voto de protesta se canalizara principalmente por el intermedio de Acción Nacional, en el futuro se dispersaría entre un mayor número de partidos de oposición. El paso del tiempo mostró que se trataba de un cálculo político erróneo.

No fue sino hasta enero de 1978 cuando Acción Nacional fijó su posición definitiva hacia la LOPPE, al declarar su nuevo presidente, Abel Vicencio Tovar, que ésta

podía servir al PAN para que se encontrara con un sentimiento de orientación que fuera también la piedra angular de su reconstruc-

³¹ Ponencia del representante del Partido Acción Nacional, Manuel González Hinojosa, en *Reforma Política*, op. cit., p. 108.

ción interna. Propuso como lo habían hecho Gómez Morin y Christlieb antes que él, utilizar los instrumentos que les ofrecía el medio externo para afianzarse y, en este caso, sobrevivir a los efectos disruptivos de los antagonismos internos.³²

La historia electoral de las dos décadas siguientes mostró que se trató de una evaluación certera.

Los partidos de la oposición cercana al PRI, el PARM y el PPS, mantuvieron, como era de esperarse, una actitud de participación constructiva en el debate. El PPS, que ya había mostrado en las discusiones de la reforma de 1963 tener un programa elaborado en cuanto a la vida electoral nacional, insistió en promover temas como: la posibilidad de reelección de diputados y senadores, la introducción de una fórmula electoral proporcional pura para la conformación de las dos Cámaras del Congreso, la expedición de una credencial de elector, una mejor integración del pleno de la CFE, así como otros elementos que sí fueron incorporados a la reforma.

Como quedó claro en las declaraciones iniciales del secretario de Gobernación y del presidente, la principal destinataria de la reforma política era la izquierda mexicana. Se trataba de un sector político dividido en varias organizaciones que diferían entre ellas en materia de ideología, organización y estrategia. Todas ellas pretendían promover el cambio social, algunas por la acción revolucionaria civil o armada, otras por la vía cívica. La represión a la cual habían sido sometidos sus integrantes en el transcurso de las décadas anteriores había provocado en ellas una toma de conciencia y una resistencia a las acciones más despóticas del régimen, sin por tanto convencerlas de las virtudes de la “democracia burguesa”. Como bien lo expresa José Woldenberg:

La reconversión de la izquierda mexicana a la democracia o su asimilación a la “vía electoral” no ha sido sencilla ni tampoco li-

³² *Ibid.*, p. 322.

neal. Aun antes de la reforma política, en su seno se dieron intensos debates con respecto al significado y el compromiso con la democracia. Ésos abarcaron un abanico de posiciones desde las que percibían la democracia como un nuevo instrumento de agitación en contra del orden autoritario o una fórmula de activismo político “hasta que estuvieran maduras las condiciones para la revolución” hasta las que veían la democracia como un fin en sí mismo y un ingrediente fundamental de la agenda socialista.³³

Aun así, las corrientes socialdemócratas eran minoritarias en la izquierda mexicana. En el momento del anuncio de la reforma política, varias organizaciones discutían desde tiempo atrás esquemas de unión de las fuerzas de izquierda que privilegiaban el activismo cívico. En 1976, a pesar de no tener registro, el Partido Comunista Mexicano (PCM) había participado de manera simbólica, una vez más, en la elección presidencial, pero esta vez lo hizo en coalición con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) de filiación trotskista.

Varias organizaciones de izquierda acudieron a las audiencias de la CFE. Entre ellas el PCM, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista Revolucionario (PSR), la Organización Unidad de Izquierda Comunista (UIC) y el Movimiento Acción y Unidad Socialista (MAUS). El partido que presentó la posición más elaborada fue el PCM. Se trataba de un partido que había atravesado por cambios importantes desde finales de los años sesenta, en parte como consecuencia de su propia evolución, en parte como respuesta a la represión del movimiento estudiantil de 1968. En los años sesenta había manifestado sus distancias con respecto a la Unión Soviética, y en la década siguiente había luchado por la democracia sindical

³³ José Woldenberg, “The Future of Mexican Left”, en Mónica Serrano (ed.), *Mexico: Assessing Neo-Liberal Reforms*, Londres, The Institute of Latin American Studies-University of London, 1997, p. 39.

en el medio universitario.³⁴ No es de sorprender que la posición expresada por su representante en las audiencias de la CFE, Arnoldo Martínez Verdugo, buscara conciliar democracia y socialismo: “La democracia política es el mejor terreno para que la sociedad dirima el tipo de régimen económico social que desea la mayoría”.³⁵ En su ponencia, el representante del PCM situaba la democracia parlamentaria en el campo más amplio de los derechos ciudadanos y pedía una amnistía general para los presos políticos. Sobre todo, formulaba una serie de recomendaciones muy detalladas referentes al funcionamiento del sistema electoral y al acceso a la representación política que no dejaban dudas en cuanto al compromiso de la dirigencia de esa organización con la democracia. Propuestas similares pero menos detalladas fueron formuladas por los representantes de las otras organizaciones de izquierda que participaron en las audiencias. Desde luego, todas ellas manifestaron un interés particular en las disposiciones relativas a la obtención del registro de partido.

La participación de algunas organizaciones de izquierda en esas audiencias dejó claro que había un interés en incorporarse a la vida electoral institucional, aun si los debates acerca del significado y sentido de la democracia perduraron durante años en el seno de esas organizaciones. Sin embargo, “...visto de manera retrospectiva, esas discusiones pasaron a ocupar un lugar importante cuando la izquierda tuvo la oportunidad de participar en el marco institucional como una opción electoral más”.³⁶

Esta breve revisión de la posición de una diversidad de actores con respecto a la reforma política resalta dos aspectos importantes del proceso. Primero, el carácter incluyente y colegiado de las consultas que, bien que mal, sentaron un precedente para futu-

³⁴ Barry Carr, *Mexican Communism, 1968-1983. Eurocommunism in the Americas?*, San Diego, research report Series 42, La Jolla, Cal., Center for U.S.-Mexican Studies / University of California, 1985, pp. 12-13.

³⁵ Ponencia del representante de la organización Partido Comunista Mexicano, Arnoldo Martínez Verdugo, en *Reforma Política*, op. cit., p. 130.

³⁶ José Woldenberg, “The future of Mexican...”, op. cit., p. 40.

ros procesos de reforma de las reglas de la competencia electoral. Ese procedimiento se volvió después un elemento esencial de la negociación del cambio democrático en México. Segundo, a pesar de la incierta convicción democrática de los actores que participaron en el proceso, la dinámica propia de la reforma contribuyó a crear condiciones que permitieron el fortalecimiento de esa convicción.

LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS

En cuanto a sus objetivos inmediatos, las reformas de 1977 tuvieron efectos positivos que se pudieron apreciar desde las elecciones legislativas de 1979, en las que compitieron siete agrupaciones políticas, incluyendo tres partidos que acababan de obtener su registro condicionado, cuatro asociaciones políticas habían también sido formalmente reconocidas y tres de ellas participaron en convenio con partidos reconocidos. En 1982, siete candidatos compitieron por la Presidencia de la República. En ese sentido, el objetivo de ampliar el abanico de opciones políticas se había cumplido. Aunadas a la Ley de Amnistía, las reformas electorales conseguían también canalizar las tensiones políticas hacia las instituciones del sistema político. De hecho, lo hicieron tan bien que en el futuro el eje del conflicto político se desplazará crecientemente hacia la arena electoral.

Las reformas tuvieron también un impacto sobre la consolidación nacional de las organizaciones partidistas: de 1979 a 1985 la relación entre el número de partidos con registro (8.3) y el número de candidatos por distrito uninominales (7.8) fue casi de uno. Es decir, si en las elecciones de 1979 sólo tres partidos (PRI, PAN y PPS) presentaron candidatos en todos los distritos uninominales, en 1985 ocho partidos presentan candidatos en todos los distritos (PRI, PAN, PPS, PDM, PCM-PSUM, PST, PARM y PRT).³⁷ Parece también que la obligación de presentar listas de diputados plurinominales

³⁷ Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad...*, op. cit., p. 101.

so pena de perder el registro desalentó las amenazas del PAN de boicotear esa fórmula electoral: el sistema logró desalentar el recurso de acciones antisistema.

En cuanto a los resultados electorales, en 1979 el PRI retrocedió 11 puntos con respecto a las elecciones de 1976 que, como hemos visto, habían sido atípicas. El PAN no se recuperaba todavía de su crisis de 1976, al cosechar un nivel de votos inferior al de 1964; los beneficiarios del retroceso del PRI fueron los nuevos partidos de oposición. En 1982, el PAN consiguió remontar a un porcentaje superior sus niveles anteriores, en detrimento del PRI y de los demás partidos de oposición. Si bien el PRI vio disminuir de manera regular su porcentaje de votos, el nuevo sistema tenía la ventaja al multiplicar las opciones del elector de fragmentar los votos de la oposición. El frente en el cual el partido de gobierno tuvo más problemas a partir de 1982 fue en el de las elecciones estatales y locales en ciertos estados del norte. Sin embargo, es difícil atribuir el incremento de la competitividad electoral en esas regiones tan sólo a los efectos de las reformas electorales de 1977. La protesta contra la situación económica del país y las decisiones presidenciales de nacionalizar la banca pesaron mucho en la llamada “insurrección electoral” en los estados del norte. En suma, las reformas permitieron la dinamización del sistema electoral, sin poner todavía en peligro el predominio del PRI. De todas maneras, el ligero pero constante declive del apoyo electoral al partido oficial obligó en 1986 a realizar ajustes a la Ley Electoral.

Las reformas de 1977 dejaron, como ya se ha dicho, su huella en los principios que fundamentan el modelo de gobernanza electoral mexicano y sobre la conformación del sistema de partido. Primero, vinieron a confirmar y hacer operativo el papel del Estado en la organización de la representación política. No sólo ese Estado proveía los arreglos institucionales para mantener el predominio del PRI, sino que constituía también una garantía para la existencia y supervivencia de los partidos de oposición. Por razones distintas, se volvía un referente común a las distintas fuerzas políticas que buscaban contender en el mismo espacio institucional.

En esas reformas se consagraba también la estrecha asociación entre los partidos políticos y el Estado, que se venía perfilando desde 1946. Con el reconocimiento del carácter de “interés público” de los partidos se establecía un pacto de derechos y obligaciones entre los primeros y el segundo. Ese pacto constituiría el principio y la base operativa sobre los cuales, más adelante, se desarrolló el generoso sistema de financiamiento y de acceso a los medios que caracteriza al modelo de gobernanza electoral mexicano. En ese sentido, tienen razón los que ven en las reformas de 1977 el momento de creación de un verdadero sistema de partidos: se pasó de una situación de “partido de Estado” a una de “Estado de partidos”. Ahora, a 40 años de distancia y más allá de la discusión sobre la democracia y el autoritarismo, valdría la pena interrogarse sobre la influencia que tiene ese pacto o arreglo en los problemas actuales por los cuales atraviesa este sistema.

La relación entre el Estado y los partidos no es el único legado de las reformas de 1977. La fórmula electoral mixta que se adoptó en ese momento ha logrado, con modificaciones que la hicieron más competitiva, mantenerse hasta la fecha. Es interesante constatar cómo al filo de las reformas ha conseguido recuperar su sentido primero, es decir, transformarse en un instrumento para incrementar el grado de proporcionalidad en la representación política. En efecto, en el momento de su adopción en 1977 se trataba sobre todo de un artificio para adaptar la fórmula de “diputados de partido” a condiciones de mayor pluralismo. Ha sido sólo con las reformas posteriores como ha adquirido su carácter más universal. Llama la atención que la idea de representación proporcional parece haberse incrustado en la concepción que los legisladores tienen ahora de la representación política, lo que parece condenarnos a la permanencia de los gobiernos divididos.

Finalmente, las reformas de 1977 sentaron las bases para la modernización y especialización de la instancia encargada de la preparación, organización y vigilancia de las elecciones, a la vez que introdujeron elementos para permitir la intervención del Poder Judicial en la vida electoral. Si es cierto que, 40 años después, es po-

sible ver en esas disposiciones el inicio de una tradición institucional, no hay que perder de vista que no fue el producto de una evolución lineal y automática. Hubo más bien muchas luchas por la democratización del sistema. Lo que no deja de ser fascinante es cómo un Estado que podemos calificar de jacobino logró moldear los contornos de la representación política y cómo arreglos institucionales que fueron pensados para mantener una situación asimétrica de poder han pasado a ser parte de una nueva tradición democrática.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alba Vega, Carlos, "Las relaciones entre los empresarios y el Estado", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. 2, México, Océano, 2005, pp. 157-200.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, 491 pp.
- Carr, Barry, *Mexican Communism, 1968-1983. Eurocommunism in the Americas?*, San Diego, research report Series 42, La Jolla, Cal., Center for U.S.-Mexican Studies / University of California, 1985, 36 pp.
- Diario de los Debates*, XXXIX Legislatura, año legislativo III, núm. 19, 7 de diciembre de 1945.
- Diario de los Debates*, XLV Legislatura, año legislativo II, núm. 36, 22 de diciembre de 1963.
- García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana. 1812-1988*, México, Adeo-Editores, 1989, 363 pp.
- Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, 607 pp.
- _____, *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010, 308 pp.

Medina Peña, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, 49 pp.

_____, *Hacia el nuevo Estado. México. 1920-1993*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 338 pp.

Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, 265 pp.

Reforma Política, t. 1, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, abril-agosto de 1977, 397 pp.

Rodríguez Kuri, Ariel y Renato González Mello, "El fracaso del éxito, 1970-1990", doc. mimeografiado, s.f.

Woldenberg, José, "The Future of Mexican Left", en Mónica Serrano (ed.), *Mexico: Assessing Neo-Liberal Reforms*, Londres, The Institute of Latin American Studies-University of London, 1997, pp. 36-49.

LA ALTERNANCIA EN EL PODER (1988-2000)



Las elecciones de 1988

REYNALDO YUNUEN ORTEGA ORTIZ

INTRODUCCIÓN

Casi a las nueve de la noche del día 6 de julio de 1988, Diego Fernández de Cevallos, representante del PAN ante la Comisión Federal Electoral (CFE), declaró: “Se nos informa que se calló la computadora, afortunadamente no del verbo caerse, sino del verbo callar”. Manuel Bartlett, secretario de Gobernación y presidente de la CFE, dijo: “efectivamente, el sistema se cayó”. Según Martha Anaya, los reporteros entendieron que el sistema se había no sólo callado, sino caído.¹

Los comisionados de los partidos de oposición reclamaban al secretario las fallas del sistema de computadoras del Registro Nacional de Electores (RNE). No había información, siendo que José Newman Valenzuela (director del RNE) había prometido que la tendrían minuto a minuto. Sin embargo, ante esa situación, Jorge de la Vega, presidente del PRI, al filo de la medianoche proclamó el “triumfo rotundo, contundente, legal e inobjetable” de Carlos Salinas de Gortari. El *Llamado a la legalidad* de los otros candidatos, Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel J. Clouthier y Rosario Ibarra de Piedra, denunciaba las violaciones e irregularidades de los comi-

¹ Para una crónica detallada de los acontecimientos, véase Martha Anaya, 1988. *El año que calló el sistema*, México, Random House Mondadori, 2008, pp. 13-123. En el mismo trabajo se encuentran entrevistas con algunos de los protagonistas de la elección.

cios.² La elección estuvo ensombrecida por el fraude desde entonces. Ya como presidente, Carlos Salinas de Gortari, en acuerdo con los líderes del PAN en el Congreso, logró que se quemaran las boletas electorales a pesar de las protestas de la oposición de izquierda, con lo cual era imposible conocer los resultados. Los documentos con que contamos son copias de las actas de más de 55 000 casillas que se encuentran en el Archivo General de la Nación (AGN).

Este trabajo tiene cinco secciones. En la primera analizo los antecedentes de la elección, en términos del marco institucional en el que ocurrió, así como la crisis económica y la división dentro del partido gobernante que son fundamentales para entender lo que pasó. En la segunda, haré un análisis comparativo de los resultados de 1988 con base en una muestra aleatoria de 1 000 de las 55 000 actas que se encuentran en el AGN, para mostrar las anomalías que se encuentran, en particular, al comparar la elección de 1988 con las de 1991 y 1994. Dichas anomalías son prueba de las irregularidades del proceso. Se hace un ejercicio para saber qué habría significado intentar “limpiar” la elección, que fue la demanda central de los candidatos de la oposición. En esa parte también analizaré muy brevemente lo que significó en términos del cambio en el sistema de partidos. La tercera sección la dedico a estudiar las consecuencias políticas de la elección sobre todo desde la perspectiva de la dinámica entre el partido del gobierno y las oposiciones. En la cuarta parte analizo el ámbito internacional. La última sección son las conclusiones.

ANTECEDENTES: REFORMAS ELECTORALES Y CRISIS

El inicio del resquebrajamiento del sistema político mexicano puede rastrearse dos décadas antes, hasta la crisis de 1968. Los cues-

² Elías Chávez, “‘Se cayó el sistema’, afloran las dudas: Jornadas de titubeos del secretario de Gobernación”, en *Proceso*, núm. 610, 11 de julio de 1988, pp. 18-23.

tionamientos del movimiento estudiantil y la forma en que éste fue reprimido manifestaron los aspectos más brutales del autoritarismo en México. En el ámbito electoral, la elección presidencial de 1976, en la cual López Portillo fue el único candidato (ya que el PAN no hizo postulación debido a pugnas internas), mostró la falta de condiciones mínimas para la competencia electoral que había en el sistema político.

Después de 1968, la izquierda mexicana se encontraba en las cárceles, en las guerrillas urbanas y rurales, en algunos sindicatos y en las universidades.³ La reforma electoral de 1977, en respuesta a la situación del año anterior, buscó abrir nuevos canales de representación política y, sobre todo, darle un cauce institucional a la lucha política. Se permitió la legalización del Partido Comunista Mexicano con el fin de que éste participara en las elecciones; así se abría una vía institucional para la oposición de izquierda. Sin embargo, tal reforma no minó la supremacía del PRI; harían falta otros acontecimientos para que empezara a perder el control sobre el sistema electoral.

Las crisis económicas de 1976 y 1982 fueron factores que contribuyeron a debilitar al partido hegemónico. La segunda forzó al gobierno de Miguel de la Madrid a llevar a cabo un astringente programa de estabilización, el cual redujo en buena medida los beneficios que obtenían del PRI sectores corporativos y sindicatos. Tales beneficios, que constituían “el aceite de la maquinaria electoral”, dejaron de fluir, restando fuerza a las bases priístas. Al reducirse el tamaño del Estado, disminuyó el intervencionismo económico y la presencia gubernamental, por lo que el PRI vio mermadas tanto su presencia como su capacidad de influencia.⁴

José López Portillo respondió a la crisis económica expropiando la banca y culpando a los empresarios de ser causantes de ésta.

³ Para un análisis sobre el proceso de cambio en la izquierda después de 1968, véase mi libro *Mobilización y democracia: España y México*, México, El Colegio de México, 2008, cap. 4.

⁴ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 347.

Esas medidas desencantaron al empresariado, aliado fundamental del régimen, que comenzó a buscar nuevas formas de influir en la política más allá de su tradicional política de grupo de presión. Muchos empresarios acabaron en las filas del PAN. Se volvieron parte del llamado grupo neopanista, que terminó compitiendo por diversos cargos de elección popular en las siguientes décadas.⁵

El severo programa de austeridad de la administración de Miguel de la Madrid implicó recortes en el gasto social y en todos los servicios públicos, afectando negativamente la tasa de crecimiento y el nivel de vida de los ciudadanos. En 1985 se intensificó la crisis económica. Durante el segundo semestre, los precios internacionales del petróleo cayeron a 16 dólares por barril; la presión sobre el peso produjo una nueva devaluación, al pasar de 245 pesos por dólar a 348; para finales de 1985, el tipo de cambio era de 448 por dólar y la devaluación continuaba. En 18 meses nuestra moneda perdió 75% de su valor contra el dólar estadounidense. La tasa de inflación aumentó dramáticamente al alcanzar 159% en 1987. El producto interno bruto (PIB) cayó 4% en 1986 y el siguiente año ni siquiera llegó al ritmo de crecimiento de la población.

El terremoto de 1985, a pesar de ser un desastre natural, tuvo repercusiones políticas. Ante la pasividad del gobierno de De la Madrid para solucionar los problemas más urgentes, la sociedad empezó a organizarse en tareas de rescate y construcción. Dicho episodio tuvo dos consecuencias: primero, mostrar la ineficacia del partido gobernante para enfrentar la crisis y, segundo, catalizar el asociacionismo civil, en especial en el valle de México.

El avance de la oposición, tanto de derecha como de izquierda, fue lento. Sin embargo, para mediados de la década de los ochenta, el PAN se volvió una amenaza seria para el partido dominante en algunas elecciones estatales. El caso de Chihuahua en 1986 se volvió muy importante. Fue un antecedente de los problemas que se repetirían en la elección presidencial de 1988. Si el

⁵ *Ibid.*, pp. 349-370.

PRI no podía ganar de forma directa, recurriría a la “alquimia electoral”.⁶

Al interior del PRI también empezaron a surgir fracturas. La división entre los políticos tradicionales y los tecnócratas fue uno de los motivos para impulsar la creación de la Corriente Democrática, que encabezaban Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. Tal corriente acabó por escindirse del partido y formar, junto con otros partidos políticos de izquierda, el Frente Democrático Nacional, cuyo candidato fue, precisamente, el hijo del general Cárdenas.

Por parte del PAN, el candidato presidencial en 1988 fue Manuel Clouthier, claro representante de la corriente “neopanista”, empresario que había sido presidente de la Coparmex y del Consejo Coordinador Empresarial (CCE). El estilo de liderazgo de Clouthier distaba de los candidatos del panismo “tradicional”. Quería convertir al PAN en un aparato de protesta para lo cual hacía declaraciones estridentes, encabezaba marchas y concentraciones. Esta nueva corriente del panismo ya no quería educar a México para la democracia sino gobernar el país.

La politización, la participación y el interés de la sociedad fueron evidentes en la campaña de 1988. Sin embargo, la cobertura de los medios fue totalmente desequilibrada a favor del candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari. El candidato del partido gobernante había sido un exitoso economista, secretario de Programación y Presupuesto durante la administración de Miguel de la Madrid, pero no tenía experiencia electoral significativa. A pesar de ser un personaje muy poco popular, el presidente De la Madrid decidió que era quien podía continuar su proyecto económico y, por lo tanto, lo escogió como su sucesor.

⁶ Alberto Aziz Nacif, “Chihuahua y los límites de la democracia electoral”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 49, núm. 4, 1987, p. 162.

LAS HUELLAS DEL FRAUDE ELECTORAL Y LOS CAMBIOS
EN EL SISTEMA DE PARTIDOS

Los resultados oficiales de la elección de 1988 fueron los siguientes:

	<i>Votos efectivos</i>		<i>Votos emitidos</i>	
	<i>Votos</i>	<i>%</i>	<i>Votos</i>	<i>%</i>
Carlos Salinas	9 687 926	50.74	9 687 926	48.7
Cuauhtémoc				
Cárdenas	5 929 585	31.06	5 929 585	29.9
Manuel Clouthier	3 208 584	16.81	3 208 584	16.2
Gumersindo				
Magaña	190 891	1.00	190 891	0.9
Rosario Ibarra	74 857	0.39	74 857	0.3
Anulados			695 042	3.4
No registrados			14 333	0.6
<i>Total</i>	<i>19 091 843</i>	<i>100.00</i>	<i>19 801 218</i>	<i>100.00</i>

Fuente: Comisión Federal Electoral, *Proceso Electoral Federal*, 1989, citado por Juan Molinar y Jeffrey Weldon, "Elecciones de 1988 en México, crisis del autoritarismo", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 52, núm. 4, 1990, p. 231.

Sin embargo, esos resultados no fueron aceptados por los candidatos de la oposición, que desde el 6 de julio se presentaron en las oficinas del secretario de Gobernación para hacer "un llamado a la legalidad".

Aunque se quemaron las boletas electorales, la única evidencia empírica disponible para hacer un análisis de las elecciones de 1988 son las más de 55 000 actas de las casillas que se encuentran en el Archivo General de la Nación (AGN). Para realizar ese análisis, construí una base de datos de más de 1 000 casillas que nos permite hacer las siguientes observaciones.

Es claro que en la elección de ese año hay evidencias de un aumento no explicable en el voto del PRI en ciertos estados de la

república. Así lo han apuntado análisis anteriores, como el de José Barberán *et al.*, *Radiografía del fraude*, y el de Alberto Aziz y Juan Molinar: “Los resultados electorales”.⁷ En donde había representantes de casillas de la oposición la elección fue muy competida y con un índice de participación inferior a 50%. Mientras que en otros estados del país, en particular Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Nuevo León, Puebla, Campeche, Sinaloa y Sonora, los niveles de participación fueron muy altos y la votación a favor del PRI llegó a ser en ciertas casillas de más de 100% de los electores, lo cual muestra que en éstas se infló la votación de tal partido. Esta situación nos lleva a una anomalía en la historia electoral, que es la existencia de una distribución bimodal en la distribución de los votos.

Como afirman Barberán *et al.*, a partir de los 300 resultados distritales, ganados en su mayoría por el PRI, la nación se puede dividir aparentemente en dos países ajenos y con un comportamiento muy distinto:

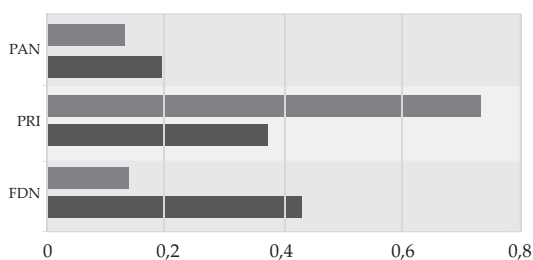
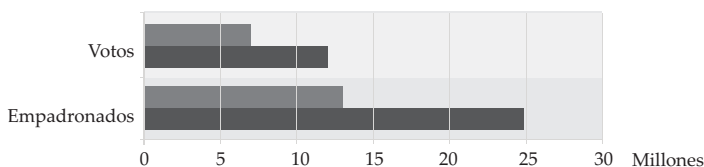
a) En el primero, constituido por 200 de los 300 distritos electorales y dos tercios de la población, se rompió por completo con la hegemonía del PRI. La abstención fue más alta que la media nacional, el partido del gobierno perdió la mayoría de los distritos y obtuvo 37% del voto popular, mientras que el PAN obtuvo 19% y el FDN 42 por ciento.

b) En el segundo, con 100 distritos electorales y un tercio de los mexicanos, se mantuvo intacta la fuerza hegemónica del partido único. El PRI mantuvo su nivel de votación e inclusive lo mejoró en algunas zonas, ganando estos 100 distritos con un promedio de 73%. La abstención fue significativamente más baja que la media.⁸

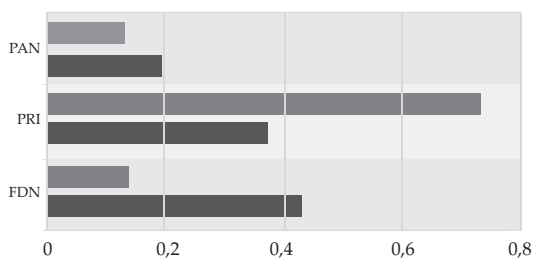
⁷ Cfr. José Barberán *et al.*, *Radiografía del fraude. Análisis de los datos oficiales del 6 de julio*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1988. Alberto Aziz Nassif y Juan Molinar Horcasitas, “Los resultados electorales”, en Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, UNAM, 1990, pp. 138-171.

⁸ José Barberán, Cuauhtémoc Cárdenas *et al.*, *Radiografía del fraude, op. cit.*, p. 20.

Diferencia entre dos grupos de distritos: dos países



■ 100 distritos ■ 200 distritos



■ 100 distritos
13 millones de votos
7 millones de empadronados

■ 200 distritos
25 millones de votos
12 millones de empadronados

Fuente: José Barberán, Cuauhtémoc Cárdenas *et al.*, *Radiografía del fraude. Análisis de los datos oficiales del 6 de julio*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1988, p. 21.

Para corroborar esta hipótesis, en el ejercicio estadístico que hice con las 1 000 actas del AGN encontramos la misma situación. Cuando Barberán *et al.* presentaron su evidencia, Juan Molinar Horcasitas escribió una reseña amplia que citaré en extenso:

Gracias al uso de un análisis cuantitativo adecuado[...] *Radiografía del fraude* logra mostrar que las cifras oficiales contienen tal cantidad de aberraciones numéricas y estadísticas que es posible concluir a partir de su análisis, que muchos de los supuestos resultados electorales provienen de procesos muy ajenos al recuento de los votos realmente emitidos. En pocas palabras[...] sí logra probar que las elecciones de 1988 no fueron limpias. Sin embargo, no todas las conclusiones tienen el mismo sustento. Algunas de ellas por el contrario simplemente carecen de sustento, pues se fundan en afirmaciones que, a pesar de ser erróneas, son presentadas de manera axiomática, como si se tratara de verdades incontrovertibles; otras afirmaciones y conclusiones del texto tienen un sustento endeble, ya sea por la insuficiencia de evidencia empírica o por la falta de apoyo teórico coherente.

Ejemplo del primer tipo es la afirmación, [...] de que en elecciones limpias la curva que describe la distribución de votos de un partido debe ser de tipo normal, es decir, semejante a la curva de Gauss. Esto significa que si un partido gana X por ciento de la votación nacional, debería obtener resultados muy similares en la mayoría de casillas, de modo tal que resultados muy por arriba o muy por debajo de la media nacional sean menos frecuentes que resultados cercanos a la media.

Molinar argumenta también que los autores nunca logran demostrar la validez de la relación distribución normal-elecciones limpias, distribución bimodal-fraude electoral:

La afirmación “distribución bimodal de la votación-fraude electoral” carece de sustento empírico, ya que en sistemas electorales competitivos, donde las elecciones son limpias, existen muchos

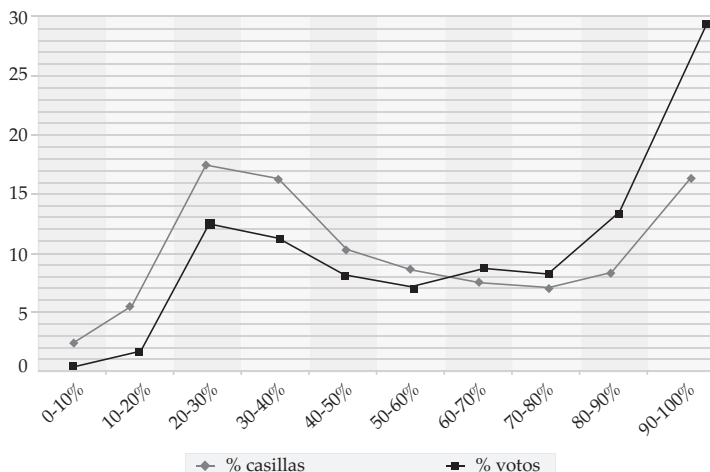
casos de partidos cuyas distribuciones de votación no son normales, e incluso son bimodales. Entre ellos se pueden contar a los partidos laboristas británicos y neozelandés, el Partido Liberal de Canadá y, particularmente el Partido Demócrata de Estados Unidos. Si la bimodalidad se da en sistemas considerados como bipartidistas, mucho más comunes serán en los multipartidistas y en los no competitivos.⁹

La argumentación de Molinar Horcasitas se basaba en la experiencia electoral mexicana previa a 1988. Sin embargo, hoy contamos con evidencia empírica que nos permite mostrar que, efectivamente, conforme se fue teniendo elecciones más competitivas con mayor presencia de la oposición en las casillas, la “bimodalidad” tradicional mexicana fue desapareciendo. Incluso durante las elecciones del salinismo, entre 1991 y 1994, no tenemos una situación de bimodalidad como la de 1988 (véase gráfica siguiente). Todavía en las elecciones de 1991, el PRI obtuvo en algunas casillas porcentajes superiores a 90%, pero ese fenómeno fue desapareciendo hasta ser prácticamente insignificante en 1994.

En términos teóricos, Molinar Horcasitas argumenta que, de hecho, la teoría de la modernización serviría para explicar la bimodalidad de las elecciones en 1988. Pero otra vez, las siguientes elecciones muestran un fracaso más de la teoría de la modernización, algo que ya se había demostrado en otros países de América Latina, donde durante los años sesenta y setenta los países más industrializados y urbanos de la región sufrieron los golpes de Estado más brutales (Brasil en 1964, Argentina en 1966 y 1976, Uruguay en 1973, Chile en 1973) y en los cuales el vínculo entre desarrollo económico y democracia simplemente desapareció.

En el caso de México, entre 1988 y 1997 no se transformaron de manera radical ni los indicadores socioeconómicos, ni los niveles

⁹ Juan Molinar Horcasitas, “El Lecho de Gauss o la Campana de Procasto”, en *Cuadernos de Nexos*, marzo de 1989, citado *in extenso* en Arturo Sánchez Gutiérrez (comp.), *Elecciones a debate 1988, las actas electorales perdidas*, México, Diana, 1994, pp. 120-123.

Distribución de los votos del PRI en 1988

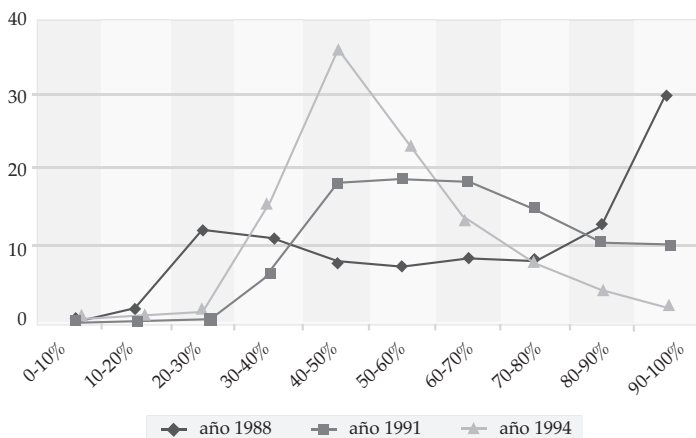
Fuente: Elaboración propia a partir de una base de datos de 1000 actas de la elección de 1988, que se encuentran en el AGN.

de alfabetización en el país. Sin embargo, la competitividad política sí aumentó de manera significativa. Es ahí, en el proceso de cambio político, en el desarrollo de partidos políticos de oposición más fuertes, en el que debemos buscar la explicación de la democratización. Como en su momento afirmó Dankwart Rustow,¹⁰ la democracia y la democratización son resultados del conflicto político más que de procesos de cambio económico o de la cultura; México es un claro ejemplo.

Hoy tenemos suficiente evidencia empírica (véase gráfica siguiente) para rechazar de manera contundente la explicación de Molinar Horcasitas sobre la bimodalidad de la elección en 1988. Eso no significa que en las elecciones de 1991 y 1994 hubo una competencia equitativa o libre de fraude. De hecho, como podemos ver en las gráficas (véase p. 218), en 1991 todavía existieron muchos

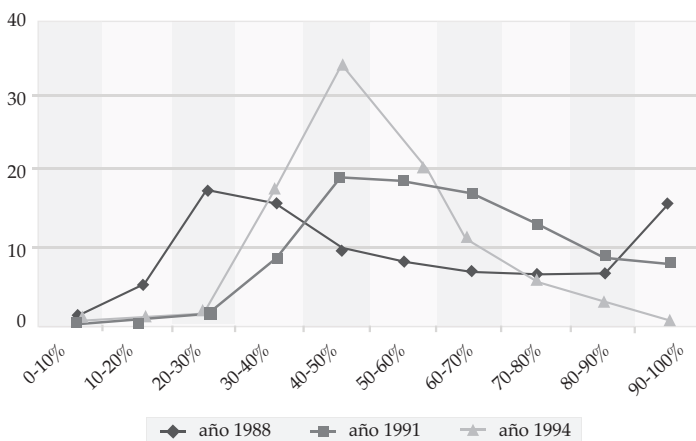
¹⁰ Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", en *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3, 1970, pp. 337-363.

*Comparación de las elecciones de 1988-1991-1994,
porcentaje de votos*



Fuente: 1988. Elaboración propia con datos del AGN, IFE; elecciones de 1991 y 1994: www.ife.org.mx

*Comparación de las elecciones de 1988-1991-1994,
porcentaje de casillas*



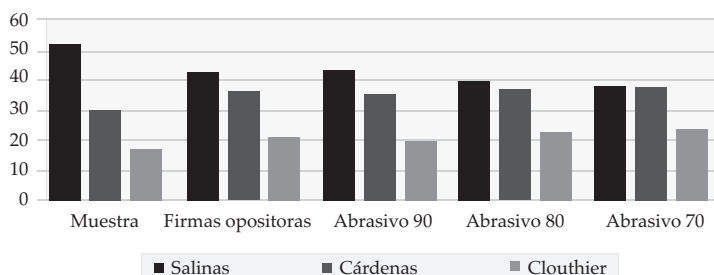
Fuente: 1988. Elaboración propia con datos del AGN, IFE; elecciones de 1991 y 1994: www.ife.org.mx

casos en los cuales se “inflaron” la urnas a favor del partido hegemónico, pero es claro que las huellas de defraudación en 1988 son mucho más evidentes.

En la elección de 1988, los candidatos de la oposición exigían que ésta se limpiara, pero cabe preguntarse qué habría significado “limpiar” la elección. Una opción es que se anularan del cómputo total las casillas en las cuales las actas no contaran con la firma de los candidatos opositores. Eso habría significado que el “triunfo” de Salinas fuera mucho menor, pasando de casi 50% a menos de 43%. En el libro *Elecciones a debate 1988: las actas electorales perdidas*, Francisco Báez Rodríguez muestra diversos métodos de “limpieza de la elección” en los que el voto por Salinas se va reduciendo de 50% frente a 31% de Cárdenas (cifras oficiales), hasta 41.7% de Salinas frente a 36.6% de Cárdenas. Este resultado se da eliminando las casillas en las cuales algún candidato obtiene más de 80% del voto. Sin embargo, si pasamos de un umbral de 80 a 70%, no sólo se reduce la diferencia entre los candidatos, sino que de hecho Salinas pasa al segundo lugar frente a Cárdenas (véase la siguiente gráfica).

De acuerdo con el artículo 223 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, vigente en la elección de

Porcentaje de votos obtenidos por los tres principales candidatos, a partir de distintos métodos para “limpiar la elección” de 1988



Fuente: 1988. Elaboración propia con datos del AGN.

1988, “cuando los motivos de nulidad a que se refiere el artículo anterior (222) se declaren existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal y sean determinantes del resultado de la elección”, la elección será nula. Dadas las irregularidades del proceso, considero que ésa era una opción jurídicamente viable. Sin embargo, la división entre la oposición de izquierda y derecha en la Cámara de Diputados, que se convertía en el Colegio Electoral, le permitió al grupo de Salinas negociar con el PAN para mantener la Presidencia de la República.

El realineamiento electoral de 1988

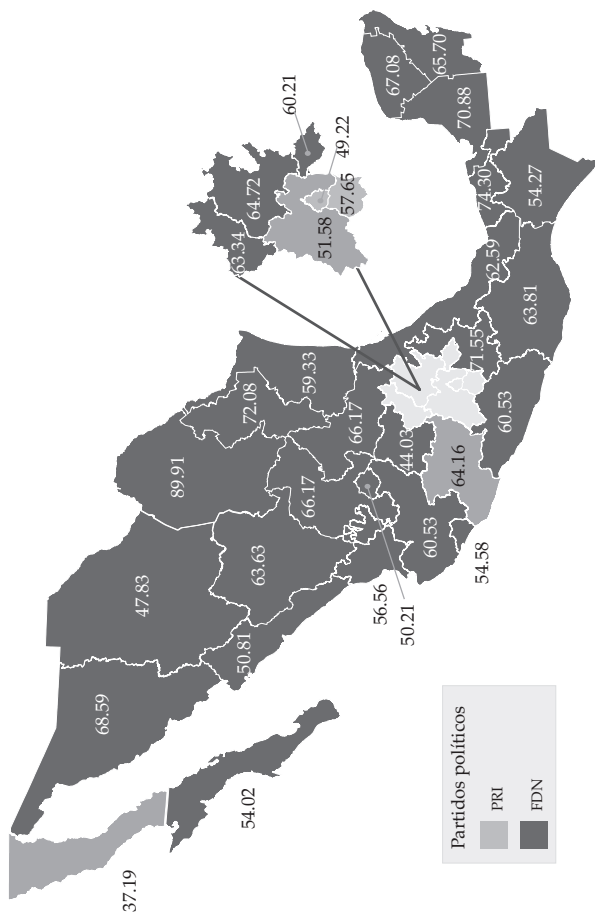
El renovado interés de la ciudadanía en la política a partir de campañas intensas, la unificación de la izquierda en torno al candidato del FDN, Cuauhtémoc Cárdenas, las nuevas estrategias de campaña del PAN y el desgaste del PRI, producto de las crisis económicas y de las pugnas dentro de la élite, hicieron de la elección de 1988 un parteaguas. Aun con base en los resultados oficiales, es posible plantear el argumento de un realineamiento electoral.¹¹

Molinar y Weldon hablan de un efecto “pinza”: “por un lado, el PAN incrementa en las zonas urbanas la resistencia que tradicionalmente le presenta al PRI, mientras que por el otro lado, el PRI enfrenta, por primera vez en su historia, fuertes resistencias electorales en las zonas rurales que tradicionalmente monopolizaba”.¹² En términos regionales, también es de interés cómo algunos estados fueron ganados por la oposición (véase mapa). Por primera vez, el

¹¹ Siguiendo a V.O. Key, Peter Nardulli define realineamiento crítico como “un cambio abrupto y duradero en los patrones electorales prevalecientes, iniciado por una elección crítica y que resultó en un balance partidista diferenciado en el electorado”. Peter F. Nardulli, “The Concept of Critical Realignment, Electoral Behavior and Political Change”, *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 1, 1995, p. 11.

¹² Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey Weldon, “Elecciones de 1988 en México, crisis del autoritarismo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 52, núm. 4, 1990, p. 252.

Elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 1988 (partidos con el mayor porcentaje de votos por estado)



Fuente: Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, *Mobilización y democracia: España y México*, México, El Colegio de México, 2008, p. 200.

prri perdió en Baja California, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán y Morelos. En los últimos tres, Cuauhtémoc Cárdenas consiguió la mayoría absoluta.¹³ El fdn sólo ganó las senadurías de Michoacán y el Distrito Federal porque los partidos del Frente no registraron candidatos comunes en las otras entidades.¹⁴

Para analizar la hipótesis del realineamiento, realicé un ejercicio estadístico que consistió en correlacionar el promedio del voto del prri en tres elecciones presidenciales (variable a la que llamé voto “tradicional”) con sus resultados por estado en la elección presidencial subsecuente. Los resultados se muestran en la siguiente gráfica.

A partir de esta gráfica podemos clasificar las elecciones de 1976 a 1982 como de mantenimiento de la hegemonía priísta. Es la elección de 1988 la que marca el inicio de un periodo de cambios en el electorado, fenómeno de conversión que se agudizó en 1994 para llegar al año 2000 a una elección crítica, en la que triunfó la oposición. En la elección de 2006, si bien el prri pasa a ser la tercera fuerza política, la distribución geográfica de su apoyo es similar a la del año 2000, lo que explica un índice de correlación relativamente alto de 0.68.¹⁵

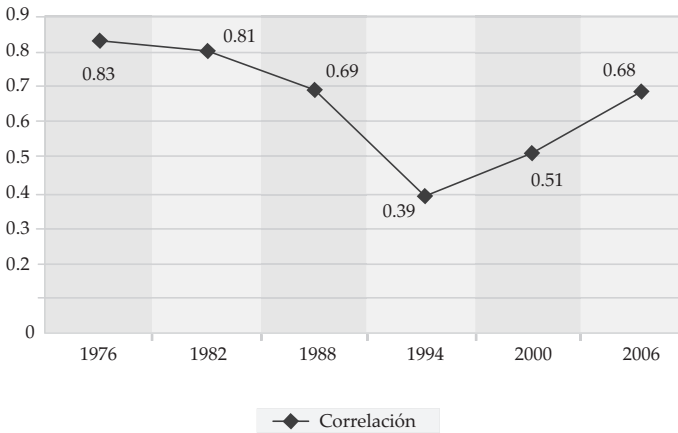
Según Sartori, un partido hegemónico es aquel que permite la existencia de otros partidos como “satélites”, subordinados. Por lo mismo, la oposición no puede ser una amenaza a su poder.¹⁶ Tal era el caso del prri antes de 1988: si bien existían partidos de oposición,

¹³ *Ibid.*, pp. 244-245. También véase Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997, p. 118.

¹⁴ Silvia Gómez Tagle, “La dificultad de perder: el partido oficial en la coyuntura del 1988”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 51, núm. 4, 1989, p. 256.

¹⁵ Para un análisis más detallado sobre las elecciones presidenciales y los cambios en términos de realineamiento, véase “De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral en México, 1976-2006” en Soledad Loaeza y Jean François Prud’homme, *Los grandes problemas de México*, vol. sobre instituciones políticas, México, El Colegio de México (en prensa).

¹⁶ Giovanni Sartori, “A Typology of Party Systems”, en Peter Mair, *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 327.

Correlación entre elecciones del voto por el PRI

Fuente: Gráfica elaborada por el autor.

éstos eran incapaces de ser una alternativa real. El realineamiento electoral de 1988 propició que el sistema se transformara en uno de partido dominante. En éste, que pertenece al área del pluralismo partidista, seguirá gobernando mientras continúe ganando elecciones. Además, un rasgo fundamental es que los partidos de oposición no sólo existen, sino que son legales y legítimos: son antagonistas independientes del partido dominante.¹⁷

Una vez que los partidos opositores han dejado de estar subordinados, se vuelve más apremiante para el partido gobernante ganar elecciones. Tal fue el caso del PRI. De ahí que a lo largo del sexenio de Salinas el gobierno pusiera en marcha diversos programas para renovar el apoyo electoral y aprobara la reforma que le permitiera conservar una mayoría en el Congreso, en especial en la Cámara de Diputados.

En 1989 el PRI, con apoyo del PAN, aprobó una reforma electoral que elevó sustancialmente la sobrerepresentación del partido

¹⁷ *Ibid.*, pp. 327 y 345.

ganador, que anteriormente tenía derecho a 50% de los diputados aun sin lograr 50% de los votos. De 50 a 70% de diputados era correspondiente con la cantidad de votos y si ganaba con más de 70% de éstos, el máximo porcentaje de diputados que podía tener era 70. Con la nueva ley, del 0 a 35 el porcentaje de diputados era proporcional al de votos. Sin embargo, una vez alcanzado el 35% del voto, la representación en la Cámara era de 50% y aumentaba, aunque en menor medida, hasta que se volvían a emparejar a 60% del voto con el porcentaje de representación. De 60 a 70 la relación seguía siendo proporcional y 70 era el máximo porcentaje de diputaciones.¹⁸ La siguiente gráfica muestra de manera comparativa la relación entre porcentaje de votos y de representación.

Lo más importante de la reforma de 1989 es que favorecía al partido ganador que obtuviera entre 35 y 60% del voto, rango en el que claramente estaba el PRI a finales de la década de los ochenta. Es decir, se trataba de una reforma que favorecía al partido dominante, retrasando su derrota.

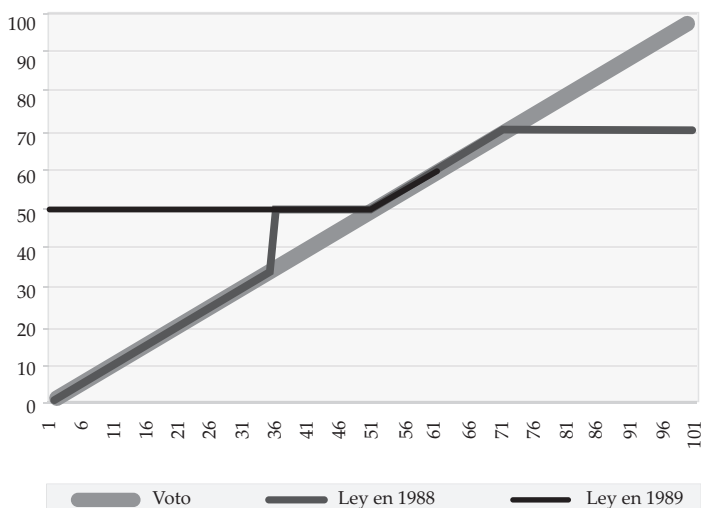
EFFECTOS POLÍTICOS MÁS ALLÁ DEL SISTEMA DE PARTIDOS

La elección de 1988 modificó sustancialmente el escenario político mexicano. Más allá de la reconfiguración del sistema de partidos, abordado en el apartado anterior, sentó las bases de los diversos procesos que retrasarían la alternancia en el ámbito federal.

El efecto “pinza”, que amenazaba al PRI desde ambos lados del espectro político, generó presiones contradictorias entre los empresarios, las clases medias y los sectores populares. De ahí surgió una combinación sui géneris de reformismo político, neoliberalismo económico y asistencialismo social.¹⁹ Salinas dedicó sus

¹⁸ Véase Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey Weldon, *op. cit.*, pp. 240-245; y Silvia Gómez Tagle, *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*, México, García y Valdés Editores, 1994, p. 140.

¹⁹ Viviane Brachet Márquez, *El pacto de dominación, Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México, 1996, p. 213.

Relación porcentaje voto y diputados

Fuente: Elaboración del autor a partir de las tablas de Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey Weldon, "Elecciones de 1988 en México, crisis del autoritarismo", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 52, núm. 4, 1990, pp. 241 y 244.

primeros años a dividir o destruir a sus enemigos políticos principales: la coalición de izquierda en torno, primero al FDN y después al PRD y los líderes corporativistas "rebeldes". En lo económico, las líneas de acción fueron: institucionalizar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) y renegociar la deuda externa.²⁰

En el plano corporativista, quitó a dirigentes sindicales oficiales "rebeldes". Dos casos paradigmáticos son los de Joaquín Hernández, La Quina, del sindicato petrolero, y Carlos Jongitud Barrios, líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). El primero fue encarcelado el 10 de enero de 1989, acusado de posesión ilegal de armas y enriquecimiento ilegítimo; la verdadera razón es que había apoyado a Cárdenas. El segundo, al ser

²⁰ *Ibid.*, pp. 213-215.

incapaz de controlar la “tendencia democrática” y la prolongada huelga de sus agremiados, fue relevado del cargo y sustituido por la maestra Elba Esther Gordillo.

A pesar de la derrota, el FDN había logrado algo muy importante: aglutinar a las izquierdas mexicanas. Con la fundación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) surgió un actor fundamental en la política mexicana. Tal partido, a pesar de sus contradicciones y problemas internos, ha permitido a la izquierda conquistar espacios políticos y tener una mayor influencia nacional. Los primeros años del sexenio de Salinas no fueron fáciles, dado que el régimen consideraba al partido recién formado como una amenaza (Cárdenas se negó a reconocer al gobierno de Salinas).

Por lo tanto, la administración salinista echó mano de múltiples estrategias para frenar el avance del PRD. Utilizó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) para fortalecer al PRI en donde había sido derrotado por el FDN.²¹ Se usaron recursos tradicionales, como los fraudes electorales en comicios locales y la violencia contra militantes (250 asesinados en Chiapas y Guerrero),²² lo cual obstaculizó las victorias electorales del PRD. El Pronasol merece especial atención. Su propósito era reconfigurar el apoyo popular al régimen por medio de políticas sociales de un tipo diferente a las que se habían utilizado antes. Su elemento más novedoso era la posibilidad de participación activa de los beneficiarios en el programa, lo que significó un éxito político entre los grupos urbanos y rurales populares. No obstante, como programa de combate a la pobreza, fue un fracaso.²³

²¹ Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey A. Weldon, “Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity”, en Wayne Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego, La Jolla, Centro de Estudios EUA-México, Universidad de California, 1994, pp. 123-141.

²² Secretaría de Derechos Humanos del Partido de la Revolución Democrática, *En defensa de los derechos humanos: un sexenio de violencia política*, México, Secretaría de Derechos Humanos y Grupo Parlamentario del PRD, 1994.

²³ Viviane Brachet Márquez, *El pacto de dominación...*, op. cit., pp. 215-217.

Con el PAN, la relación fue diferente. Habiendo perdido la mayoría necesaria para aprobar reformas constitucionales y con un ambicioso programa político y económico en mente, Salinas tuvo que negociar con la oposición de derecha. Al día siguiente de tomar posesión, se reunió con la plana mayor del CEN del PAN, encabezada por Luis H. Álvarez —presidente de Acción Nacional— y se comprometió a respetar sus victorias electorales. En 1989 el PAN ganó la elección de gobernador en Baja California. En 1992 lo hizo en Chihuahua. El PRI reconoció ambas victorias.

Al empezar a hacerse de bastiones locales, el PAN comenzó lo que Mizrahi llamó la “vía centripeta” a la democracia. Al ganar gradualmente en municipios y estados, la fuerza política de la oposición aumentó y con ella sus posibilidades de triunfar en elecciones cada vez más importantes.²⁴ En la década de los noventa se fueron sumando las victorias de la oposición,²⁵ tanto de izquierda como de derecha, y fueron factor importante para la alternancia a nivel federal en el año 2000.

Como apunta Gómez Tagle, conforme aumentó la fuerza de los partidos de oposición, el cómputo exacto de los votos empezó a cobrar mayor relevancia. El ocultamiento de las cifras o la manipulación de resultados se volvieron motivo de controversia e ilegitimidad.²⁶ De ahí la insistencia en la creación de un organismo más autónomo que se encargara de supervisar las elecciones, que no dependiera de la Secretaría de Gobernación y, por lo tanto, menos influido por el partido dominante.

En tal sentido, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) fue la modificación más importante de la reforma de 1989. “Se tra-

²⁴ Yemile Mizrahi, “Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México”, en *Política y Gobierno*, vol. 2, núm. 2, 1995, pp. 177-205.

²⁵ Después de Baja California y Chihuahua, vinieron victorias del PAN en Guanajuato (1991), Jalisco (1995), Nuevo León (1997), Querétaro (1997) y Aguascalientes (1998). El PRD obtuvo su primera victoria en el Distrito Federal (1997). Siguieron Zacatecas (1998), Tlaxcala (1999) y Baja California Sur (1999). En Nayarit, la Alianza por el Cambio (PAN, PRD, PT y PTS) venció al PRI en 1999.

²⁶ Silvia Gómez Tagle, “La dificultad de perder...”, *op. cit.*, p. 258.

taba de un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, formado por consejeros magistrados (electos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo), por el secretario de Gobernación y por representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los partidos políticos.”²⁷ Con ello, se buscaba dar mayor confianza y tener elecciones limpias. Sin embargo, aún había un gran peso del gobierno en la formación de su consejo, por lo que no era completamente autónomo.

Otro punto importante fue el fortalecimiento del renombrado Tribunal Federal Electoral (Trife). Sus resoluciones se volvieron obligatorias para los colegios electorales y éstos sólo podían modificarlas con resoluciones aprobadas por una mayoría calificada de dos tercios. Sin embargo, la forma en que fueron designados los magistrados implicó un retroceso respecto a 1987. Antes, la lista de candidatos se hacía con base en las propuestas de los partidos políticos. Con la nueva reforma, la Cámara de Diputados los eligió a partir de una lista propuesta por el Presidente de la República.²⁸

A pesar de los avances, uno de los objetivos fundamentales de la reforma electoral de 1989 era evitar que se repitiera la situación de 1988 en la que un candidato fuera apoyado por diversos partidos que se sumaran progresivamente a su campaña. La nueva ley, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), establecía que ningún partido podría apoyar a un candidato previamente registrado por otro. Se debía registrar un “convenio de coalición” en el que los partidos coaligados perdían sus derechos a prerrogativas, representantes y votos, pues aparecerían con un solo emblema en las boletas. Por otra parte, debían cubrir múltiples requisitos, algunos de los cuales interferían con su vida interna.²⁹

Un último evento que merece mencionarse es la falta de información que había sobre la opinión pública: la carencia de estudios

²⁷ Silvia Gómez Tagle, *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*, México, García y Valdés Editores, 1994, pp. 139-140.

²⁸ *Ibid.*, pp. 140-141.

²⁹ *Ibid.*, p. 148.

y de encuestas hizo que los resultados del 6 de julio fueran tan inesperados. Ello aumentó la opacidad y las dudas respecto a las cifras oficiales. La confusión aumentó con el prematuro anuncio de victoria por parte del presidente del PRI y con los reclamos que provocó en los partidos de oposición. A partir de 1988, se multiplicaron los estudios de opinión pública en México. Durante el sexenio de Carlos Salinas, la oficina de la presidencia empezó a realizar encuestas, para evitar que en las siguientes elecciones se repitiera un escenario de incertidumbre semejante.

EL ÁMBITO INTERNACIONAL

El contexto internacional y la posición de independencia que México había establecido durante décadas limitaron en buena medida la capacidad de influencia de organizaciones de la sociedad civil de otros países y de la opinión pública internacional en las elecciones de 1988. El principio de no intervención fue utilizado por la élite política priísta para evitar las presiones externas de democratización. El régimen posrevolucionario trató de impedir cualquier injerencia externa en la política interna. Acciones como el mantener relaciones con Cuba en 1964, cuando el resto de los países de la Organización de Estados Americanos (OEA) habían decidido romperlas, le permitió a la élite mexicana mantener una posición de independencia relativa, en especial frente a los Estados Unidos.³⁰ Además, esta posición tuvo la ventaja de evitar que Cuba apoyara guerrillas en México.

³⁰ Covarrubias menciona tres hipótesis del no rompimiento con Cuba: Principios de la política exterior mexicana, Acuerdo (con los Estados Unidos para mantener un canal de comunicación con la isla) y Estabilidad interna (evitar apoyo a guerrillas). Ana Covarrubias, "México y la Revolución cubana: la independencia de un país dependiente", en Arturo C. Sotomayor Velázquez y Gustavo Vega Cánovas (coords.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional, homenaje a Olga Pellicer*, México, El Colegio de México/CIDE/ITAM, 2008, pp. 25-46.

El “nacionalismo revolucionario” y el legalismo de la política exterior mexicana sirvieron de “caparazón” cada vez que algún actor extranjero señalaba algo sobre el Estado mexicano. A pesar de declararse a favor de la democracia, el gobierno se apresuraba a delimitar como “asunto interno” todo aquello sobre lo que no quería pronunciamientos internacionales. Sin embargo, la elección de 1988 sirvió para empezar a cambiar la visión que se tenía del país en el exterior.

Además, cabe señalar que eran los últimos años de la guerra fría y la “tercera ola de la democratización”³¹ apenas comenzaba. Es decir, aún no había un consenso sustancial alrededor del orbe de que la democracia era el tipo de gobierno más deseable, por lo que las presiones de democratización eran todavía débiles. No eran lejanos los tiempos en que los Estados Unidos habían preferido apoyar regímenes autoritarios siempre y cuando no fueran comunistas. Por lo tanto, desde el Departamento de Estado estadounidense se mantenía la postura de que era preferible un régimen autoritario y estable que una democracia inestable.

Butler y Reyna hablan de la emergencia y acentuación de hendiduras sociales a partir de la contienda. Preveían un Estado más pluralista, y mencionaron la ambivalencia en los Estados Unidos entre el deseo normativo de que México se democratizara y el interés de conservar un vecino estable y con el que resultaba más fácil negociar al tener el poder muy centralizado.³²

Es de interés la amplia cobertura que hubo de la elección en los medios estadounidenses, mayor aún que de otros eventos políticos relevantes, como el referéndum en Chile.³³ Ffrench Iduarte

³¹ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

³² Edgar W. Butler y José Luis Reyna, “Consequences of the Political Transition in Mexico on Its Relationship with the United States”, en Edgar W. Butler y Jorge A. Bustamante, *Sucesión Presidencial, the 1988 Mexican Presidential Election*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1991, pp. 225-230.

³³ Leonardo Ffrench Iduarte, “The Mexican Presidential Election in the Mass Media of the United States”, en Edgar W. Butler y Jorge A. Bustamante,

argumenta que el interés por México venía desde la crisis económica de 1982 y se sustentaba en el temor de que tal circunstancia pudiera desencadenar la pérdida de la estabilidad política y la paz social.³⁴

Con la apertura comercial del país, en especial mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se acentuaron dos procesos que minaron el “caparazón” mexicano. El primero, a partir del crecimiento de los flujos transnacionales y la mayor interdependencia con las dos democracias de América del Norte, se multiplicaron las demandas de democratización por parte de organizaciones de la sociedad civil y otros actores políticos. El segundo fue el deterioro del nacionalismo revolucionario y la posición legalista, basada en principios, que comenzó a transmutarse en una orientada por intereses.³⁵ Ambos procesos hicieron cada vez más complicado que el gobierno mexicano ignorara las demandas internacionales de democratización.

En la siguiente elección presidencial, en 1994, el gobierno mexicano permitió el acceso de observadores internacionales. Cornelius argumenta que la pérdida de confianza de los Estados Unidos debido a las crisis económicas mexicanas, a las preocupaciones por la corrupción que facilitaba el tráfico de drogas y a la sospecha de que se perdiera la estabilidad política, impulsaron el escrutinio del proceso político mexicano.³⁶ La democratización incompleta se volvió un tema de la agenda bilateral. Por lo tanto, cabría decir que las dudas de fraude provocadas por la elección de 1988 facilitaron, seis años después, la apertura del proceso electoral a observadores de otros países.

Sucesión Presidencial, the 1988 Mexican Presidential Election, Boulder, Colorado, Westview Press, 1991, pp. 217-218.

³⁴ *Idem*.

³⁵ Humberto Garza Elizondo, “Los cambios de la política exterior de México 1989-1994”, en *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, pp. 534-544.

³⁶ Wayne A. Cornelius, *Mexican Politics in Transition, The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, 1996, p. 24.

CONCLUSIONES

Después de analizar las diversas aristas e implicaciones de la elección de 1988, cabe preguntarse si fue un catalizador o retrasó (debido a la reacción del gobierno de Salinas) la alternancia y el proceso de democratización.

La respuesta es mixta. En algunos aspectos, como la aceptación de las victorias del PAN, la creación del IFE, el aumento de poderes a los tribunales electorales y permitir la entrada de observadores internacionales, puede argumentarse que se hicieron avances para promover elecciones más limpias (que no más equitativas, pues eso sería hasta la reforma electoral de 1996). La mancha de ilegitimidad de 1988 propició instituciones más acordes con la nueva competitividad electoral. Sin embargo, también fue un serio llamado de atención para el PRI, en general, y para la camarilla de los “tecnócratas” en particular. Al interrumpirse la “pendularidad” de la presidencia, aumentaron las fricciones, hasta llevar a la escisión de la corriente democrática. El sector nacionalista, si no podía ganar a través del PRI, lo intentaría fuera del partido. De ahí se derivó el ataque frontal del gobierno salinista a la izquierda, en especial al recién formado PRD; a las reformas al Cofipe que dificultaban otra alianza —como la que dirigió Cárdenas— y, finalmente, apoyo a otras políticas como el Pronasol y la movilización de recursos a favor del PRI.

La elección de 1988 aumentó sin duda la competencia partidista, incluso hemos mostrado aquí que se puede hablar de un realineamiento electoral. Es la primera elección desde la crisis de 1968 en que la posibilidad de perder fue real para el PRI. Sus consecuencias no fueron menores: transformó el sistema de partidos, abrió la puerta a las victorias de la oposición en el ámbito estatal y propició una reingeniería en el sistema electoral. Sin embargo, las condiciones para la alternancia aún eran distantes. Una vez consumado el fraude, el partido dominante tuvo todavía la suficiente fuerza para mantener el Poder Ejecutivo Federal durante 12 años más.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anaya, Martha, 1988. *El año que calló el sistema*, México, Random House Mondadori, 2008.
- Aziz Nacif, Alberto, "Chihuahua y los límites de la democracia electoral", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 49, núm. 4, pp. 159-226.
- Barberán, José, Cuauhtémoc Cárdenas et al., *Radiografía del fraude. Análisis de los datos oficiales del 6 de julio*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1988.
- Brachet Márquez, Viviane, *El pacto de dominación, Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México, 1996.
- Butler Edgar W., y José Luis Reyna, "Consequences of the Political Transition in Mexico on Its Relationship with the United States", en Edgar W. Butler, y Jorge A. Bustamante, *Sucesión Presidencial, the 1988 Mexican Presidential Election*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1991, pp. 225-242.
- Chávez, Elías, "'Se cayó el sistema', afloran las dudas: Jornadas de ti-tubeos del secretario de Gobernación", en *Proceso*, núm. 610, 11 de julio de 1988, pp. 18-23.
- Cornelius, Wayne A., *Mexican Politics in Transition, The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, 1996.
- Ffrench Iduarte, Leonardo, "The Mexican Presidential Election in the Mass Media of the United States", en Edgar W. Butler y Jorge A. Bustamante, *Sucesión Presidencial, the 1988 Mexican Presidential Election*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1991, pp. 215-224.
- Garza Elizondo, Humberto, "Los cambios de la política exterior de México 1989-1994", en *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, pp. 534-544.
- Gómez Tagle, Silvia, *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*, México, García y Valdés Editores, 1994.
- _____, "La dificultad de perder: el partido oficial en la coyuntura del 1988", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 51, núm. 4, pp. 239-260.

- Gómez Tagle, Silvia, "La calificación de las elecciones", en Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI Editores, 1990, pp. 83-121.
- González Casanova, Pablo (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, UNAM, 1990.
- Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Mizrahi, Yemile, "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", en *Política y Gobierno*, vol. 2, núm. 2, pp. 177-205.
- Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon, "Elecciones de 1988 en México, crisis del autoritarismo", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 52, núm. 4, pp. 229-262.
- _____, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Wayne Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego, La Jolla, Centro de Estudios EUA-México, Universidad de California, 1994, pp. 123-141.
- Nardulli, Peter F., "The Concept of Critical Realignment, Electoral Behavior and Political Change", en *American Political Science Review*, 89 (1), 1995.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, *Movilización y democracia: España y México*, México, El Colegio de México, 2008.
- Reyes Heróles, Federico, "1988: la crisis constitucional, el clima político de la transición", en Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI Editores, 1990, pp. 122-137.
- Rustow, Dankwart, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, 2 (3), 1970, pp. 337-363.
- Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.), *Elecciones a debate 1988, las actas electorales perdidas*, México, Diana, 1994.
- Sartori, Giovanni, "A Typology of Party Systems", en Peter Mair, *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp. 316-349.

Secretaría de Derechos Humanos del Partido de la Revolución Democrática, *En defensa de los derechos humanos: Un sexenio de violencia política*, México, Secretaría de Derechos Humanos y Grupo Parlamentario del PRD, 1994.

La base de datos para la elección de 1988 se construyó con base en las copias de las actas que se encuentran en el Archivo General de la Nación, Galería 8.

*De las regiones al centro.
La influencia del factor local en
las reformas electorales federales (1988-2000)*

MA. FERNANDA SOMUANO Y LAURA FLAMAND¹

INTRODUCCIÓN

Desde los años sesenta, académicos mexicanos y extranjeros caracterizaron al sistema político mexicano como un claro ejemplo de autoritarismo.² Sin embargo, a diferencia de otros países de América Latina, el sistema político mexicano gozó de crecimiento económico, estabilidad política y llevó a cabo elecciones federales y locales sin interrupción desde 1920. Este caso inusual de régimen

¹ Profesoras investigadoras del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. En la primera fase de la investigación, agradecemos, en especial, las sugerencias y comentarios de Sergio Aguayo, Arturo Alvarado, Víctor Espinoza, Luis Medina, Irma Méndez de Hoyos, Alejandro Monsiváis, Mauricio Merino, José Negrete y Willibald Sonnleitner. Agradecemos también el muy diligente apoyo académico de Jenny I. Flores, Mónica de la Colina y Rafael Arriaga. Desde luego, las autoras son las únicas responsables de errores u omisiones presentes en el texto.

² Wayne A. Cornelius, "Political liberalization and the 1985 elections in Mexico", en Paul W. Drake y Eduardo Silva, *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, San Diego, La Jolla, Center for Iberian and Latin American Studies, Center for U.S.-Mexican Studies, Institute of the Americas, University of California, 1986; Samuel P. Huntington, "Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems", en Samuel P. Huntington y Clement H. Moore (eds.), *Authoritarian Politics in Modern Society*, Nueva York, Basic Books, 1970; Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2000; y Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: The Case of Spain", en S.N. Eisenstadt (ed.), *Political Sociology: A Reader*, Nueva York, Basic Books, 1971.

autoritario con continuidad política y elecciones periódicas demostró el papel singular de los procesos electorales en estos regímenes: más que un mecanismo de transferencia del poder, los comicios eran un medio de legitimación.

El relativo éxito del régimen autoritario posrevolucionario en términos económicos y políticos puede explicarse, entre otros factores, porque de manera paulatina el sistema político desarrolló una vena reformista que brindó mecanismos al partido hegemónico para afianzar el control centralizado o para flexibilizarlo y darle continuidad, según las circunstancias; este fenómeno ocurrió en particular en el ámbito electoral.

Otra característica crucial del régimen fue la centralización del poder en el Ejecutivo Federal, en particular, entre 1946 y 1986.³ En un contexto autoritario y centralizado, era natural que las reformas a las reglas electorales se diseñaran y dirigieran desde el gobierno federal para preservar el sistema autoritario sin modificarlo sustancialmente. A partir de mediados de los años ochenta, sin embargo, comienza a observarse un activismo cada vez más pronunciado, desde los estados y los municipios, en torno a los procesos y reformas electorales. Aunque la reforma electoral de 1990 también se diseñó e implementó desde el gobierno federal, esta vez se trató de una respuesta obligada por los acontecimientos derivados de las elecciones locales ocurridas entre 1985 y 1986 y, desde luego, de las elecciones federales de 1988, las cuales revelaron con claridad los límites del control autoritario sobre los comicios locales y federales. A diferencia de reformas anteriores, a partir de este momento, la negociación tomó en cuenta cada vez más las demandas puntuales de los partidos de oposición y de otros actores sociales.

En particular, las reformas de 1993 y 1994 tuvieron como impulso coyunturas críticas relacionadas con elecciones locales, entre

³ Jeffrey Weldon, "The Political Sources of Presidentialismo in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

otras, en San Luis Potosí y Chihuahua, así como el levantamiento zapatista en Chiapas. Aunque siguió imperando el gradualismo, estas reformas introdujeron modificaciones cruciales al sistema electoral federal que establecieron condiciones más justas en la competencia partidaria y, en consecuencia, favorecieron la alternancia: el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados federal en 1997 y la presidencia en 2000. Como mostraremos en este capítulo, la mayor capacidad de presión de los partidos políticos de oposición y el debut de la sociedad civil organizada en diversos puntos del país lograron que la reforma de 1996 incorporara sus demandas específicas, sobre todo, en cuanto a la independencia del órgano de administración electoral.⁴

Con propósitos analíticos, es posible identificar cuatro factores que impulsaron las reformas electorales de 1990, 1993, 1994 y 1996: 1) el entorno internacional, 2) los partidos de oposición, 3) la sociedad civil y 4) los factores locales (gobiernos y ciudadanía).

Primero, en cuanto al entorno internacional, desde principios de los ochenta, la política exterior de los Estados Unidos hacia los países de América Latina cambió de manera radical. El presidente Carter criticó y condenó de manera pública las violaciones a los derechos humanos cometidas por distintos gobiernos autoritarios en países “amigos” como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, además de apoyar abiertamente las transiciones democráticas en República Dominicana, Ecuador y Perú.⁵ El colapso de la Unión Soviética y la derrota electoral de los sandinistas en 1990 facilitaron que los Estados Unidos apoyaran la democracia en la región. Así,

⁴ Ricardo Becerra et al., *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997; Irma Méndez de Hoyos, *Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Fontamara, 2006; y Jacqueline Peschard (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura/Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Miguel Ángel Porrúa, 2008.

⁵ Frances Hagopian y Scott Mainwaring, *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

el gobierno estadounidense utilizó la presión diplomática, los pronunciamientos públicos y las sanciones económicas para apoyar la democracia y minar las bases de soporte de los regímenes autoritarios.⁶ Incluso recurrió a agencias gubernamentales (v.g., la Agency for International Development o el National Endowment for Democracy) para canalizar recursos por medio de organizaciones civiles a diversos países, entre ellos México, con ese mismo fin.⁷

Poco tiempo después, en 1997, el gobierno mexicano aprobó el Acuerdo de Cooperación Económica y Política con la Unión Europea e inició negociaciones para firmar un tratado de libre comercio con esa entidad. La “cláusula democrática”, que hacía referencias explícitas y detalladas sobre la democratización del régimen y el respeto a los derechos humanos, era un apartado crucial del acuerdo.⁸ Todos estos acontecimientos en conjunto se convirtieron en motivos de presión para hacer más transparentes y equitativas las reglas del juego electoral.

Segundo, quizá la influencia más clara en las reformas electorales de los ochenta y noventa es el papel de los partidos de oposición, al ejercer presión sobre el PRI para reformar las instituciones electorales de manera que las elecciones se transformaran en competencias reales. Aunque al permitir cierta apertura en el sistema político, el propósito del PRI era canalizar el descontento de la oposición de las calles al ámbito electoral de manera sorpresiva, la liberalización tuvo como consecuencia última el fortalecimiento de la oposición. Además, los partidos de oposición crecieron en organización, complejidad y tamaño: iniciaron el proceso de apertura siendo muy débiles en cuanto a militancia y recursos, y paulatina-

⁶ Robert A. Pastor, “How to Reinforce Democracy in the Americas: Seven Proposals”, en Robert A. Pastor (ed.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Nueva York, Holmes and Meier, 1989.

⁷ Rafael Reygadas, “La Alianza Cívica/Observación 94, Vinculando.org, 2006”, en http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/45_alianza_civica_1994.html (consultado el 12 de mayo de 2010).

⁸ Ana Covarrubias, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, en *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4, 1999, pp. 429-452.

mente aumentaron su poder en estos rubros hasta llegar a convertirse en opciones reales de alternancia.⁹

Tercero, en este periodo, mediante distintas organizaciones, la sociedad civil debuta en el escenario político del país. Por ejemplo, los esfuerzos ciudadanos concertados para vigilar los procesos electorales se iniciaron en San Luis Potosí desde julio de 1991. A lo largo de 30 meses, diversos movimientos, frentes y organizaciones ciudadanas desarrollaron experiencias masivas y conjuntas de observación electoral: se crearon numerosos instrumentos técnicos y especializados para monitorear de manera precisa y detallada lo que acontecía en los procesos electorales más allá de la jornada electoral misma. La densificación de estas experiencias cimentó las bases para definir los puntos indispensables para establecer una arena electoral justa, equitativa y verdaderamente competitiva en México.¹⁰

Con esta herencia en la memoria y la experiencia colectiva, desde finales de 1993 y, sobre todo en los primeros ocho meses de 1994, se gestó una iniciativa, que significó un enorme salto cualitativo en la visibilidad y el impacto tanto de las organizaciones civiles de promoción del desarrollo democrático como de la sociedad civil en general: el nacimiento de Alianza Cívica/Observación 94.¹¹

A lo largo de 1995, esta coalición cívica plural y nacional participó activamente, al lado de algunos consejeros electorales nacionales, dirigentes de partidos políticos, periodistas e intelectuales, en los encuentros informales que derivaron en los Acuerdos del Castillo de Chapultepec, los cuales resumían los consensos que estos actores civiles y políticos habían alcanzado en largas discusiones

⁹ Reynaldo Yunuen Ortega, *Movilización y democracia. España y México*, México, El Colegio de México, 2008, p. 206.

¹⁰ Rafael Reygadas, "La Alianza Cívica...", *op. cit.*

¹¹ Formada por la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, el Movimiento Ciudadano por la Democracia, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Acuerdo por la Democracia, el Instituto Superior de la Cultura Democrática, la Asamblea por el Sufragio Efectivo y la Fundación Rosenblueth.

sobre el contenido de una “reforma electoral definitiva”. Si bien estos acuerdos no constituían obligaciones legales para los partidos o el gobierno, en la práctica se convirtieron en la base de la reforma electoral de 1996.¹²

Por último, el cuarto factor de influencia, y probablemente el menos estudiado, es el factor local (los gobiernos, los partidos y sus élites, y los actores de la sociedad civil). El objetivo de este capítulo es justamente estudiar la influencia formal e informal de estos actores locales sobre las reformas a la legislación federal electoral.

Nuestra hipótesis es que, si bien los partidos de oposición y las organizaciones de la sociedad civil nacionales desempeñaron un papel fundamental en estas reformas, los actores estatales y las dinámicas de la política local, variables que generalmente se han tratado de manera marginal, tuvieron un efecto determinante sobre estas modificaciones legales.

A lo largo del capítulo nos proponemos mostrar que, en coyunturas críticas en los comicios locales por medio de las vías formales (modificaciones a las leyes estatales electorales) y de las prácticas de actores locales (en especial las élites políticas y la sociedad civil organizada), las sociedades y los gobiernos locales fueron cruciales en las reformas electorales en el ámbito federal, incluso en temas que significaron modificaciones a la Constitución federal como, por ejemplo, la conformación del consejo general del IFE.

En términos generales, además, el análisis del capítulo revela una de las *bondades* de los arreglos federales: los estados pueden operar como laboratorios de innovación de legislación o de programas públicos, los cuales, por lo tanto, pueden probarse y ajustarse en los estados antes de implementarlos a nivel federal.¹³

¹² Alberto Olvera, *Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2001.

¹³ Edward L. Gibson, “Federalism and Democracy. Theoretical Connections and Cautionary Insights”, en Edward L. Gibson, *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.

El capítulo se organiza en cuatro secciones. En la primera presentamos una breve justificación de las razones que nos animan a estudiar, en particular, la influencia local sobre las reformas electorales federales. En la segunda analizamos y ejemplificamos con cinco estudios de caso cómo los gobiernos, los partidos y las sociedades locales influyeron sobre estas reformas federales por vías formales e informales. En primera instancia, se esperaba que la reforma electoral *definitiva* de 1996 homogeneizaría las legislaciones electorales estatales; sin embargo, como mostramos en la tercera sección, hoy en día es posible identificar interesantes y muy diversas innovaciones estatales en materia electoral. Finalmente, en la cuarta sección, presentamos los hallazgos centrales del análisis y las conclusiones.

LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES LOCALES SOBRE LAS REFORMAS ELECTORALES FEDERALES; LAS RAZONES

Primero, es importante explicar las motivaciones de este trabajo, es decir, ¿por qué es pertinente estudiar los efectos de los factores locales sobre las reformas electorales de los años noventa? Para ello, empezaremos respondiendo con una pregunta: ¿por qué estudiar las elecciones en un sistema de partido hegemónico?

En un sistema de partido hegemónico,¹⁴ realizar elecciones de manera puntual y sostenida cumple, por lo menos, cuatro funciones cruciales para el sostenimiento del régimen: 1) establecer un método regular para distribuir el poder entre los políticos del partido gobernante, 2) diseminar información pública sobre la fortaleza

¹⁴ En un sistema de partido hegemónico no se permite la competencia por el poder. Desde luego, otros partidos políticos existen, pero no es posible que compitan con el partido hegemónico en términos antagónicos o equitativos. La alternancia no ocurre y, de hecho, no puede ocurrir, pues la posibilidad de rotación en el poder ni siquiera se considera. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, pp. 204-205.

del régimen que evite divisiones dentro del partido, 3) adquirir información sobre los oponentes y los partidarios del régimen y 4) lograr que la oposición invierta su capital político en las instituciones autocráticas existentes en lugar de desafiarlas empleando métodos violentos.¹⁵ Es decir, mediante el estudio de las elecciones del sistema de partido hegemónico en México durante los años ochenta y noventa es posible entender cómo se debilitó hasta transformarse en un sistema de partidos competitivo a nivel federal.

Segundo, ¿por qué estudiar las reformas a la legislación electoral federal? Las teorías que se han propuesto explicar cómo sobreviven los partidos hegemónicos¹⁶ apuntan a dos grupos de instituciones fundamentales: barreras legales a la entrada de posibles competidores e instituciones electorales autocráticas. De hecho, en el caso mexicano, varios autores coinciden en señalar que la sobrevivencia del PRI se explica, en buena medida, porque el monitoreo y la adjudicación de las elecciones se encontraba en las manos del gobierno federal y de la burocracia central del partido hegemónico hasta las reformas electorales de los noventa.¹⁷

Tercero, ¿por qué analizar la influencia de los factores locales sobre las reformas electorales federales? En la práctica, un sistema político federal limita al gobierno central y concede a los gobiernos locales autonomía, poder de veto e iniciativa en la ejecución de políticas públicas. Las ventajas más sobresalientes de este sistema son que resuelve problemas de unificación nacional e integración (*v.g.*, en la India o en Sudáfrica), equilibra la representación poblacional con la territorial (*v.g.*, el Senado federal en los Estados Unidos) y promueve la creación de laboratorios de innovación a nivel

¹⁵ Beatriz Magaloni, *Voting for autocracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 6-9.

¹⁶ Giovanni Sartori, *Parties and Party...*, *op. cit.*; Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.

¹⁷ *Idem.*; Mauricio Merino, *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003; y Jacqueline Peschard (coord.), *El federalismo electoral...*, *op. cit.*

subnacional.¹⁸ Para los propósitos de este capítulo, es crucial notar que en los estados también persistieron sistemas de partido hegemónico locales que, siguiendo a Molinar y a Sartori, se sostenían gracias al mismo tipo de instituciones federales: obstáculos legales a la entrada de competidores potenciales e instituciones electorales autocráticas. En consecuencia, para todos los actores que se proponían construir arenas electorales equitativas en los estados (en particular para Acción Nacional que tenía una estrategia explícita de crecimiento desde los gobiernos municipales) las reformas legales estatales eran determinantes.¹⁹ Como mostraremos en los estudios de caso que presentamos más adelante, la creciente competencia electoral a nivel estatal y las movilizaciones sociales que solían sobrevenir después de resultados electorales cuestionados motivaron la elaboración de propuestas de reforma a las leyes electorales estatales y más tarde a las federales.

En resumen, las influencias locales sobre las instituciones electorales autocráticas son un componente crucial para explicar el debilitamiento del sistema de partido hegemónico, además de que, hasta la fecha, se han realizado escasos estudios académicos al respecto.²⁰

¹⁸ Los sistemas federales, desde luego, también sufren de claras desventajas: restringen la implementación de reformas estructurales, las asambleas legislativas nacionales pueden convertirse en rehenes de los intereses provinciales (como ha ocurrido en Brasil), y la distribución de funciones gubernamentales entre órdenes de gobierno suele ser confusa, pues además las cambiantes condiciones económicas, políticas y sociales obligan a que ésta se ajuste de manera iterativa y frecuente para ser efectiva. Edward L. Gibson, "Federalism and Democracy...", *op. cit.*

¹⁹ Alonso Lujambio, *¿Democratización vía federalismo? El Partido Acción Nacional, 1939-2000: La historia de una estrategia difícil*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2006, ha documentado con detalles la estrategia municipalista de crecimiento que Acción Nacional adoptó desde los años cuarenta y que progresó al ámbito estatal durante los ochenta. Desde luego, el PAN combinaba esta estrategia de avance municipal con esfuerzos de movilización nacional que fortalecían y energizaban al partido en conjunto.

²⁰ Las excepciones más notables son, desde luego, Mauricio Merino, *La transición votada*, *op. cit.* y Jacqueline Peschard (coord.), *El federalismo electoral...*, *op. cit.*, Los trabajos sobre las legislaciones estatales electorales de Alejandro

Durante la primera mitad de los noventa, los análisis de Crespo y de Becerra *et al.*²¹ demuestran que aun cuando muchos estados tendían a seguir el modelo federal de legislación electoral, otros hacían innovaciones interesantes en cuanto a la organización y los procedimientos (*v.g.*, el desarrollo de la credencial de elector con fotografía y la exclusión del Ejecutivo del órgano estatal de gobernanza electoral). Las amplias reformas electorales federales de los años noventa se centraron en los principios de igualdad, legalidad y transparencia. En cuanto a la organización y los procedimientos electorales, las progresistas reformas electorales federales de este periodo tuvieron como componentes clave: la preeminencia de los consejeros electorales apartidarios, la exclusión de representantes del Poder Ejecutivo y la inclusión de los representantes del Legislativo.²²

Con el propósito de que los estados también adoptaran las garantías que introdujo la reforma federal de 1996, se establecieron criterios básicos de equidad electoral para las leyes estatales, así, en buena medida, los estados trasladaron las reformas federales al ámbito local. Como consecuencia natural, las legislaciones

Monsiváis, "La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 33, enero-junio, 2009, e Irma Méndez, *Transición a la democracia...*, *op. cit.*, se ocupan de explorar, en contraste, si estas leyes promueven la realización de comicios libres, transparentes y equitativos en los estados. Los estudios de caso sobre estados específicos ofrecen fascinantes relatos sobre la política y las políticas electorales locales, pero sin explorar la interacción entre el centro y las regiones que consideramos el núcleo de este capítulo.

²¹ *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Fundación Friedrich Naumann/CIDE, 1996, y *Así se vota en la República. Las legislaciones electorales en los estados*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1996, respectivamente.

²² Becerra *et al.*, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997. Como punto de referencia, en el apéndice se presenta un resumen de las características centrales de las reformas electorales federales de 1990, 1993, 1994 y 1997, las cuales se describen y analizan con detalle, por ejemplo, en Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, y en Irma Méndez, *Transición a la democracia...*, *op. cit.*

electorales estatales se volvieron relativamente homogéneas a partir de 1996; sin embargo, hay matices muy considerables²³ y, como mostraremos más adelante, hoy en día los estados innovan y experimentan en una gama muy amplia de aspectos relacionados con la organización de las elecciones y las garantías de equidad en la competencia partidista.

LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES LOCALES, CINCO ESTUDIOS DE CASO²⁴

De manera muy evidente, desde 1985, las elecciones locales en México comenzaron a generar conflictos sociales muy tensos derivados de campañas inequitativas y de resoluciones injustas o, por lo menos, discutibles. En un buen número de casos, estas elecciones generaron movimientos de protesta, fuera de los canales institucionales, de un actor que se volvería muy visible en este periodo: la sociedad civil.

Como puede verse en el cuadro 1, la participación política no convencional creció de manera sustancial a partir de finales de los ochenta. Los porcentajes que se muestran para 1980 reflejan los bajos niveles de participación no electoral en un sistema que todavía podía catalogarse básicamente como autoritario. Sin embargo, los niveles de todos los tipos de participación política no convencional que presentamos en el cuadro aumentaron sustancialmente entre 1980 y 1990, periodo que se caracteriza por una intensa movilización social. La segunda columna en el cuadro corresponde al

²³ Irma Méndez, *Transición a la democracia...*, op. cit. Mauricio Merino, *La transición votada*, op. cit. Alejandro Monsiváis, op. cit. "La equidad electoral...", y Jacqueline Peschard (coord.), *El federalismo electoral...*, op. cit.

²⁴ Es importante señalar que la selección de casos es ilustrativa, no pretende ser exhaustiva, ni ser una muestra representativa estadísticamente de los 31 estados del país. El criterio de selección más importante consistió en que fueran entidades en las que hubiera habido indicios de presión para modificar la legislación electoral estatal o federal y proponer innovaciones en ese rubro.

*Evolución de tipos de participación política no electoral
(porcentajes)*

<i>Tipo de participación no electoral</i>	1980	1990	1997	2001*	2008*
Muy interesado en política	4.1	8.2	9.5	10.9	N.D.
Firmó petición	9.5	34.7	28.3	31.4	20.8
Participó en boicot	1.3	6.9	8.6	N.D.	N.D.
Participó en manifestación	8.9	22.0	9.6	14.5	17.2
Participó en huelga	1.9	7.4	5.6	5.3	N.D.
Participó en ocupación de edificios públicos	1.6	5.2	4.2	2.4	4.7
N=	1 837	1 531	1 510	4 183	5 056

Fuente: Elaborado por las autoras con datos de *Agregado Oficial de 5 Oleadas del World Values Survey 1981-2008*, World Values Survey Association. www.worldvaluessurvey.org, y de ENCUP 2001 y 2008 para 2001 y 2008.

año de 1990, un periodo de amplias movilizaciones, entre las que destacan el movimiento cardenista, los movimientos y organizaciones populares que se formaron a raíz del sismo de 1985 (v.g., la Unión de Víctimas del Terremoto) y, por supuesto, una serie de movilizaciones poselectorales tras distintos procesos electorales estatales cuestionados por la oposición.

Para 1997, la mayoría de las actividades disminuyen sus porcentajes con respecto a los niveles de 1990, y aunque para 2001 vuelven a aumentar con respecto a 1997, en ningún caso se alcanzan los niveles de 1990. Este fenómeno, según Patricia Hipsher,²⁵ se debe a que en contextos de mayor apertura y libertad de acción, los movimientos sociales tienden a la desmovilización y a la bús-

²⁵ "Democratization and the Decline of Urban Social Movements in Chile and Spain", en *Comparative Politics*, vol. 28, núm. 3, 1996, pp. 273-297.

queda de formas institucionales de acción colectiva, justamente porque los medios e instrumentos extralegales pierden legitimidad en el nuevo contexto.

Ahora bien, la regionalización del conflicto electoral puede explicarse por la fragmentación de la competitividad en el sistema electoral nacional, junto con la determinación del gobierno federal de desviar las presiones de apertura democrática del sistema hacia los subsistemas locales. En este tipo de elecciones, las negociaciones formales e informales entre partidos opositores fueron una constante, hecho que revelaba tanto los bajos niveles de confianza entre estos actores como la limitada capacidad del marco legal para dar salida a las inconformidades de los contendientes.²⁶ Tanto los conflictos electorales regionales como la flagrante incapacidad del sistema para resolverlos se convertirían más tarde en los motores de impulso, en distinto grado, de las reformas electorales que estamos analizando.

Como mostramos en esta sección, y en coincidencia con Denise Torres,²⁷ entre las motivaciones más importantes de las reformas electorales federales de 1986 y de 1990 se encuentra el ciclo de elecciones locales de 1985 y 1986: Campeche, Colima, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora tuvieron elecciones el 7 de julio de 1985; San Luis Potosí, el 1 de diciembre de 1985, y Chihuahua, el 7 de julio de 1986.

Dada su competitividad, las elecciones que recibieron más atención dentro y fuera de México fueron las de Nuevo León y las de Sonora del 7 de julio de 1985. Como la prensa estadounidense envió observadores a estas elecciones, el PRI, a través de la Dirección de Comunicaciones de la Presidencia, intentó convencer a los medios de comunicación estadounidenses de cubrir otras elecciones.

²⁶ Jean François Prud'homme, "State Electoral Conflicts and National Interparty Relations in Mexico 1988-1994", en W. Cornelius, T. Eisenstadt y J. Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1999.

²⁷ "Electoral Reform in Mexico, 1964-1996. A Trend Toward Pluralism?", tesis doctoral, Sul Ross University, 1996.

nes y distribuyó un comunicado a diversos medios que enfatizaba el carácter reformista del partido.²⁸

Nuevo León

Nuevo León es un ejemplo pionero e ilustrativo de cómo el régimen político autoritario cedió progresivamente en el plano electoral, dada la presión que ejercieron los partidos de oposición y la sociedad civil para establecer reglas democráticas. Conscientes de que la última reforma electoral local de 1976 no garantizaba el respeto a la voluntad popular mediante el voto, un grupo de empresarios del estado integraron un movimiento denominado Conciencia Democrática y prepararon un documento titulado “Manifiesto de la Democracia Mexicana”.²⁹ En este documento, las elecciones se caracterizaban como “una oportunidad para dar muestra patente de que los mexicanos tenemos la conciencia cívica necesaria para autodeterminarnos como pueblo soberano”, y se hacían demandas específicas para lograr “elecciones limpias, transparentes y pacíficas”.³⁰

Este antecedente se convertiría en una petición concreta para establecer mejores condiciones para la competencia electoral en las elecciones estatales de 1985. Estos comicios causaron un enfrentamiento entre policías y manifestantes que reclamaban el triunfo del candidato panista, Fernando Canales Clariond. Ante la acusación de fraude, la singular ofensiva del llamado Frente Político Popular, movilizado por el PAN, cuestionaba la legitimidad del candidato priísta, Jorge Treviño, desde dos frentes. Por un lado, en el

²⁸ Thomas G. Sanders, “Mexico’s Emerging Political Crisis”, en *USFI Reports*, TGS-13-85, 1985, pp. 1-7.

²⁹ Laura Nelly Medellín, “La travesía de la liberalización política de Nuevo León”, en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XII, núm. 35, 2006, pp. 65-91.

³⁰ “Manifiesto de la Democracia Mexicana”, en *El Porvenir*, 6 de julio de 1985, p. 18b.

frente jurídico, se impugnaron los resultados en el Colegio Electoral del Congreso de Nuevo León, en los tribunales electorales locales y en la Suprema Corte de Justicia. Por otro, en las distintas movilizaciones ciudadanas contra el fraude,³¹ destaca la Marcha de la Soberanía que dio lugar a la Asamblea Democrática Electoral (ADE).

En un ambiente de efervescencia ciudadana se creó un movimiento cívico que reclamó el respeto al voto y que más tarde derivaría en una propuesta innovadora de ley electoral. Tras los actos violentos que provocó la Marcha de la Exigencia, el 20 de septiembre de 1985, la ADE presentó la iniciativa de Ley Electoral Democrática de Nuevo León. La iniciativa recibió el respaldo de Acción Nacional, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Frente Popular Tierra y Libertad, además de ciudadanos sin partido.

En términos de las campañas y de la organización de los procesos electorales, las propuestas más importantes de la iniciativa eran: autoridades electorales independientes, padrón confiable, credencial con fotografía, sanciones a delinquentes electorales, acceso equitativo a medios de comunicación y candidaturas independientes.³² Aunque la presión de las movilizaciones y de la ADE obligaron a la apertura del debate sobre la reforma electoral local un año más tarde, a final de cuentas el Congreso estatal con mayoría priísta archivó e ignoró buena parte de la propuesta de la asamblea. Aunque la reforma a la Ley Electoral del Estado representó un avance con la creación de un Tribunal Electoral (que resolvería las controversias asociadas con los procesos electorales), no modi-

³¹ En el estado se organizaron varias manifestaciones contra el fraude electoral: el 9 de julio, la Marcha de la Democracia; el 12 de julio, la Marcha de la Dignidad; el 26 de julio, la Marcha de la Soberanía, y el 2 de agosto, la Marcha de la Exigencia. Javier Livas, "Muera el PRI. 20 años de lucha por la democracia", Monterrey, mimeo, agosto de 2002, p. 19.

³² Iniciativa de Ley Electoral Democrática del estado de Nuevo León presentada al Congreso del estado por los integrantes de la ADE, Monterrey, N.L., 20 de septiembre de 1985, mimeo, en "Relatoría de las iniciativas y propuestas para la renovación de la legislación electoral del estado", Archivo Legislativo del Congreso del Estado de Nuevo León.

ficó las condiciones de inequidad en la competencia, pues el Ejecutivo estatal era todavía el actor central en la organización de los comicios.³³

Finalmente, es importante resaltar que, aun cuando la propuesta de la ADE no fue aprobada en el Congreso estatal, las reformas electorales federales de 1994 y 1996 retomaron varias de sus iniciativas un decenio más tarde.

Sonora

En las elecciones estatales de 1985 en Sonora, estaban en juego la gubernatura y 68 ayuntamientos y se desarrollaron de manera muy parecida a las de Nuevo León. Al igual que Canales Clariond, Adalberto Rosas, candidato del PAN a la gubernatura, era un empresario que decidió canalizar por medio de este partido su oposición al partido oficial.

Documentos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) de esa época revelan con claridad que la Secretaría de Gobernación orquestó un enorme fraude contra la candidatura de Rosas en Sonora.³⁴ De acuerdo con estos documentos, el gobierno federal instrumentó diversas acciones ilegales para imponer como gobernador al candidato del PRI, Rodolfo Félix Valdés, a quien Rosas derrotó 10 a 1 en las elecciones de julio. En los documentos que forman parte del expediente titulado "Panorama político en Sonora 1984" se señala:³⁵

³³ Laura Nelly Medellín, "La travesía de la liberalización...", *op. cit.*

³⁴ Gracias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, el Cisen se vio obligado a revelar al público sus archivos secretos. Juan Carlos Zúñiga, "Debió 'Pelón' ser gobernador", en *El Imparcial*, 6 de octubre de 2002. El fraude en las elecciones en Sonora de 1985 se documenta, en particular, en el expediente 026-037-001 de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), 8 de julio de 1985.

³⁵ *Idem.*

La experiencia electoral de 1982 fue fatal. La de 1985 será desastrosa; a Félix Valdés habrá que imponerlo porque democráticamente no ganará, del mismo modo que ningún otro del PRI, quien fuere. Félix Valdés perderá 10 a 1 frente al candidato del PAN Adalberto Rosas López. Y es que además Félix Valdés no tiene el apoyo del gobernador Samuel Ocaña García.

Entre las acciones que se proponen para llevar a cabo el fraude, la Dirección Federal de Seguridad (DFS) menciona el “embarazo” y el robo de urnas, la compra de votos, el control total sobre la Comisión Local Electoral y la conformación de grupos de choque para agredir a los opositores. Con detalle, los documentos del Cisen también indican que, después del arrollador triunfo de Rosas, el operador líder del “embarazo” de urnas en todo el estado fue Maximiliano Silerio Esparza (delegado del CEN del PRI estatal).³⁶ Estas elecciones fueron calificadas por varios autores como “las más sucias de la historia reciente de México”.³⁷

Al igual que en Nuevo León, las manifestaciones de resistencia civil surgieron pronto y resultaron muy tensas: más de 2 000 panistas bloquearon la frontera entre Agua Prieta y Douglas, Arizona, y demandaron la anulación de las elecciones; el bloqueo se mantuvo por seis días aun a pesar de las protestas de las maquiladoras locales y del sindicato de sus trabajadoras por la escasez de materia prima.

En aquel momento, la oposición no contaba con la evidencia para probar las irregularidades en las elecciones; en consecuencia, el candidato del PRI asumió la gubernatura y el partido mantuvo la hegemonía en los gobiernos municipales. Sin embargo, los conflictos poselectorales se habían vuelto habituales desde 1979³⁸ y

³⁶ *Idem.*

³⁷ Wayne A. Cornelius, *Subnational Politics...*, op. cit., p. 131.

³⁸ En los documentos provenientes de los archivos del Cisen se afirma, además, que el PRI también cometió fraude electoral en 1982, pues perdió en 18 de los 69 municipios, entre ellos: Hermosillo, San Luis Río Colorado, Agua Prieta, Nogales, Naco, Ciudad Obregón, Navojoa, Guaymas y Empalme.

reflejaban la necesidad de una revisión de la Ley Electoral para encontrar salidas a la crisis de legitimidad que reinaba en la segunda entidad federativa más grande del país. En septiembre de 1987, con las reformas y adiciones realizadas a la Constitución local y con la Ley Electoral para el Estado de Sonora del mismo año, se instituye el Tribunal de lo Contencioso Electoral como organismo autónomo de carácter administrativo y dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja.³⁹

Con la adición de un párrafo al artículo 22 de la Constitución local, se incorporan los medios de impugnación necesarios para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto a la Constitución y a la Ley Electoral. Asimismo, el proceso electoral se dividió en tres etapas, permitiendo con ello que en el transcurso de las mismas se fueran interponiendo los recursos contra las resoluciones de los organismos electorales, o bien, que si la actuación de éstos no era impugnada, se presumiera la aceptación de las actividades que realizaban. Por lo tanto, la reforma de 1987 precisó que en cada etapa, en caso de que se hubiesen interpuesto medios de impugnación, las resoluciones atribuirían un carácter definitivo a la actividad desarrollada por los organismos electorales.

En esta reforma se contemplaron los recursos de revocación, revisión, apelación y queja; por otra parte, en los preceptos relativos se estableció quiénes podían interponer los recursos contra actos o resoluciones que consideraran violatorios de sus derechos electorales y se especificaron los procedimientos para la substanciación de los medios de impugnación.

Esta reforma estableció innovaciones al sistema de recursos en el proceso electoral, al señalar que los medios de impugnación no

³⁹ Juan Poom Medina, "Gobiernos divididos en Sonora: una reflexión sobre la LV (1997-2000) y la LVI (2000-2003) Legislaturas locales", en Carlos Casillas, Carlos Pérez *et al.*, *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/556/6.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2010).

serían resueltos en definitiva por el organismo electoral que emitió el acto, sino por una autoridad diferente, el Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral. Aunque con la creación de éste se avanzó de manera significativa en materia de justicia electoral, este esquema tuvo algunas limitantes, pues el Congreso estatal conservó la potestad de “autocalificación”, restringiendo con ello las facultades del Tribunal en materia de nulidad de las elecciones.⁴⁰ En este caso, es complejo establecer si las reformas estatales influyeron sobre la federal o viceversa, pues el Tribunal de lo Contencioso Federal surge prácticamente al mismo tiempo que los tribunales electorales estatales de Guanajuato, Nuevo León y Sonora.

Chihuahua

A lo largo de la década de los ochenta, las movilizaciones electorales de Acción Nacional en Chihuahua tuvieron un efecto muy significativo sobre las protestas de la oposición en otros estados contra el fraude. Los casos más importantes fueron las protestas y las campañas de resistencia civil contra el fraude electoral en las elecciones de 1985 y 1986.

Las elecciones federales de 1985 en Chihuahua adquirieron importancia a nivel nacional por tres razones principales. Primero, las elecciones eran un medio para evaluar la reacción de los ciudadanos al programa de recuperación económica del gobierno y una prueba de la viabilidad del sistema político en conjunto en un periodo de intensa crisis. Segundo, los medios se encargaron de señalar a Chihuahua y a los otros estados en los que el PRI podía perder (tales como Nuevo León y Sonora) como pruebas a la “renovación moral” propuesta por Miguel de la Madrid. Finalmente, la prensa de los Estados Unidos también mostró un interés inusual

⁴⁰ Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa de Sonora, “Breve reseña histórica”, en <http://www.teetisonora.org.mx/tribunal/brevere-sena.htm> (consultado el 15 de mayo de 2010).

en las elecciones, lo cual aseguró una amplia cobertura de los medios internacionales.⁴¹

Las elecciones federales del 7 de julio de 1985 confirmaron el crecimiento del panismo en Chihuahua. Acción Nacional ganó cinco de los 10 distritos federales, un resultado que se confirmó al día siguiente de la elección gracias a los conteos parciales y los observadores de los distintos partidos que firmaron las actas. Sin embargo, también hubo instancias de fraude que incluyeron la descalificación de urnas en los nichos de dominio panista y la alteración de resultados en casillas rurales.⁴²

Ahora bien, si la campaña electoral fue intensa, el escenario poselectoral la superó: el PRI estaba dispuesto a defender la victoria que había urdido, mientras el PAN puso en marcha una estrategia de movilización política e ideológica para “la defensa del voto” sobre la cual basó la resistencia contra el fraude. La movilización social tuvo expresiones muy variadas y diversas: el PAN organizó caravanas de automóviles en Chihuahua y Ciudad Juárez (miles de personas tomaron los puentes internacionales que unen a Ciudad Juárez y El Paso), huelgas de hambre de líderes panistas,⁴³ paros laborales, marchas, mítines y manifestaciones frente a casas de miembros sobresalientes del gobierno estatal priísta, además de las denuncias de fraude de intelectuales prominentes y obispos católicos en periódicos nacionales.

Con estos antecedentes, y ante el peligro de perder la gubernatura en las elecciones estatales del año siguiente, el PRI desarrolló una nueva estrategia para recuperar los espacios perdidos en el estado y derrotar a la sociedad civil antipriísta. Ante la renuncia del gobernador Ornelas y con los conflictivos procesos electorales

⁴¹ Alberto Aziz Nassif, “Chihuahua y los límites de la democracia electoral”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 49, núm. 4, 1987, pp. 182-183.

⁴² *Ibid.*, p. 195.

⁴³ El 1 de julio el alcalde de Chihuahua, Luis H. Álvarez, y dos ciudadanos prominentes de Ciudad Juárez, el doctor Víctor Manuel Oropeza y el empresario Francisco Villarreal, iniciaron una huelga de hambre para exigir que se respetara el proceso electoral. El ayuno duró hasta el 10 de agosto.

en San Luis Potosí, Nuevo León y Sonora en 1985, en Chihuahua se elaboró una propuesta de reforma electoral que tenía como objetivo ganar las elecciones de 1986 sin cuestionamientos y, desde luego, debilitar a la oposición.

La reforma electoral de 1985 en Chihuahua consistió en modificar 25 de los 113 artículos del apartado “de los partidos políticos y los procesos electorales” del Código Administrativo del Estado. Entre las modificaciones destacan cuatro que se proponían asegurar la presencia del PRI en el proceso electoral y dificultar la de la oposición: la integración y operación de la Comisión Estatal Electoral, las reglas sobre la propaganda, los representantes de casillas y el cómputo de los resultados.

La Comisión Electoral Estatal

La reforma se propuso reforzar la composición priísta en la Comisión convirtiéndola en el órgano electoral estatal con mayor representación del gobierno estatal en todo el país⁴⁴ y con atribuciones discrecionales para la vigilancia del proceso electoral.

Las reglas sobre la propaganda

La nueva ley preveía la suspensión del registro de las planillas que hicieran propaganda electoral durante los tres días previos a la elección. Este punto de la reforma es relevante, dado que en la madrugada del 6 de julio, día de la elección, se repartieron volantes con propaganda del PAN en plazas, cines, iglesias y calles transitadas

⁴⁴ El Consejo se conformaba con tres miembros designados por el gobernador (el presidente y dos vocales), el director de Gobernación, cuatro miembros del Poder Legislativo; un miembro por cada partido registrado y un notario en funciones. De esta forma, el PRI tenía 10 votos seguros, más los de los partidos cobijados por su gobierno (PST, PPS y PARM), con lo cual alcanzaba 13 votos de 17 totales. Alberto Aziz Nassif, “Chihuahua y los límites...”, *op. cit.*, p. 181.

de las ciudades de Chihuahua y Ciudad Juárez invitando a los ciudadanos a no votar. De acuerdo con Aziz Nassif y Moreno, el PAN no recibió sanción, pues fue evidente que miembros del PRI habían repartido la propaganda.⁴⁵

Los representantes de casilla

Para dificultar que los partidos de oposición tuvieran representantes en el mayor número de casillas (p. e., asignando militantes de zonas urbanas a rurales o incluso aprovechando la militancia de otros estados), se estipuló que éstos debían tener por lo menos seis meses de residencia en la sección donde se encontrara la casilla en la que fungirían como tales.⁴⁶ En las elecciones federales de 1985, las firmas de los representantes del PAN y del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) en las actas de escrutinio se convirtieron en una garantía de su veracidad. Sin embargo, en 1986, la nueva regulación provocó que se desconociera a la mayoría de los del PSUM y, por tanto, ya no era posible contar con su testimonio.⁴⁷

El cómputo de los resultados

La nueva legislación estableció que sólo sería válida el acta de escrutinio que se encontraba dentro de la urna y no las copias de los

⁴⁵ Era, desde luego, muy desconcertante que el PAN sugiriera no votar a última hora y tampoco tenía sentido que arriesgara la cancelación de su registro por hacer campaña en los tres días previos a la elección. La maniobra fue tan evidente que ni el PRI ni los partidos paraestatales pidieron el retiro del registro a la planilla panista. *Ibid.*, p. 189. Olga Leticia Moreno, *¿Qué pasó en Chihuahua?*, México, Edamex, 1986.

⁴⁶ Además, el número de representantes generales de los partidos para vigilar la elección en los distritos y municipios se restringió a sólo tres. Número claramente insuficiente, pues hay casos en zonas urbanas con más de 300 casillas o zonas rurales con una geografía de acceso complicado. Alberto Aziz Nassif, "Chihuahua y los límites...", *op. cit.*, p. 192.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 198.

representantes de casilla. Según Aziz Nassif,⁴⁸ esta medida permitió que, cuando los resultados fueran desfavorables para el PRI, se cambiaran las actas después del conteo.

Desde luego, el PAN se opuso de manera muy enfática a la reforma de 1985, pues creaba una arena electoral injusta en el estado con el claro propósito de debilitar a los partidos de oposición. La reforma, desde luego, derivó en elecciones muy conflictivas y en acusaciones de fraude por el triunfo del priísta Fernando Baeza. Las respuestas y protestas del PAN fueron muy variadas: denuncias ante los medios de comunicación, marchas hacia la capital, huelgas de hambre de alcaldes panistas,⁴⁹ boicoteo a medios masivos de comunicación como el diario *Novedades* o a comercios como Futurama.⁵⁰ Además, la fracción parlamentaria federal del PAN celebró audiencias con el Presidente de la República y con el secretario de Gobernación para discutir el tema; el PAN interpuso también una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.⁵¹

Otros grupos sociales, no necesariamente afiliados al PAN, manifestaron su inconformidad respecto al fraude: los obreros continuaron las huelgas que realizaban desde un año antes de las elecciones, el movimiento campesino del noreste del estado cerró carreteras y bodegas, los empresarios asociados en cámaras empresariales como la Canaco y la Canacindra desplegaban anuncios invitando al Consejo Electoral Estatal a revisar las acusaciones de fraude. La Iglesia católica oficiaba misas con discursos contra el fraude, repartió volantes, realizó talleres de la democracia e incluso amenazó con suspender el culto en el estado.⁵²

⁴⁸ *Ibid.*, p.

⁴⁹ Los alcaldes de Chihuahua, Luis H. Álvarez, y de Ciudad Juárez, Víctor Manuel Oropeza, así como el empresario Francisco Villarreal, empezaron un campamento de lucha contra el fraude que duró 41 días, el lema de resistencia fue "democracia o muerte", pues la estrategia fue recurrir a la huelga de hambre. *Ibid.*, p. 204.

⁵⁰ Alberto Aziz Nassif, "Chihuahua y los límites...", *op. cit.*, y Olga Leticia Moreno, *¿Qué pasó en Chihuahua?*, *op. cit.*

⁵¹ *Ibid.*, p.

⁵² Olga Leticia Moreno, *¿Qué pasó en Chihuahua?*, *op. cit.*

Hay claras similitudes entre la reforma de 1985 en Chihuahua y la reforma federal de 1986, en particular, Méndez de Hoyos argumenta que se trataba de reglas electorales que limitaban la competencia.⁵³ Uno de los principales cambios en la legislación federal fue la composición de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales y las distritales. La reforma federal estableció que el partido con mayor votación en la elección anterior tendría el mayor número de representantes en la Comisión; además, se integrarían un senador, un diputado federal y el secretario de Gobernación. El resultado de esta reforma fue, al igual que en Chihuahua, una sobrerrepresentación del gobierno, pues el PRI tenía 16 representantes y la oposición sólo 12 en conjunto. Desde luego, con esta conformación, la imparcialidad de la Comisión era muy cuestionable, pues el PRI tenía asegurada la mayoría de votos en todos los órganos electorales con poder de decisión.⁵⁴

Como en 1985, el proceso electoral estatal de Chihuahua de 1986 también estuvo plagado de irregularidades antes de las elecciones (el padrón electoral sufrió cuestionamientos severos), durante las elecciones (rellenado de urnas, expulsión de representantes de la oposición, entre otras), y después de las elecciones (por la parcialidad del dictamen del Colegio Electoral dada su composición).

En las distintas manifestaciones de descontento participaron muy diversos segmentos de la sociedad, con predominio de la clase media: Iglesia, empresarios, miembros de partidos e intelectuales, entre otros. A pesar de todo, la estrategia de reforma electoral en Chihuahua tuvo éxito: Fernando Baeza tomó posesión del cargo el 3 de octubre de 1986 y el presidente De la Madrid asistió a la ceremonia.

⁵³ Irma Méndez de Hoyos, "Las reformas electorales en México y el seguimiento y transformación del Instituto Federal Electoral", en *Revista Iniciativa*, año 2, núm. 13, 2001, pp. 63-79, en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLE-MEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa13/articulo5.htm> (consultado el 18 de abril de 2010).

⁵⁴ *Ibid.*, p. 32.

La contrarreforma electoral de Chihuahua en 1985 muestra con claridad la importancia que el PRI y los partidos de oposición otorgaban a la legislación electoral estatal, es decir, a las reglas que definen la organización de las elecciones. De hecho, las elecciones de 1986 ilustran con precisión que, en la práctica, al controlar las instituciones electorales, un partido podía garantizar su triunfo por medios legales o extralegales.

Baja California

La alternancia política en Baja California se inició en 1983 con el reconocimiento del triunfo del candidato del Partido Acción Nacional, Ernesto Ruffo, en la elección para alcalde del municipio de Ensenada. Seis años más tarde, en las elecciones del 2 de julio de 1989, Ruffo ganó la gubernatura del estado como abanderado del PAN y su partido obtuvo la primera mayoría en el Congreso local y las alcaldías de Tijuana y Ensenada.⁵⁵ Así fue como Baja California se convirtió en el primer estado gobernado por un partido diferente al PRI. Con los triunfos de 1989, el PAN gobernaba 60% de la población municipal y contaba con 9 de los 19 escaños del Congreso; sin embargo, no alcanzaba la mayoría simple para aprobar reformas y proyectos que cumplieran con las expectativas de sus votantes; por lo tanto, necesitaba aliarse con los diputados de representación proporcional de otros partidos de oposición.⁵⁶

Como ya se ha mencionado, el partido hegemónico se encontraba en crisis. Los fraudes electorales en las elecciones federales de 1988 y en las estatales de Chihuahua en 1986 impulsaron la re-

⁵⁵ El Congreso se integró con 9 diputados del PAN, 6 del PRI, 1 del PARM, 1 del PPS, 1 del PFCRN y 1 del PRD (15 diputados de mayoría relativa y 4 de representación proporcional). El PRI conservó las alcaldías de Mexicali y Tecate. Víctor Alejandro Espinoza Valle, "El congreso del estado en Baja California. Del partido hegemónico al partido dominante, 1980-1997", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, 1998, p. 273.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 274.

forma electoral de Baja California en 1991. Después de la toma de posesión de Ernesto Ruffo a finales de 1989, el gobierno panista de Baja California se propuso democratizar el sistema.

Desde luego, la motivación central para promover la reforma electoral estatal fue garantizar procesos electorales más justos en los que se dejaran de lado las sospechas de fraude que, además, parecían incrementar el abstencionismo en el estado.⁵⁷ Un componente esencial de la reforma fue la preparación de un padrón electoral confiable mediante la credencial de elector con fotografía.⁵⁸ La campaña publicitaria para promover la nueva credencial electoral estatal, por otra parte, puso énfasis en la idea de una nueva forma de gobernar el estado. La aprobación de la reforma requirió de hábiles negociaciones políticas por dos razones: primera, el gobierno de Ruffo no contaba con mayoría en el Congreso local y, segunda, dada la legislación estatal vigente, el Consejo Estatal Electoral tenía que aprobarla también.

Para obtener apoyo ciudadano, en julio de 1990, el gobernador Ruffo convocó a una consulta pública para acordar con los diferentes actores los términos precisos de la reforma electoral. En la consulta se esperaba la participación activa de los partidos políticos; no obstante, sólo el PRI y el PPS acudieron a las primeras sesiones para luego retirarse argumentando la ausencia de los otros partidos. Aun en estas condiciones, el gobernador envió un proyecto de ley electoral al Congreso local en el que destacaban un padrón electoral con

⁵⁷ En las elecciones de 1989, la proporción de votantes que se abstuvieron de votar fue de 55.8%, la mayor proporción registrada en cualquier elección en la historia de la entidad. Víctor Espinoza, "El congreso del estado...", en *Revista Mexicana de Sociología*, op. cit.

⁵⁸ El proceso de credencialización en el país se inició en 1973 mediante el Registro Nacional de Electores (RNE) y la emisión de la credencial permanente de elector que era de color verde y contaba con firma y huella digital. En 1982 se emitió una credencial de elector plastificada y con los mismos datos que su predecesora. En 1991 se expidió una credencial para votar sólo para las elecciones de ese año. Humberto Hernández Soto, *Democracia y federalismo: la credencial electoral con fotografía como instrumento formal de la transición democrática*, Mexicali, México, UABC/Porrúa, 2008, p. 130.

novedosas características y la credencial estatal electoral con fotografía. La iniciativa, sin embargo, se rechazó, pues el PRI y el PRS sostuvieron que era necesario priorizar la construcción de obras públicas frente al innecesario gasto asociado a la reforma electoral.⁵⁹

Irma Campuzano relata que cuando el gobernador presentó otra versión del proyecto de ley al Congreso en agosto de 1990, los partidos de oposición lo aceptaron en medio de difíciles negociaciones.⁶⁰ De hecho, en marzo de 1992, Ruffo declaró al diario *La Crónica* que el convenio firmado con el secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, para utilizar el padrón electoral federal y mantener su derecho de expedir una credencial estatal, en la práctica, facultó a su gobierno para expedir la credencial estatal electoral. A final de cuentas, la resolución de Gutiérrez Barrios parece haber presionado a los diputados del PRI en el Congreso local para aprobar la expedición de la credencial.

La Comisión Estatal Electoral aprobó la propuesta del Registro Estatal de Electores (incluyendo el modelo de credencial estatal de elector) por mayoría de votos en octubre de 1991. La propuesta también consideraba el establecimiento de las delegaciones municipales del Registro Estatal de Electores y la instalación de 90 módulos en el estado para la expedición de credencial.

La reforma a la Ley Electoral de Baja California del 20 de febrero de 1992 incluyó el modelo de credencial con, por lo menos, los datos registrales referentes a apellidos y nombres completos, domicilio, sexo, fecha de nacimiento, año de registro, número de credencial estatal de elector, clave del elector, fotografía del elector, firma y huella. Desde luego, las reformas más sobresalientes de la ley, dadas las experiencias de fraude en otras elecciones estatales, fueron el padrón electoral, elaborado con la técnica censal de información casa por casa en todo el estado y la credencial para votar con fotografía por su importancia política y sus característi-

⁵⁹ *Ibid.*, p. 164.

⁶⁰ Irma Campuzano Montoya, *Baja California en los tiempos del PAN*, México, 1995.

cas innovadoras. El nuevo padrón y la credencial constituyeron pasos iniciales para garantizar una competencia electoral justa y, de esta manera, se convirtieron en un estandarte de autonomía del primer gobierno estatal de oposición frente a un gobierno federal altamente centralizado.⁶¹

En primera instancia, desde luego, la emisión de la credencial electoral estatal obedecía a los acontecimientos del contexto local tanto en Baja California como en otros estados; sin embargo, su influencia alcanzó al nivel federal cuando la credencial para votar con fotografía se utilizó por primera vez en las elecciones federales de 1994.

Los partidos políticos representados en la Comisión Federal de Vigilancia del Registro Federal de Electores discutieron incluir la fotografía del ciudadano en la credencial electoral en 1992. El gobierno federal también decidió elaborar un nuevo padrón electoral previendo su actualización permanente y tomó medidas referentes a la producción de listas nominales para que, previa su revisión, se entregaran a los consejos locales del Instituto Federal Electoral (IFE) y a las mesas directivas de casilla para que tuvieran un control adecuado de los ciudadanos con derecho a votar en las elecciones.⁶² En abril de 1992 el Consejo General del IFE acordó depurar de manera integral el padrón electoral y expedir una nueva credencial con fotografía que también funcionaría como mecanismo de identificación ante instituciones públicas y privadas.

San Luis Potosí

La elección para la gubernatura de San Luis Potosí en agosto de 1991 se llevó a cabo en un contexto precedido por una larga tradi-

⁶¹ Humberto Hernández Soto, *Democracia y federalismo...*, op. cit., p. 140.

⁶² Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, De reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para establecer la credencial de elector con fotografía, presentada por el diputado Jorge Uscanga Escobar, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del martes 30 de junio de 1992.

ción de fuertes luchas de la oposición por conseguir elecciones limpias. Esta tradición data desde el movimiento navista en la década de 1950 y se revigorizó en el transcurso de las movilizaciones en contra del fraude que cometió el PRI durante las elecciones municipales de 1982 y 1986 en la capital del estado.⁶³

En términos de las fuerzas políticas locales, el PRI enfrentó las elecciones de 1991 con una maquinaria fracturada por más de 10 años de luchas contra fuerzas opositoras autónomas que se unieron bajo el estandarte del Frente Cívico Potosino —la organización civil derivada del movimiento navista.⁶⁴ La Coalición Democrática Potosina, una amplia coalición que reunió al Partido Acción Nacional, al Partido de la Revolución Democrática, al Partido Demócrata Mexicano y al Frente Cívico, postuló al carismático doctor Salvador Nava a la gubernatura. El PRI, en contraste, postuló a Fausto Zapata, quien había desarrollado su carrera política fuera de San Luis Potosí y que era relativamente impopular.⁶⁵

⁶³ Jean François Prud'homme, "State Electoral Conflicts...", *op. cit.*

⁶⁴ En 1958, el doctor Salvador Nava inició un movimiento político que se extendió por más de tres décadas, al encabezar, dentro del PRI, un movimiento contra el cacicazgo de Gonzalo N. Santos. Nava se postuló como candidato independiente para la presidencia municipal de San Luis Potosí en diciembre de 1958, cuando se le negó la candidatura del PRI, y obtuvo una contundente victoria (26 319 votos) frente al candidato del entonces hegemónico PRI (1 638 votos). A finales de 1961 se postuló como candidato independiente a la gubernatura, los seguidores de Nava impugnaron las elecciones ante las irregularidades en el proceso electoral y el robo de urnas, y organizaron protestas contra el resultado electoral que se reprimieron de manera violenta: el Ejército destruyó las instalaciones del *Diario Tribuna*, órgano de comunicación del movimiento navista, y el doctor Nava y varios de sus simpatizantes estuvieron encarcelados por un mes. Nava continuó en el movimiento, pero el violento hostigamiento que sufrió lo obligó a retirarse de la vida pública hasta 1983 cuando triunfó nuevamente en las elecciones para presidente municipal de la capital del estado. Para amplias y detalladas narrativas sobre el movimiento navista, véase Tomás Calvillo, *El navismo o los motivos por la dignidad*, San Luis Potosí, Libro Mayor, 1986; y Miguel Ángel Granados Chapa, *¡Nava sí, Zapata no!*, México, Grijalbo, 1992.

⁶⁵ José de Jesús Gama, "San Luis Potosí: una alternancia política conflictiva", en Manuel Larrosa y Leonardo Valdés (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México*, México, UAM/Fundación Rafael Preciado Hernández, 1998, p. 150.

La campaña estuvo marcada por una gran disparidad de recursos y por la parcialidad de los medios de comunicación. Durante la jornada electoral, se denunciaron múltiples irregularidades: rechazo a los representantes de la Coalición por las mesas directivas de casillas, boletas sin sello, falta de boletas y urnas, diferencia entre número de boletas entregadas y número de votos contabilizados, diferencia entre número de boletas para elección de gobernador y de diputados, actas finales de escrutinio sin sello ni folio. En los resultados oficiales el candidato priísta obtuvo 359 292 votos y Nava 170 646. La Coalición rechazó los resultados y se transformó en la Coalición de Resistencia Cívica cuyo objetivo principal era evitar que Zapata asumiera el cargo de gobernador.⁶⁶

Entre los actos de resistencia que organizó la Coalición destacaron: la Marcha del Silencio en la que Nava se autoproclamó gobernador moral de San Luis Potosí, las protestas de las mujeres navistas durante el último informe del gobernador Ortiz Santos y el bloqueo de la entrada al palacio de gobierno, el bloqueo de las carreteras de acceso a la capital y la Marcha de la Dignidad.

La Marcha de la Dignidad de Nava estableció como destino el Distrito Federal, a menos que se cumplieran ciertas condiciones, entre las más importantes destacaba la renuncia de Zapata a la gubernatura. La marcha comenzó a recibir apoyo en numerosas localidades y, por lo tanto, se temía que se transformara en un movimiento nacional. Ante la presión que representó la marcha, Zapata renunció el 9 de octubre y el priísta Gonzalo Martínez Corbalá asumió el puesto de gobernador interino al día siguiente. Como una de las condiciones para dialogar con el nuevo gobernador, Nava solicitó la elaboración de una reforma a la Ley Electoral Estatal.⁶⁷

⁶⁶ Lillian Harris, "San Luis Potosí 1991. De elecciones a elecciones", en Jorge Alonso y Jaime Tamayo (coords.), *Elecciones con alternativas: algunas experiencias en la República Mexicana*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, México, UNAM/La Jornada, 1994.

⁶⁷ Tomás Calvillo, *San Luis Potosí: sociedad, economía, política y cultura*, México, UNAM, 2002.

Días después, los partidos de oposición entregaron al gobernador Martínez Corbalá el documento “Bases para reestablecer el orden constitucional en San Luis Potosí”. En el documento se propuso posponer las elecciones municipales de 1991 para contar con el tiempo suficiente para reformar la legislación electoral de manera que asegurara una contienda transparente y equitativa. Martínez Corbalá no aceptó aplazar las elecciones, pero prometió que comenzaría un proceso de reformas: una primera etapa a corto plazo y una segunda para crear una nueva Ley Electoral a partir de enero de 1992. Como respuesta, los partidos de oposición decidieron no participar en las elecciones, aunque al final el PAN optó por hacerlo.

En las discusiones se consideraron tres propuestas de reforma electoral: la del gobierno de Martínez Corbalá, la de Acción Nacional y la de la Asamblea Democrática por el Sufragio Efectivo (Adese). En la reforma definitiva, sólo se adoptaron las propuestas de la oposición (las del PAN y la de Adese) cuando Arturo Núñez, subsecretario de Gobernación federal, y Antonio Lozano del PAN nacional las aceptaron.⁶⁸

Fue el fraude de San Luis Potosí el detonante de la indignación ciudadana encabezada por el doctor Salvador Nava, de modo tal que, a partir de entonces, nuevos y antiguos movimientos cívicos pondrían en el centro de la discusión algunas demandas democrático-electorales claves: Instituto Federal Electoral autónomo, independiente del gobierno y del partido oficial, topes a los gastos de campañas, oposición al uso de recursos públicos para favorecer a cualquier candidato, equidad de los medios de comunicación sobre la base del derecho a la información, nuevo padrón electoral confiable y vigilancia de la gestión pública.⁶⁹

⁶⁸ Lillian Harris, “San Luis Potosí 1991...”, *op. cit.*, p. 109.

⁶⁹ Miriam Alfie Cohen, “Globalización, democracia y desilusión: la sociedad civil en México (1991-2004)”, p. 3, en <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/12613.pdf> (consultado el 4 de mayo de 2010).

A partir de la conflictiva situación derivada de las elecciones de 1991, en 1992 se llevaron a cabo dos reformas electorales estatales: una el 13 de octubre y otra el 22 de noviembre. En la primera se les concedió a los ministros de culto religioso el derecho a votar, se agregó la figura del registro condicionado a los partidos locales y se les otorgaron franquicias postales y telegráficas. En la segunda, se aumentó el número de distritos electorales, se modificaron aspectos sobre la organización de las elecciones y se aumentó el periodo de permanencia de los diputados locales a cuatro años.

Dos años más tarde, entre octubre y diciembre de 1994, una reforma electoral estatal incluyó la figura del observador electoral, la segunda sala del Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral, las figuras de los consejeros ciudadanos y los magistrados del Tribunal Electoral electos por la legislatura estatal y la desaparición del Colegio Electoral (para eliminar la autocalificación de elecciones por la Cámara de Diputados). También se modificó el procedimiento condicional para suprimir y modificar distritos, suspender y desaparecer ayuntamientos, y revocar o suspender el mandato de alguno de sus miembros.

Tanto la inclusión de la figura de los observadores electorales como la desaparición del Colegio Electoral y, por lo tanto, de la autocalificación de la elección por parte del Congreso local, fueron elementos que se incorporaron de manera casi simultánea en la legislación electoral en San Luis Potosí y en la federal.

LAS INNOVACIONES ESTATALES ELECTORALES DESPUÉS DE 1996, ALGUNAS ILUSTRACIONES

Quince años después de la reforma federal “definitiva” de 1996 que, en cierta medida, se proponía homogeneizar las leyes estatales electorales alrededor de los principios de igualdad, legalidad y transparencia, en esta sección mostramos cómo las legislaciones estatales electorales siguen siendo, en algunos casos, espacios de

innovación local.⁷⁰ Al considerar que nuestros propósitos son sólo ilustrativos, seleccionamos temas que se discutieron alrededor de la reforma electoral federal de 2007 o la reforma política de 2010: cuotas de género en los órganos de gobernanza electoral, candidaturas independientes y mecanismos de participación ciudadana.

*Cuotas de género en los órganos
de gobernanza electoral*

La demanda de establecer cuotas de género en los diferentes espacios públicos de toma de decisiones no se ha limitado a la composición de los Congresos locales; para garantizar una participación equitativa de las mujeres, los estados de Chihuahua, Sonora y Zacatecas consideran cuotas de género para la conformación de sus consejos estatales electorales.⁷¹

Chihuahua

De acuerdo con el artículo 81 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua (2009), la integración del consejo del Instituto Estatal Electoral se realiza con un máximo de 70% de ciudadanos de un mismo género salvo el caso de los representantes de los partidos, y cuando no concurra a la convocatoria pública el número suficiente de ciudadanos para cubrir la proporcionalidad.

⁷⁰ Los casos que se presentan en esta sección sólo proponen ilustrar que, en términos de legislación electoral, algunos estados funcionan como laboratorios de innovación. Para revisiones profundas y exhaustivas de la legislación electoral en los estados, véase Irma Méndez, *Transición a la democracia...*, op. cit., Alejandro Monsiváis, "La equidad electoral...", op. cit., o el estudio introductorio en Jacqueline Peschard, *El federalismo electoral...*, op. cit.

⁷¹ *Idem.*

Sonora

Desde 1997, el Código Electoral para el Estado de Sonora establece que en la integración del consejo del órgano electoral estatal (art. 86), así como en los consejos distritales y municipales (art. 98) debe haber paridad de género y observarse el principio de alternancia de género.⁷² Sonora ha avanzado con una legislación de más amplio espectro en cuanto a la equidad de género en materia de gobernanza electoral, pues incluye a los consejeros estatales, distritales, municipales y también a los magistrados del Tribunal Electoral Estatal.

Zacatecas

La Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (art. 20) señala simplemente que de los siete integrantes del consejo general se prefiere que cuatro sean de un género y tres del otro.

Candidaturas independientes

Las candidaturas independientes se han discutido a nivel nacional, en particular a propósito de los intentos fallidos de postulación como candidatos independientes a la Presidencia de la República del secretario de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Vicente Fox, Jorge Castañeda, en 2004, y del empresario Víctor González Torres en 2006.⁷³ Entre 2004 y 2006, los estados de Sonora

⁷² El principio de *alternancia por género* (mujer-hombre y hombre-mujer) se refiere a que dos personas del mismo género no puedan estar en forma consecutiva ocupando el mismo lugar en el consejo.

⁷³ Ambas campañas y sus accidentes legales se relatan respectivamente en Rodrigo Labardini, "Las candidaturas independientes", *La Crónica de Hoy*, sábado 17 de abril de 2010, en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_

y Yucatán se colocaron a la vanguardia al incluir la figura de candidatos independientes en sus legislaciones.

Sonora

Después de un proceso de consulta ciudadana, en junio de 2005, el Congreso local aprobó por unanimidad el Código Electoral de Sonora que considera las candidaturas ciudadanas (arts. 192-196).⁷⁴ Los ciudadanos que desearan participar como candidatos independientes para las elecciones debían notificarlo al Consejo Electoral 60 días antes del plazo del registro y tenían que contar con 10% de firmas de los ciudadanos empadronados en el estado o distrito correspondiente para apoyar la candidatura; si se trataba de ayuntamientos, el candidato debía contar con 15%. Los artículos referentes a las candidaturas ciudadanas en Sonora fueron derogados en la reforma electoral estatal de 2008, derivada de la reforma federal de 2007.⁷⁵

Yucatán

Las candidaturas independientes se legalizaron en 2006 con modificaciones a la Constitución Política del Estado y a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.⁷⁶

nota=500967 (consultado el 4 de mayo de 2010); y Arturo Zárate, "IFE: voto en blanco sólo tiene valor estadístico", en *El Universal*, lunes 12 de junio de 2006, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/139367.html> (consultado el 4 de mayo de 2010).

⁷⁴ Alejandro Chanona Burguete, "Derechos políticos y candidaturas independientes", en *Revista 13*, 2008, p. 15, en <http://www.fusda.org/Revista13-2AlejandroChanona.pdf> (consultado el 24 de abril de 2010).

⁷⁵ Código Electoral para el Estado de Sonora 2008.

⁷⁶ Mitsuo Teller Mercado, "Candidaturas independientes: caso Yucatán", Tercer Congreso Internacional de Estudios Electorales, Salamanca, España, 29 de octubre de 2009, p. 3.

Esta reforma facultó a los ciudadanos para participar como candidatos independientes para gobernador, diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos.⁷⁷ La legislación estipula que las firmas deben entregarse el 31 de diciembre del año previo a la elección.⁷⁸

El Partido de la Revolución Democrática, Alternativa Socialdemócrata y el partido estatal Alianza por Yucatán interpusieron juicios de inconstitucionalidad; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló a favor de las candidaturas independientes.⁷⁹ Para las elecciones de 2007, únicamente se registraron candidatos independientes para la elección de ayuntamientos, así José Adonay Avilés Sierra resultó electo en el municipio de Yobaín mediante la figura de candidato independiente.

¿Cómo se ha resuelto el tema del financiamiento de las campañas de los candidatos independientes? En ambos estados, el presupuesto otorgado para las campañas políticas se calcula con base en la proporción de votos que haya recibido el partido político en las elecciones anteriores inmediatas. Las legislaciones electorales estatales establecieron que sólo reembolsarán una proporción de los gastos de campaña comprobados por el candidato. En Sonora, el candidato que obtuviera el triunfo en la elección correspondiente podía recuperar del Consejo Estatal hasta 20% del tope de gastos de campaña fijado para esa misma elección, previa com-

⁷⁷ Con la condición de contar con 2% de firmas de todo el padrón electoral estatal para los casos de gobernador, 15% en el caso de los diputados, 15% para las planillas de los municipios cuyos cabildos se integran por 5 y 8 regidores, 10% para los municipios con cabildos de 11 regidores, y 2% para las planillas de municipios con cabildos de 19 regidores.

⁷⁸ Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Yucatán 2009 (arts. 28-31).

⁷⁹ El fallo sobre la constitucionalidad de las candidaturas independientes en Yucatán se dio con una votación cerrada de seis ministros a favor y cinco en contra. José Luis Vargas Aguilar, "Perspectivas del derecho electoral, las candidaturas independientes y su marco normativo en Yucatán", ponencia presentada en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2007, p. 4, en <http://www.derecho.uady.mx/tohil/rev24/independientes.pdf> (consultado el 30 de abril de 2010).

Las candidaturas independientes
Sonora, Yucatán y las iniciativas de reforma política federal, 2010

Código electoral estatal o propuesta de reforma constitucional	Cargo	Porcentaje de firmas del total de ciudadanos empadronados para validar el registro
Sonora ^a	Gobernador y diputados de mayoría relativa	10
	Ayuntamientos	15
Yucatán	Gobernador	2
	Diputados de mayoría relativa	15
	Planillas de ayuntamientos	15, 10 y 2 ^b
Ejecutivo federal	Todos los cargos de elección popular	1
PRD	Presidente, diputados y senadores	1
PRI	No lo contempla	No lo contempla

Fuente: Elaborado por las autoras con datos de María Amparo Casar, “Comparan las reformas”, en *Reforma*, 25 de febrero de 2010, en <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/Documentolmpresa.aspx?ValoresForma=1160811-1066,comparan+reformas> (consultado el 3 de mayo de 2010) y las leyes electorales de Yucatán y Sonora.

^a Los artículos referentes a las candidaturas independientes en Sonora se derogaron con las reformas legislativas de 2008.

^b En el caso de Yucatán la ley contempla 15% para las planillas de los municipios cuyos cabildos se integran por 5 y 8 regidores, 10% para los municipios con cabildos de 11 regidores, y 2% para las planillas de municipios con cabildos de 19 regidores.

probación. En Yucatán, la legislación establece que el candidato ganador puede recuperar hasta 50%; sin embargo, si un candidato excede el límite de gastos de campaña, no tiene derecho a la recuperación y se sanciona con lo establecido en la ley para todos los candidatos y partidos políticos.⁸⁰

Mecanismos de participación ciudadana

En el ámbito estatal, en México existen cuatro tipos de participación ciudadana que no se encuentran reglamentados a escala federal: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato. De hecho, son instrumentos bastante comunes en las legislaciones estatales, aunque sabemos muy poco sobre su uso: hasta 2008, 26 entidades regulan el plebiscito y el referéndum, 19 estados la iniciativa popular y 4 la revocación de mandato.⁸¹ Los cuatro mecanismos operan de forma distinta en las entidades federativas, el siguiente cuadro describe sus detalles específicos:

HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

El propósito de esta sección es explorar un factor que influyó de manera crucial en las reformas electorales de los años noventa en México y que ha recibido escasa atención en los análisis académicos: los efectos de las elecciones, iniciativas legales y movilizaciones sociales locales.

Como mencionamos en diversos estudios, se ha explorado con detalle y profundidad la influencia de los partidos políticos y de la sociedad civil sobre las reformas legales que durante la década de los noventa hicieron posible el debilitamiento y la eventual desaparición del sistema de partido hegemónico; sin embargo, es-

⁸⁰ Alejandro Chanona, "Derechos políticos y candidaturas...", *op. cit.*, p. 15.

⁸¹ Jacqueline Peschard, *El federalismo electoral...*, *op. cit.*

Mecanismos de participación ciudadana en la legislación estatal, 2008

No se contempla mecanismo alguno	Campeche, Durango, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León y Oaxaca			
	Actores que pueden solicitar...	Gobernador, Congreso estatal y ciudadanos	Sólo el gobernador	Sólo los ciudadanos
Plebiscito ^a		Chihuahua, Coahuila, Colima, Jalisco,	Aguascalientes y Chiapas	Baja California, Baja California Sur, Distrito Federal, Tabasco y Tlaxcala
	Estados	Morelia, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas		
	Actores que pueden invitar...	Gobernador y Congreso estatal	Congreso estatal y ciudadanos	Gobernador y Congreso estatal
	Estados	Aguascalientes, Coahuila, Morelia, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas	Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco y Tamaulipas	Tabasco
Referéndum ^b				

Revocación del mandato ^c	¿Regulación?	Sólo se establece	Mecanismo regulado		Mecanismo sin regulación
			Aguascalientes, Chihuahua, Puebla y Sinaloa	Aguascalientes y Chihuahua	Puebla y Sinaloa
Iniciativa popular ^d	Estados	Requisito: de 5 a 10% de las firmas de los empadronados	Sólo se define como derecho constitucional ^e		
		Quintana Roo y Tabasco	Michoacán,		
	Estados		Querétaro y Sinaloa		

Fuente: Elaborado por las autoras con datos de Peschard, *op. cit.*, las definiciones son de Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, vol. 2, México, Siglo XXI, ed. en esp., 1981.

^a Consultar a los ciudadanos sobre políticas gubernamentales o sobre el desempeño de los gobernantes. Propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas.

^b Consultar a los ciudadanos sobre reformas constitucionales o legales. Se pregunta a los ciudadanos sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad.

^c Consultar a la ciudadanía sobre la permanencia de un gobernante en su cargo.

^d Procedimiento para que los ciudadanos impulsen iniciativas legales que sean incorporadas por los legisladores en el proceso parlamentario.

^e No se establecen los procedimientos para llevarlo a la práctica.

tos estudios se han concentrado en la faceta nacional de ambos actores. En este capítulo argumentamos que para comprender las reformas y sus efectos es crucial analizar lo que ocurrió en los subsistemas locales, es decir, los partidos políticos de oposición y los movimientos sociales locales reaccionaron a los fraudes electorales proponiendo, primero, reformas a la legislación electoral local y, más adelante, a la federal.

Con breves estudios de caso en cinco estados durante la segunda mitad de los años ochenta (Nuevo León, Sonora, Chihuahua y Baja California) y los primeros años de los noventa (San Luis Potosí) ilustramos cómo las movilizaciones sociales derivadas de procesos electorales locales cuestionados tendieron a converger en propuestas de reformas electorales locales que incorporaban desde temas amplios, como la conformación de los consejos estatales electorales, hasta detalles aparentemente pequeños, por ejemplo, los requisitos para registrarse como representante de partido en las casillas.

La suerte de estas propuestas locales fue muy diversa; en términos generales, es posible identificar las siguientes trayectorias: 1) la propuesta no se implementó a nivel local, pero sus temas entraron a la agenda de reforma en otros estados y en la federación (Nuevo León), 2) la propuesta se adaptó de manera parcial en el estado y propuestas específicas se trasladan a otras reformas estatales y a las federales (los consejeros ciudadanos de San Luis Potosí), y 3) la propuesta se adapta de manera total, primero en el estado y, después, a nivel federal (la credencial de elector con fotografía en Baja California).

A continuación presentamos, de manera sucinta en cada caso, las instancias en las que fue posible identificar propuestas estatales específicas de reforma electoral que más tarde se adoptaron en la legislación federal.

Nuevo León

Aun cuando la propuesta de reforma de la Asamblea Democrática Electoral no se aprobó, introdujo a la agenda pública, aunque de manera escueta, medidas cruciales para crear una arena electoral transparente y relativamente equitativa, como autoridades electorales independientes, padrón confiable, credencial con fotografía, sanciones a delinquentes electorales, acceso equitativo a medios de comunicación y candidaturas independientes.

Sonora

La gran aportación de la reforma a la Ley Electoral estatal en 1987 fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral como organismo autónomo de carácter administrativo y dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja. Es importante señalar, sin embargo, que tribunales similares se crearon de manera prácticamente simultánea en Guanajuato y Nuevo León.

Chihuahua

Las modificaciones que el gobierno estatal priísta realizó a la legislación electoral antes de las elecciones en Chihuahua de 1986 pueden denominarse de “contrarreforma”, pues se trató de reglas electorales que claramente limitaban la competencia, de hecho, hay similitudes muy aparentes entre la reforma de 1985 en Chihuahua y la reforma electoral federal de 1986. Las modificaciones se describen con detalle en el texto y su propósito general era garantizar la presencia dominante del PRI en la organización del proceso electoral y dificultar la de la oposición: la integración y operación de la Comisión Estatal Electoral, las reglas sobre la propaganda, los representantes de casillas y el cómputo de los resultados.

Baja California

Las reformas más sobresalientes de la Ley Electoral estatal en 1991, considerando las experiencias de fraude en otras elecciones de la entidad, se refieren al padrón electoral, elaborado con la técnica censal de información casa por casa en todo el estado, y a la credencial para votar con fotografía que se utilizó en Baja California a partir de 1992 y a nivel federal desde 1994.

San Luis Potosí

Los cambios más importantes de las reformas electorales estatales de 1992 y 1994 incluyen la aparición de las figuras de observadores electorales y de consejeros ciudadanos, incluidas en la legislación federal en 1994.

Finalmente, a pesar de que la reforma electoral de 1996 tendió a homogeneizar las legislaciones estatales electorales, es posible identificar estados que continúan innovando en materia electoral en temas muy sobresalientes de la reforma electoral federal de 2007 o la reforma política de 2010: cuotas de género en los órganos de administración electoral, candidaturas independientes y mecanismos de participación ciudadana.

APÉNDICE

Cuadro sinóptico sobre las reformas electorales federales, 1988-2000

1989-1990

- Creación del Instituto Federal Electoral (autónomo, aunque había representantes del Ejecutivo y del Legislativo en su Consejo General).
- El Tribunal Electoral cambió de nombre (Trife) y de naturaleza jurídica.
- Cambiaron las reglas de asignación de curules de representación proporcional.
- Renovación por mitad del Senado, cada tres años.
- Se mantuvo la “Cláusula de Gobernabilidad”.
- Cambios en la Constitución y registro de partidos. Vuelve el registro condicionado al resultado de la elección previa.
- Nuevo esquema de financiamiento de partidos (por actividad electoral, por actividad general del partido, por subrogación del Estado, por actividades específicas).
- Más tiempo en medios de comunicación en época electoral según la fuerza de atracción de votantes del partido.
- Designación de integrantes de mesas directivas de casillas por insculación.
- Reglas más simples para designar asambleístas en el Distrito Federal.
- Candidatos para la formación de alianzas y coaliciones.

(continuación)

- Se determinó la creación de un nuevo padrón electoral, la fotocredencialización⁸² y la institución de un servicio electoral de carrera.

1993 (diciembre)

- Se eliminó la “Cláusula de Gobernabilidad”.
- El Trife recibió la capacidad de calificar la validez de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo, eliminando la autocalificación.
- Se duplicó el tamaño del Senado y su elección sería por una fórmula mixta basada en el sistema electoral mayoritario (se eliminó la renovación por mitad cada tres años).
- Regulación del financiamiento de partidos (nuevos límites y prohibiciones sobre origen de recursos).
- Mecanismos de control para el uso de recursos y financiamiento de partidos.
- Dentro de cada partido se crea un órgano interno encargado de regular y reportar sobre finanzas, correspondiendo al IFE el monitoreo sobre financiamiento de partidos.⁸³
- Doble insaculación para los integrantes de las mesas directivas de casilla.

⁸² En agosto de 1992 Baja California celebró elecciones mediante una credencial electoral estatal con fotografía. La credencial electoral federal fue otorgada a partir de 1994.

⁸³ De acuerdo con Lorenzo Córdova Vianello, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM/IDEA Internacional, 2008, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2527/17.pdf> (consultado el 15 de junio de 2010). La fiscalización de recursos era limitada, porque dependía principalmente de la información que los propios partidos le dieran al IFE en sus reportes.

- Verificación integral del padrón electoral.

1994 (*mayo y junio*)

- Se amplió el número de diputados que los partidos pueden postular.
- Se redujo el número de casillas especiales.
- Aumentó el marco de competencia de los observadores nacionales.
- Cambió la designación de consejeros ciudadanos: los partidos adquieren la posibilidad de proponer consejeros; se elimina el requisito de ser licenciado en derecho; su elección ya no depende de la voluntad presidencial.
- Se reguló la representación de los partidos en todos los consejos del IFE, pero sin voto, y se eliminó el voto de calidad del secretario de Gobernación en el Consejo General.
- Se agregó la figura de los “visitantes extranjeros”, que pueden ser invitados por el Consejo General.
- Se modificó el Código Penal: se crearon nuevos delitos electorales, se definieron mejor los ya existentes y se ampliaron las sanciones.

1996

- Cambió la constitución del Consejo General del IFE, se eliminó al secretario de Gobernación como presidente del Consejo, el cual se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales como únicos integrantes con derecho a voto. Asimismo, con voz se incorporan un consejero del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario y un representante de cada partido.

(continuación)

- El Trife se convirtió en una instancia de pleno derecho e incorporada al Poder Judicial y es el nuevo responsable de calificar la elección presidencial. El tribunal vigilará la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales (locales, estatales y federales).
- Se estableció un recurso para el control de la constitucionalidad sobre actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales.
- Se redujo el límite máximo de diputados que podía tener un partido y se estableció un tope de sobrerrepresentación en la Cámara.
- Se hicieron cambios en el mecanismo de elección de senadores.
- Se redefinieron las reglas de acceso a los medios de comunicación.
- Voto de los mexicanos en el extranjero.
- Se creó la figura de las Asociaciones Políticas Nacionales.
- Nuevo esquema de financiamiento para los partidos (la mayor parte debería ser público). Mecanismos de control y vigilancia del origen y uso de los recursos. El IFE ahora sería responsable de establecer los topes a gastos de campaña.
- Elección por voto universal, libre y directo de las autoridades en el Distrito Federal. Se aumentó la autonomía de sus órganos de gobierno local. La Asamblea de Representantes se transformó en Asamblea Legislativa.

Fuente: Elaborado por las autoras con información de Lorenzo Córdova, *op. cit.*, y Fernando Serrano Migallón, *Desarrollo electoral mexicano*, México, IFE, 1995.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agregado Oficial de 5 Oleadas del World Values Survey 1981-2008*, World Values Survey Association, en www.worldvaluessurvey.org.
- Aguayo, Sergio, "A Mexican Milestone", en *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 2, 1995, pp. 157-167.
- Alfie Cohen, Miriam, "Globalización, democracia y desilusión: la sociedad civil en México (1991-2004)", en <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/12613.pdf> (consultado el 4 de mayo de 2010).
- Aziz Nassif, Alberto, "Chihuahua y los límites de la democracia electoral", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 49, núm. 4, 1987, pp. 159-226.
- _____, *Chihuahua: historia de una alternativa*, México, La Jornada Ediciones, 1994, 148 pp.
- Becerra, Ricardo et al., *Así se vota en la República. Las legislaciones electorales en los estados*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1996.
- _____, et al., *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Bobbio, Norberto et al., *Diccionario de política*, vol. 2, México, Siglo XXI, ed. en esp., 1981.
- Calvillo, Tomás, *San Luis Potosí: sociedad, economía, política y cultura*, México, UNAM, 2002.
- _____, *El navismo o los motivos por la dignidad*, San Luis Potosí, Libro Mayor, 1986.
- Cámara de Diputados, *Crónica parlamentaria de reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, para establecer la credencial de elector con fotografía, presentada por el diputado Jorge Uscanga Escobar, del grupo parlamentario del PRI, 30 de junio de 1992, en <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/069.html> (consultado el 22 de abril de 2010).
- Campuzano Montoya, Irma, *Baja California en los tiempos del PAN*, México, 1995, 261 pp.

- Campuzano Montoya, Irma, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, vol. 23, 2002, en <http://www.iih.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc23/286.html> (consultado el 25 de abril de 2010).
- Casar, María Amparo, "Comparan las reformas", en *Reforma*, 25 de febrero de 2010, en <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=1160811-1066,comparan+reformas> (consultado el 3 de mayo de 2010).
- Chanona Burguete, Alejandro, "Derechos políticos y candidaturas independientes", en *Revista 13*, 2008, 20 pp., en <http://www.fusda.org/Revista13-2AlejandroChanona.pdf> (consultado el 24 de abril de 2010).
- Código Electoral del Estado de Sonora 2008, en http://www.ceesonora.org.mx/legislacion/estatales/codigo_electoral2008-2009.pdf (consultado el 27 de abril de 2010).
- Córdova Vianello, Lorenzo, "La reforma electoral y el cambio político en México", en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM/IDEA Internacional, 2008, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2527/17.pdf> (consultado el 15 de junio de 2010).
- Cornelius, Wayne A., "Political liberalization and the 1985 elections in Mexico", en Paul W. Drake y Eduardo Silva, *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, San Diego, La Jolla, Center for Iberian and Latin American Studies, Center for U.S.-Mexican Studies, Institute of the Americas, University of California, 1986.
- Covarrubias, Ana, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", en *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4, 1999, pp. 429-452.
- Crespo, José Antonio, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Fundación Friedrich Naumann/CIDE, 1996, 309 pp.
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) 2001, 2003, Secretaría de Gobernación, www.encup.gob.mx
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "Cultura política y elecciones en Baja California", Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Guadalajara, México, 17 al 19 de abril de 1997.

- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "El congreso del estado en Baja California. Del partido hegemónico al partido dominante, 1980-1997", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, 1998, pp. 265-286.
- _____, "Baja California", en Jacqueline Peschard (coord.), *El federalismo electoral en México*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Miguel Ángel Porrúa, 2008, pp. 180-201.
- Gama, José de Jesús, "San Luis Potosí: una alternancia política conflictiva", en Manuel Larrosa y Leonardo Valdés (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México*, México, UAM/Fundación Rafael Preciado Hernández, 1998.
- Gibson, Edward L., "Federalism and Democracy. Theoretical Connections and Cautionary Insights", en Edward L. Gibson, *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- Granados Chapá, Miguel Ángel, *¡Nava sí, Zapata no!*, México, Grijalbo, 1992.
- Hagopian, Frances y Scott Mainwaring, *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.
- Harris, Lillian, "San Luis Potosí 1991. De elecciones a elecciones", en Jorge Alonso y Jaime Tamayo (coords.), *Elecciones con alternativas: algunas experiencias en la República Mexicana*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM/La Jornada, 1994.
- Hernández Soto, Humberto, *Democracia y federalismo, la credencial electoral con fotografía como instrumento formal de la transición democrática*, Mexicali, México, UABC/Porrúa, 2008, 225 pp.
- Hipsher, Patricia L., "Democratization and the Decline of Urban Social Movements in Chile and Spain", en *Comparative Politics*, vol. 28, núm. 3, 1996, pp. 273-297.
- Huntington, Samuel P., "Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems", en Samuel P. Huntington y Clement H. Moore

- (eds.), *Authoritarian Politics in Modern Society*, Nueva York, Basic Books, 1970.
- Ibarra Delgadillo, José Dolores, "Las medidas de seguridad en la credencial de elector con fotografía", en *Podium Notarial*, núm. 32, 2005, pp. 125-135.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California, *Antecedentes de la credencial de elector*, en <http://www.iepcbc.org.mx/antecedentes.html> (consultado el 3 de mayo de 2010).
- Knight, Alan, "Mexico and Latin America in Comparative Perspective", en Mattei Dogan y John Higley (eds.), *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1998, 264 pp.
- Labardini, Rodrigo, "Las candidaturas independientes", en *La Crónica de Hoy*, sábado 17 de abril de 2010, en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=500967 (consultado el 4 de mayo de 2010).
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán 2008, en <http://www.ipepac.org.mx/marco-juridico/LEY-DE-INSTITUCIONES-Y-PROCEDIMIENTOS-ELECTORALES%20-DEL-ESTADO-DE-YUCATAN.pdf> (consultado el 24 de abril de 2010).
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua 2009, en <http://www.ieechihuahua.org.mx/documents/8.pdf> (consultado el 29 de abril de 2010).
- Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en <http://www.congresoza.gov.mx/cgi-bin/coz/mods/secciones/index.cgi?action=todojuridico&cual=80> (consultado el 30 de abril de 2010).
- Linz, Juan J., *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.
- _____, "An Authoritarian Regime: The Case of Spain", en S.N. Eisenstadt (ed.), *Political Sociology: A Reader*, Nueva York, Basic Books, 1971.
- Livas, Javier, "Muera el PRI. 20 años de lucha por la democracia", *mi-meo*, Monterrey, agosto de 2002.
- Lujambio, Alonso, *¿Democratización vía federalismo? El Partido Acción Nacional, 1939-2000: la historia de una estrategia difícil*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2006, 112 pp.
- Magaloni, Beatriz, *Voting for Autocracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

- "Manifiesto de la Democracia Mexicana", en *El Porvenir*, 6 de julio de 1985.
- Medellín, Laura Nelly, "La travesía de la liberalización política de Nuevo León", en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XII, núm. 35, 2006, pp. 65-91.
- Méndez de Hoyos, Irma, "Las reformas electorales en México y el seguimiento y transformación del Instituto Federal Electoral", en *Revista Iniciativa*, año 2, núm. 13, 2001, pp. 63-79.
- _____, *Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Fontamara, 2006, 313 pp.
- Merino, Mauricio, *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, 246 pp.
- Mizrahi, Yemile, "Voto retrospectivo y desempeño gubernamental: las elecciones en el estado de Chihuahua", trabajo presentado para la XXI Conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, Ill., septiembre de 1998, en <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Mizrahi.pdf> (consultado el 26 de abril de 2010).
- _____, *Las elecciones en Chihuahua*, México, CIDE, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1761/12.pdf> (consultado el 24 de abril de 2010).
- Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.
- Monsiváis, Alejandro, "La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 33, enero-junio de 2009, pp. 7-37.
- Moreno, Olga Leticia, *¿Qué pasó en Chihuahua?*, México, Edamex, 1986, 262 pp.
- Negrete Mata, José, "Baja California", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roas (coords.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, vol. 1, México, La Jornada/CIICH-UNAM, 1994, pp. 33-69.
- Olvera, Alberto, *Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2001.

- Ortega, Reynaldo Yunuen, *Movilización y democracia. España y México*, México, El Colegio de México, 2008.
- Pastor, Robert A., "How to Reinforce Democracy in the Americas: Seven Proposals", en Robert A. Pastor (ed.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Nueva York, Holmes and Meier, 1989.
- Peschard, Jacqueline (coord.), *El federalismo electoral en México* (Introd.), México, Cámara de Diputados, LX Legislatura/UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- Poom Medina, Juan, "Gobiernos divididos en Sonora: una reflexión sobre la LV (1997-2000) y la LVI (2000-2003) Legislaturas locales", en Carlos Casillas et al., *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/556/6.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2010).
- Prud'homme, Jean François, "State Electoral Conflicts and National Interparty Relations in Mexico 1988-1994", en W. Cornelius et al., (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1999.
- Reygadas, Rafael, "La Alianza Cívica/Observación 94, Vinculando. org, 2006, en http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/45_alianza_civica_1994.html (consultado el 12 de mayo de 2010).
- Sanders, Thomas G., "Mexico's Emerging Political Crisis", en *USFI Reports*, TGS-13-85, 1985, pp. 1-7.
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
- Serrano Migallón, Fernando, *Desarrollo electoral mexicano*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- Teller Mercado, Mitsuo, "Candidaturas independientes: caso Yucatán", Tercer Congreso Internacional de Estudios Electorales, Salamanca, España, 29 de octubre de 2009.
- Torres, Denise L., "Electoral Reform in Mexico, 1964-1996. A Trend Toward Pluralism?", tesis doctoral, Sul Ross University, 1996.

- Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa de Sonora, "Breve reseña histórica", en <http://www.teetisonora.org.mx/tribunal/breveresena.htm> (consultado el 15 de mayo de 2010).
- Vargas Aguilar, José Luis, "Perspectivas del derecho electoral: las candidaturas independientes y su marco normativo en Yucatán", ponencia presentada en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2007, en <http://www.derecho.uady.mx/tohil/rev24/independientes.pdf> (consultado el 30 de abril de 2010).
- Weldon, Jeffrey A., "The Political Sources of Presidentialismo in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Zárate, Arturo, "IFE: voto en blanco sólo tiene valor estadístico", en *El Universal*, lunes 12 de junio de 2006, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/139367.html> (consultado el 4 de mayo de 2010).
- Zúñiga, Juan Carlos, "Debió 'Pelón' ser gobernador", en *El Imparcial*, 6 de octubre de 2002.

*Democratización, identificación partidista
y perfil de los votantes:
la elección de 2000 en México*

IRINA ALBERRO

INTRODUCCIÓN

El sistema político mexicano ha experimentado una serie de cambios institucionales, así como de comportamiento electoral que lo han transformado profundamente. La elección presidencial del año 2000 es, sin lugar a dudas, un momento fundamental en la historia política y electoral del país en la que por primera vez ganó el Partido Acción Nacional (PAN) la Presidencia de la República después de siete décadas de poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En este capítulo nos enfocaremos a analizar los cambios institucionales que ocurrieron en México previos a la elección de 2000 y que cimentaron las bases para la alternancia, haciendo uso de la literatura que describe estas negociaciones y las motivaciones detrás de estas transformaciones. Por otro lado, enfocaremos el capítulo, en una segunda sección, al estudio específico de la elección de 2000. Para ello, buscaremos entender las preferencias partidistas de los votantes al analizar dos niveles de información: 1) con el fin de estudiar las preferencias partidistas se emplearon encuestas de opinión pública, y 2) el análisis de las preferencias a nivel agregado se estudiará a través del comportamiento de los municipios que determinaron la victoria del PAN.

En una tercera sección del capítulo, buscaremos analizar las elecciones posteriores al año 2000 para entender si el fenómeno

observado en esta importante elección fue coyuntural o si podemos pensar en un proceso de transformación de las preferencias partidistas de mediano y largo plazos.

En términos generales, el objetivo principal de este ensayo es profundizar nuestro entendimiento sobre las preferencias electorales de los mexicanos y determinar si existen ciertas características socioeconómicas, tales como el ingreso o los niveles de educación, que nos permiten predecir el voto partidista. De manera más puntual, también se busca en este capítulo entender si la elección del año 2000, en la que se alcanzó una mayoría de votos para el PAN, representa un cambio de mediano y largo plazos en las preferencias partidistas de los mexicanos o, en cambio, responde nada más a la situación coyuntural propia de esa elección.

EL CAMINO HACIA UN MARCO INSTITUCIONAL MÁS DEMOCRÁTICO: LA APERTURA PACTADA

La transición mexicana ha sido larga y paulatina. El primer paso podría identificarse en la reforma de 1962, cuando se instauró el sistema mixto para la elección de diputados federales también conocidos como diputados de partido, que abrió la posibilidad de representación para partidos minoritarios. Sin embargo, este paso no parece particularmente significativo, pues de acuerdo con Molinar limitó a los partidos de oposición a pelear por unas cuantas curules y de paso a legitimar el régimen hegemónico, el cual podía pregonar cierta apertura política.¹ Este paso se convirtió, entonces, más en un mecanismo de consolidación del poder del PRI que de erosión del mismo.

Posteriormente, en 1973, el umbral para obtener diputados de partido disminuyó a 1.5%, permitiendo así una mayor representación de las fuerzas minoritarias. En 1977, el sistema electoral sufría

¹ Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1993.

un desgaste y el descontento se manifestó en una serie de movimientos sociales y armados que parecían estar señalando sus intereses y necesidades a través de canales alternativos a los establecidos y dominados por el PRI. Así, en la elección de José López Portillo no hubo contrincantes al partido oficial y surgió la necesidad real de abrir el sistema y canalizar nuevamente de manera institucional y controlada los descontentos de la oposición, por lo cual se adoptó un sistema de representación proporcional que amplió la Cámara de Diputados a 400 legisladores con 100 electos por representación proporcional y 300 por distritos de mayoría. Esta reforma fue claramente significativa y es considerada por muchos analistas como el principio real de la apertura democrática en México, al permitir la representación de los partidos minoritarios de manera más efectiva y un crecimiento en la competencia electoral.²

En las elecciones de 1988, 10 años después de la apertura política anteriormente señalada, eran 200 el número de diputados de representación proporcional y 300 por distritos de mayoría. La elección presidencial de ese año fue muy polémica y un porcentaje importante de la ciudadanía consideró que los resultados no eran legítimos y que el ascenso al poder de Carlos Salinas de Gortari era altamente cuestionable. En este contexto, el nuevo Presidente de la República se vio en la necesidad de conciliar ciertas reformas que permitieran una mayor apertura política y conceder que se había terminado la época del partido hegemónico en México. Varios autores sugieren que las negociaciones posteriores a la elección del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) respondieron a una necesidad de legitimidad que la elección no le había otorgado.³ Por ejemplo, Merino concluye que:

² Cornelius Wayne, *Politics in Mexico: An Introduction and Overview*, San Diego, University of California, 1988; y Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*

³ Mauricio Merino, *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003; y Reynaldo Ortega, *Movilización y democracia. España y México*, El Colegio de México, 2008.

luego de las sospechas que despertó la elección de Carlos Salinas de Gortari, se creó también el Instituto Federal Electoral con autonomía técnica, aunque entonces todavía dependiente del gobierno, y se abrió la ventana del Senado de la República a la primera minoría. Lo cierto es que fue la necesidad de buscar vías de negociación con los partidos de oposición, luego de su accidentado arribo a la presidencia de la República, lo que forzó al presidente Salinas a pasar de la ventana a la puerta de la transición que, ya para entonces cifraba la mayor parte de sus expectativas —si no es que todas— en el sistema electoral.⁴

Los años 1990-1996 representan un periodo en el que se llevaron a cabo una serie de reformas que culminaron en la reforma electoral de 1996, la cual cimentó bases sólidas para elecciones abiertas y competitivas, así como la presencia de un órgano electoral autónomo. En particular, en 1993 se retiró la cláusula de gobernabilidad y se estableció que el límite de escaños que podría ocupar un solo partido no excedería 63% del total de la Cámara. Asimismo, se introdujeron medidas para controlar los gastos de financiamiento al reconocer la existencia de condiciones muy desiguales que habían prevalecido hasta entonces.⁵ Posteriormente, en 1996 se lleva a cabo la reforma electoral más integral en la historia política de México hasta el momento. En su libro dedicado al estudio de esta reforma, Woldenberg *et al.* sintetizan los principales cambios alcanzados en 10 puntos que a continuación presentamos:⁶

⁴ Mauricio Merino, *La transición votada*, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁵ Irma Méndez de Hoyos, "Las reformas electorales en México y el surgimiento y transformación del Instituto Federal Electoral", en *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos*, Cámara de Diputados del Estado de México, núm. 13, 2001.

⁶ José Woldenberg *et al.*, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

- 1) Se concreta la autonomía total de los órganos de gobierno.
- 2) La protección de los derechos políticos de los ciudadanos alcanza un estatuto y unos instrumentos muy superiores a los del pasado.
- 3) Se instala el control de constitucionalidad de los actos en materia electoral.
- 4) La separación de los temas y la sustancial mejora en los medios del contencioso electoral.
- 5) Se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial.
- 6) Las condiciones de la competencia mejoran, no sólo porque los recursos materiales y el acceso a los medios de los partidos se equiparan, sino porque la autoridad cuenta con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos en las campañas de los partidos.
- 7) Muchos de los acuerdos progresivos en relación con los materiales electorales que hicieron más confiables las elecciones de 1994 fueron incorporados a la legislación, tales como el talón con folio de las boletas electorales y la exhibición de las listas nominales.
- 8) Se ajustan las fórmulas de representación en el Congreso, restando los márgenes de sobre y sub-representación de los partidos en la Cámara de Diputados.
- 9) Se inyecta un mayor pluralismo a la Cámara Alta, mediante la elección de 32 senadores en una lista nacional de representación proporcional.
- 10) Se abre la competencia electoral en la ciudad de México, mediante la elección directa del jefe de gobierno en la capital del país.

Estas medidas implicaron una apertura sin precedentes en la vida política en México. Las elecciones se volvieron mucho más competitivas; los recursos de que disponían los partidos, más equitativos, y los resultados de las contiendas, más confiables.

Según datos del IFE, los fondos públicos que recibió el PRI pasaron de representar 53% del total de los fondos asignados a los

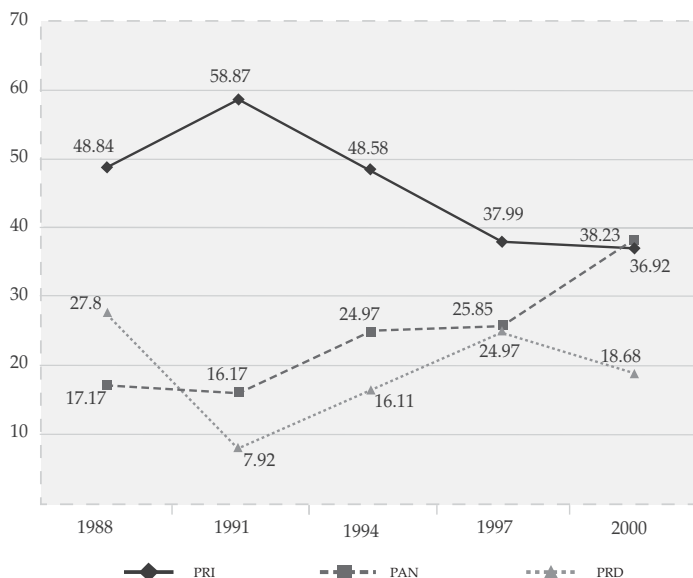
partidos en 1994, a representar 42.4% en 1997 y finalmente 30.3% en 2000. Por otro lado, los fondos recibidos por el PAN pasaron de representar 15% a 22.4% en el periodo de 1994 a 2000. Finalmente, el PRD recibía 9% de los fondos en 1994 y posteriormente 18.5% en 1997 y 21.8% en 2000. Estas cifras denotan una distribución más igualitaria de los recursos y que responde mejor al peso político y posicionamiento electoral de los partidos en esos años.

La siguiente gráfica conjunta información de las elecciones presidenciales, así como de las elecciones legislativas, e ilustra muy bien los cambios en los porcentajes de votos que han recibido los partidos en los años de la transición democrática en México. Excepto por los resultados del año 1991, la tendencia que registró el PRI fue definitivamente a la baja hasta el año 2000, momento en que se logró por primera vez la alternancia. Sin embargo, cabe señalar que ese partido ha retomado mucha fuerza electoral en los últimos años. Por su parte, el PAN ha conocido un crecimiento importante y sostenido en su participación hasta alcanzar un mayor porcentaje de votos en el año 2000. El PRD, por otra parte, tiene una participación en porcentaje de los votos muy poco constante, en algunas elecciones queda como la segunda fuerza política mientras que en otras se rezaga hasta el tercer lugar. Lo que nos revela claramente esta gráfica es cómo la mayor competencia electoral, la mayor igualdad de recursos, así como la transparencia en el conteo de los resultados, transformó significativamente el paisaje político en México.

La competencia también se percibió de manera contundente en las elecciones de gobernadores y jefes de gobierno. Según los datos proporcionados por Reynaldo Ortega, en 1994 el PRI controlaba 90% de los puestos de gobernadores y jefes de gobierno, mientras que el PAN alcanzaba sólo 9%. Para 1997, el PRI controlaba 78% de los puestos de esa índole, en tanto el PAN había alcanzado 18% y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) 3 por ciento.

La competencia fue sin lugar a dudas un factor nuevo y extremadamente influyente para entender el contexto político del año 2000. Pero existieron otras variables muy interesantes que contri-

Resultados electorales en México: 1988-2000



Fuente: <http://www.ife.org.mx>

buyen a la explicación de la victoria del PAN y de la alternancia con la que culminó la elección de ese año. En la siguiente sección analizaré la composición sociodemográfica de las coaliciones que votaron por los tres partidos principales en las elecciones presidenciales de 1994 y 2000, a fin de comparar y contrastar los resultados y destacar las particularidades de la elección que permitió por primera vez la alternancia en México.

LA ELECCIÓN DE 2000: UN ESTUDIO DE LAS PREFERENCIAS PARTIDISTAS

La elección de 2000 fue sin lugar a dudas un momento político muy dinámico en el país. Los candidatos presidenciales llevaron a

cabo campañas intensas por todo el territorio nacional, y la reñida competencia fue palpable a nivel de los ciudadanos. Esta elección también se convirtió en una guerra de encuestas de opinión pública. Cada candidato publicaba regularmente sus resultados en un afán por demostrar la posición que ocupaba, particularmente Vicente Fox, candidato a la Presidencia de la República por el PAN.

El tono general de esta contienda electoral se enfocó en el tema del cambio. Vicente Fox se abocó a proponer más una plataforma que abarcara proyectos concretos y políticas públicas para alcanzarlo, y se centraba en llegar a la presidencia y, por ende, sacar después de tantos años al PRI de Los Pinos.

Las preferencias electorales a nivel individual

Las preferencias partidistas han evolucionado en México a lo largo de los años. A pesar de que las afiliaciones partidistas de los mexicanos son relativamente constantes, se han observado cambios importantes en las características de los votantes que apoyan a los tres partidos principales. En el caso de la elección del año 2000 el carisma del candidato, así como una voluntad profunda de los mexicanos de alcanzar el “cambio” —es decir la alternancia en la presidencia—, le permitió a Vicente Fox ganar la elección. Sin embargo, existieron otros factores importantes que contribuyeron a este momento político. Haciendo uso de 42 encuestas nacionales a lo largo de 20 años y en particular de un estudio panel nacional de cinco rondas de entrevistas realizadas entre los años 2000 y 2002, Moreno concluye que:

[A] pesar de su mayor arraigo entre los segmentos de ingresos medios escolarizados urbanos y jóvenes, el PAN ha venido obteniendo el apoyo de una cada vez más amplia coalición electoral a lo largo del espectro político. Su desempeño entre la izquierda, el centro y la derecha lo asimilan a un partido de tipo catch-all. Su candidato presidencial, Vicente Fox, no hizo sino ampliar aún

más ese carácter y lograr que la coalición de 2000 fuera la más amplia e ideológicamente heterogénea que el PAN haya logrado en su historia. De hecho, votar por Fox y votar por el PAN no era exactamente lo mismo. Fox tuvo apoyo de votantes de izquierda que apoyaron al PRD en las contiendas legislativas pero no a Cárdenas en su tercer intento por llegar a la presidencia. El voto útil existió y fue de alrededor de 4 a 6% del apoyo total otorgado a Vicente Fox.⁷

Al analizar de manera más puntual los estudios de opinión pública, podemos discernir el impacto de distintas variables socioeconómicas sobre las preferencias partidistas. En particular, el ingreso parece tener un impacto importante sobre la decisión de voto, dado que a mayor ingreso se observa una mayor inclinación a votar por el PAN. La educación afecta de manera positiva la identificación partidista panista pero de manera negativa la priísta. Moreno también encuentra que la educación no está tan relacionada con el voto por el PRD.⁸

En términos generales, las condiciones socioeconómicas de los votantes del PAN resultan bastante superiores a las de los votantes de otros partidos, especialmente del PRI. En 2000 se dieron condiciones electorales distintas y el PAN logró atraer a un electorado más diverso en términos socioeconómicos e ideológicos. Para complementar el análisis del perfil socioeconómico de votante, resulta valioso usar datos a nivel agregado, es decir, resultados electorales y datos censales a nivel municipal. Es importante recalcar que este acercamiento metodológico no permite hablar de las características del votante a nivel individual, pero sí de las características socioeconómicas de un grupo de votantes agregado a nivel de municipio.

⁷ Alejandro Moreno (2007), "The 2006 Mexican Presidential Election: The Economy, Oil Revenues, and Ideology", en *PS: Political Science and Politics*, núm. 40, enero de 2003, p. 14.

⁸ *Idem.*

LAS PREFERENCIAS ELECTORALES A NIVEL AGREGADO

En las gráficas (pp. 295-297) podemos ver el perfil socioeconómico de los municipios y sus preferencias partidistas. Los datos empleados a ese nivel provienen de los resultados electorales del Instituto Federal Electoral para las elecciones presidenciales de 1994 y de 2000. Con objeto de dividir los municipios por sus niveles de prosperidad económica, se utilizaron los índices de bienestar del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), los cuales consideran una serie de variables y dimensiones para poder medir los niveles de pobreza y marginación de todos los municipios del país. El índice de bienestar fue construido por el INEGI usando 36 variables diferentes provenientes del censo del año 2000.

Entre las dimensiones que contempla dicho índice se encuentran variables tales como educación, niveles de consumo e ingreso; en ese sentido es un excelente indicador del estatus socioeconómico promedio del municipio analizado. Este índice clasifica los municipios de todo el país en siete categorías en las que el número uno representa aquellos con las condiciones de mayor marginación del país mientras que los del número siete cuentan con los mayores niveles de bienestar. En esta sección, en la que analizaré el comportamiento electoral a nivel agregado, los municipios en México serán la unidad principal de análisis.

Dependiendo del año de estudio, el número de municipios puede variar, por ejemplo, en 1990 existían alrededor de 2 400 con una población que fluctuaba entre 109 habitantes y 1.8 millones de habitantes. El promedio de habitantes por municipio en el año 2000 era de 39 903 con una desviación estándar de 119 428. La mediana de la población en estos municipios se encontraba en 11 795. Es importante mencionar que el uso de datos agregados provee una alternativa al estudio tradicional del comportamiento electoral que tiende a basarse en las encuestas de opinión pública. Por ello, en este trabajo se presentan resultados tanto del estudio agre-

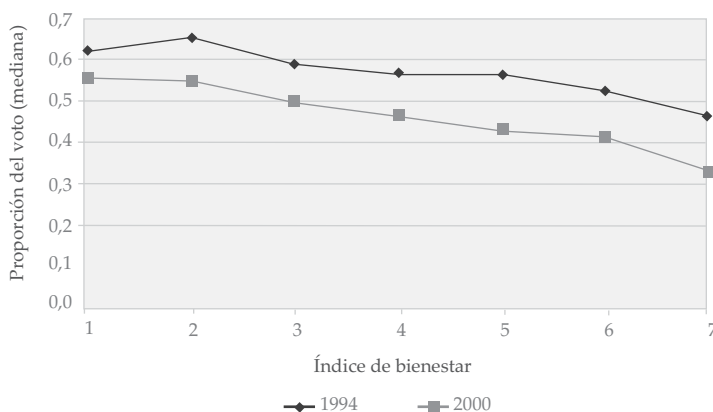
gado a nivel municipal como de los estudios individuales que retoman encuestas de opinión pública para poder presentar una perspectiva más amplia del perfil de los votantes en México, así como del comportamiento electoral durante el proceso democratizador que ha vivido el país.

Las siguientes gráficas nos muestran la proporción del voto obtenido por partido en función de los índices de bienestar de los municipios para las elecciones presidenciales de 1994 y 2000. En particular, la primera gráfica (p. 295) nos muestra la composición socioeconómica del voto por el Partido Revolucionario Institucional. Es importante destacar que la tendencia general nos demuestra la preeminencia del voto por el PRI en los municipios con niveles menores de bienestar. Así, en ambos años podemos observar cómo obtiene un gran porcentaje de votos en los municipios con niveles de bienestar catalogados entre uno y cuatro. También logra obtener un porcentaje interesante de votos en los que registran mayores niveles de bienestar.

En la elección de 1994 el PRI obtuvo más de 50% de los votos en todos los municipios catalogados del uno al seis. Sin embargo, se observa una caída importante en la preferencia por ese partido en el año 2000. A pesar de obtener la gran mayoría del apoyo en los municipios más marginados del país, la gráfica nos muestra una caída sustancial en el apoyo al PRI en cada uno de los registrados del uno al siete y no logra obtener la mayoría absoluta de los votos, es decir, más de 50%, en los de tipo cuatro, cinco y seis. Esta caída muestra una transformación muy importante en la composición del electorado del PRI. Ese partido, que había logrado crear unas bases muy importantes de apoyo en los municipios con menores niveles de bienestar del país, se ve de pronto afectado por una baja importante en las preferencias en los mismos, así como una disminución del voto a nivel nacional.

En el caso del PAN podemos observar una tendencia prácticamente inversa a la anteriormente descrita para el PRI. El primero tradicionalmente obtiene sus votos en los municipios con mayores niveles de prosperidad, es decir, en los de tipo cinco, seis y siete.

*Proporción del voto por el PRI en las elecciones
presidenciales de 1994 y 2000*

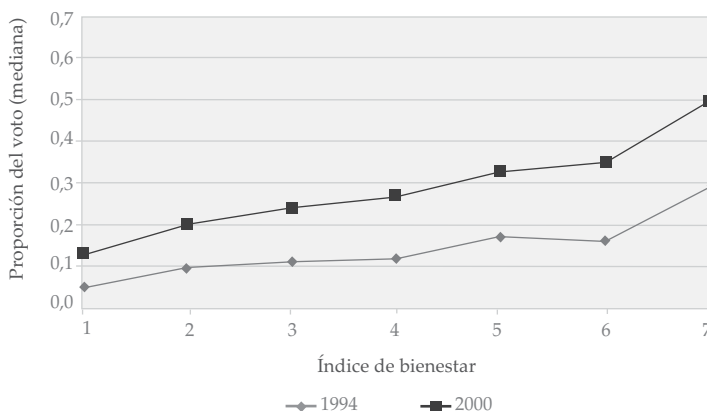


Fuente: Gráfica elaborada por la autora.

Entre 1994 y 2000 se observa un crecimiento importante en el voto por el PAN a nivel de todos los municipios del país. Es importante mencionar que aunque el crecimiento es mayor en los de mayores niveles de bienestar, también se observa un incremento en la preferencia en los de menores niveles de desarrollo económico. Si bien el electorado de este partido es primordialmente de clase media y alta, las tendencias observadas en la gráfica nos revelan una mayor diversidad socioeconómica de sus votantes. Por ejemplo, en 1994 el PAN difícilmente lograba obtener un promedio de 10% de los votos en los municipios tipo uno, dos, tres y cuatro. Para el año 2000 observamos que en los de nivel de bienestar catalogado como cuatro, este mismo partido logró obtener un porcentaje cercano a 30% de los votos. Este cambio sugiere una transformación interesante de las preferencias partidistas en función de los niveles socioeconómicos de los municipios en México.

Finalmente, para el caso del voto por el PRD en las elecciones presidenciales de 1994 y 2000, resulta mucho más difícil establecer un patrón claro entre los índices de bienestar de los municipios y

*Proporción del voto por el PAN en las elecciones
presidenciales de 1994 y 2000*



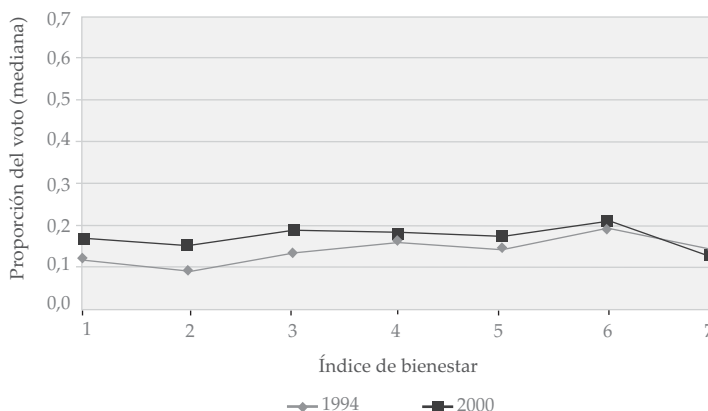
Fuente: Gráfica elaborada por la autora.

la proporción del voto que obtiene dicho partido. En efecto, no parece existir una relación clara entre estatus socioeconómico y preferencia por el PRD. A diferencia de lo observado para el PRI y el PAN, en este caso tampoco podemos hablar de un crecimiento o una caída notoria en la proporción del voto según los niveles de bienestar de los municipios.

El PRD parece ser un partido que consigue el voto tanto en los municipios más marginados del país como en aquellos con cierto nivel de bienestar tales como los catalogados tipo seis. Es importante recalcar, sin embargo, que observamos una caída en las preferencias por el PRD en los municipios más prósperos del país, los catalogados como tipo siete para ambos años. En el caso del PRD, no observamos cambios drásticos en las proporciones del voto obtenidas en función de los niveles de bienestar de los municipios en las elecciones de 1994 y 2000.

Existe cierto consenso en que los partidos en México han experimentado una transformación importante en la composición de su electorado, fenómeno tradicionalmente conocido como el *realign-*

*Proporción del voto por el PRD en las elecciones
presidenciales de 1994 y 2000*



Fuente: Gráfica elaborada por la autora.

ment en la política estadounidense.⁹ V.O. Key Jr., E.E. Schattschneider, James L. Sundquist y Walter Dean Burnham son de los autores más citados cuando se habla de este concepto de realineamiento político.¹⁰ Aunque hay diferencias en las apreciaciones de estos autores, existe cierta aceptación de la presencia de patrones en las preferencias electorales y los cambios cíclicos que se observan en éstos. Para algunos autores, los cambios son producto de una elección crítica¹¹ mientras que para otros, estos cambios son paulatinos y se observan en periodos de hasta 30 años.

⁹ Reynaldo Ortega, *Mobilización y democracia...*, op. cit., pp. 206-207.

¹⁰ V.O. Key, "A Theory of Critical Elections", en *The Journal of Politics*, XVII:1, febrero de 1955, pp. 3-18; James L. Sundquist, *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, 1983; Walter Dean Burnham, *Critical elections and the mainsprings of American politics*, 1970; E.Elmer Schattschneider, *The Semi Sovereign People*, 1960.

¹¹ Peter F. Nardulli, "The Concept of Critical Realignment, Electoral Behavior, and Political Change", en *American Political Science Review*, 89:1, marzo de 1995.

En el caso de México, autores como Klesner y Lawson concluyen que

conforme México fue experimentando un proceso de urbanización y su ciudadanía adquirió mayores niveles de educación, los pilares de la maquinaria electoral del PRI empezaron a desmoronarse. Los votantes que previamente apoyaban al PRI eran ahora libres de abstenerse, y los votantes potenciales de partidos de oposición podrían esperar que sus votos fueran contados honestamente. Como resultado los patrones de participación electoral en México empezaron a cambiar.¹²

La pregunta fundamental en este caso, y que trataremos con mayor detalle en la siguiente sección, es entender si en México existió un proceso de realineamiento de las preferencias partidistas o se trató únicamente de una coalición catch-all que respondió a las necesidades coyunturales políticas del año 2000.

LA ELECCIÓN DEL AÑO 2000, EVENTO COYUNTURAL O REALINEAMIENTO DE LAS PREFERENCIAS PARTIDISTAS

El siguiente cuadro nos presenta las características socioeconómicas de los municipios que votaron por los tres partidos principales en las elecciones presidenciales del año 2000, así como de 2006. Las diferentes dimensiones contempladas abarcan temas de educación, niveles de bienestar en general, indicadores de salud, así como indicadores respecto a las condiciones de vida de los hogares. Para ello, se contempla si los hogares cuentan con agua potable, servicio de drenaje y piso firme. Todos estos indicadores nos dan una perspectiva más integral de las condiciones promedio de

¹² Joseph L. Klesner y Chappell Lawson, "Adios' to the PRI? Changing Voter Turnout in Mexico's Political Transition", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, XVII, 2001, p. 21, trad. de la autora.

Variables socioeconómicas

	2000			2006		
	PAN	PRJ	PRD	PAN	PRJ	PRD
Tasa de alfabetización total	90.42	79.29	77.35	87.07	75.35	81.34
Tasa de alfabetización de hombres	92.22	83.93	82.14	88.79	81.19	85.93
Tasa de alfabetización de mujeres	88.81	75.11	73.15	85.49	70.06	77.26
Índice de educación	0.81	0.73	0.71	0.78	0.70	0.75
Índice de salud	0.84	0.78	0.78	0.81	0.76	0.80
Tasa de mortalidad en los primeros cinco años de vida	33.26	45.49	47.12	36.23	49.26	43.94
Tasa de mortalidad infantil	24.25	32.17	31.57	27.61	34.87	29.70
Ingreso per cápita anual municipal (dólares ppc)	7720.33	4 112.69	3 998.90	6 275.85	3 490.05	4 755.66
Índice de desarrollo humano (IDH)	0.78	0.70	0.70	0.75	0.67	0.72
Índice de pobreza humana (IPH-I)	24.75	35.24	35.61	27.21	38.60	33.72
Porcentaje de hogares con acceso a agua potable	89.11	77.11	81.60	85.45	74.15	79.71
Porcentaje de hogares con acceso a drenaje	68.70	35.43	33.71	55.75	25.16	43.41
Porcentaje de hogares con piso distinto de tierra	86.71	63.56	60.30	81.92	55.42	66.40

Fuente: Katya Arroyo Arriola, “Un análisis econométrico de las preferencias electorales en México en 2006”, tesis de maestría, México, Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, 2009, p. 26.

vida prevalecientes en los municipios del país en función de los resultados electorales y las preferencias partidistas de los mismos.

Índices de educación

En el cuadro anterior se presentan cuatro variables que corresponden con los niveles de educación promedio de los municipios que votaron por el PAN, el PRI y el PRD. Lo más importante de destacar es que los municipios que votaron por el PAN tienen en promedio una población con mayores niveles de educación tanto en la elección del año 2000 como en la de 2006. La tasa de alfabetización general es la más alta para el PAN: 90.42% de la población estaba alfabetizada en 2000 y 87% lo estaba en 2006.

La tendencia se mantiene si observamos las tasas de alfabetización por géneros, dado que los municipios en los que gana el PAN contienen el mayor porcentaje de hombres y mujeres alfabetizados. Otro aspecto interesante que nos revela este cuadro es que los municipios que apoyaron al PRD en 2006 tienen mayores niveles de educación que los que lo hicieron en 2000. Por ejemplo, el índice de educación de los municipios en los que ganó el PRD en 2006 es de 0.75 mientras que era de 0.71 en el año 2000.

Resulta valioso recalcar que los índices de educación de los municipios que votaron por el Partido Revolucionario Institucional cayeron entre la elección de 2000 y 2006, lo cual revela que el PRI es ahora más favorecido en los municipios con menores niveles de educación del país, pero los más educados tienden ahora a apoyar otros partidos, como podría ser el caso del PAN o del PRD. En suma, observamos que los municipios con mayores niveles de educación votan en su mayoría por el PAN y en segundo lugar por el PRD, el cual logró atraer el voto de municipios más educados en el año 2006 con la candidatura presidencial de Andrés Manuel López Obrador. También destaca el hecho de que el PRI es cada vez más el partido predilecto de los de menores niveles de educación.

Índices de Salud

El índice general de salud revela que los municipios en los que se llevó la victoria el PAN son los que gozan en promedio de mayores niveles de salud, 0.84 y 0.81, respectivamente, para 2000 y 2006, mientras que los índices para el PRD fueron de 0.78 y 0.80 para los mismos años, y los del PRI, de 0.78 y 0.80. Las tasas de mortalidad infantil también nos muestran que el PAN gana en los municipios que tienen mejores condiciones de salud mientras que el PRI es el partido victorioso en los de condiciones de salud más precarias. Nuevamente observamos que los municipios que votaron por el PRI en 2006 tienen menores condiciones en términos de salud que los que votaron por dicho partido en 2000.

Respecto a los municipios que favorecieron al PRD, encontramos que las condiciones promedio de salud son superiores en los que votaron por ese partido en 2006 que en los que lo hicieron en 2000, es decir, más municipios con condiciones más favorables se inclinaron por el partido de centro izquierda en las elecciones de 2006. Esto también responde parcialmente al hecho de que en esta última elección presidencial el PRD alcanzó un porcentaje muy superior del voto de los mexicanos.

Ingreso per cápita

Esta medida en dólares nos muestra que el nivel promedio de ingreso de los municipios que votaron por el PAN es muy superior al nivel de ingreso de los que lo hicieron por los otros dos partidos. En el año 2000 la disparidad entre los ingresos per cápita de los municipios que votaron por el PRI y por el PRD y los que lo hicieron por el PAN era muy notoria, mientras que los municipios que sufragaron por el PRI y el PRD reportaban un ingreso per cápita muy similar. El nivel de ingreso disminuyó en promedio en los municipios

donde ganó el PRI mientras aumentó en el caso de los municipios que votaron por el PRD.

Índice de desarrollo humano (IDH)

Este índice es una medición realizada por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y es un indicador social estadístico que contempla tres dimensiones: 1) vida larga y saludable medida a través de la esperanza de vida al nacer; 2) educación medida por la *tasa de alfabetización de los adultos* y la *tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior*, así como el número de años de educación obligatoria, y 3) nivel de vida digno medido con el *producto interno bruto per cápita poder-paridad* de compra en dólares. Este índice permite ver de manera agregada algunas de las variables que hemos contemplado por separado y permite corroborar las conclusiones alcanzadas con anterioridad. Claramente, los municipios que favorecen al PAN tienen mejores condiciones de desarrollo humano. También podemos reafirmar el hecho de que se observa un deterioro de las condiciones promedio de vida en los municipios que eligen al PRI y un aumento en el desarrollo promedio registrado en los municipios que votan a favor del PRD. La síntesis que nos permite alcanzar este índice va acorde con lo previamente señalado.

Índice de pobreza humana

Este índice se obtiene como resultado del IDH y es elaborado por los países en vías de desarrollo con el fin de medir cuantitativamente tres dimensiones: 1) vida larga y saludable, medida según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años; 2) educación: medida por la *tasa de analfabetismo de adultos*, y 3) nivel de vida digno, medido por medio del porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de *agua* mejorada y el porcentaje de niños

que registran un peso insuficiente para su edad. Este índice se incluyó en este capítulo, pues algunos analistas lo consideran una métrica más adecuada para los países en vías de desarrollo. Nuevamente se sostienen las conclusiones generales, existe menos pobreza en los municipios donde gana el PAN que en aquellos donde se ven favorecidos el PRI y el PRD.

Condiciones de las viviendas

Se consideró el acceso al agua potable y al drenaje, así como tener piso distinto de tierra. Los hogares mejor equipados son claramente aquellos en los municipios en los que resultó victorioso el PAN. En algunos casos las diferencias eran muy notorias, por ejemplo, cerca de 69% de los hogares en los municipios donde se eligió al PAN en 2000 tenían acceso al drenaje, mientras que únicamente 33.71% de los que votaron por el PRD contaban con este servicio elemental.

En términos generales, los datos presentados demuestran que los municipios más pobres del país son los que votan de manera más significativa por el PRI. En los que gana el PRD tienden a ser mucho más prósperos sobre todo comparados con aquellos donde salió victorioso el PRI y especialmente si consideramos el caso de la elección de 2006. Los municipios que apoyan al PAN son los que cuentan con las mejores condiciones de vida, así como los niveles más altos de educación. Para fines de este ensayo, resulta muy interesante constatar que el PAN se ha vuelto más popular en municipios de menor nivel socioeconómico entre 1994 y 2006.

El cuadro anterior nos señala que la tendencia que se observó —con la ayuda de las gráficas anteriores— en el cambio socioeconómico del voto por el PAN entre 1994 y 2000 parece ser una tendencia que continúa hasta 2006 y que nos podría permitir hablar de un realineamiento partidista. En ese sentido podemos afirmar que la coalición cacha-todo que logró la campaña de Fox no parece responder a un fenómeno coyuntural, sino más bien a una di-

verificación real de la composición socioeconómica de los votantes del PAN.

Recientemente otros autores han sugerido que una variable muy importante para predecir el voto partidista es la región a la que pertenecen los votantes. En la elección de 2006, analistas políticos, periodistas y el público en general mencionaron la posibilidad de tener un país dividido geográficamente.

En su estudio de 2006, Lawson, haciendo uso de datos panel, concluye que la región geográfica fue un gran determinante en las preferencias partidistas en México. El autor demuestra que el votante prototipo de López Obrador, el de bajo ingreso, poca educación y que no acude a la Iglesia tenía 20% de probabilidad de votar por el PRD si residía en la zona norte, 34% si residía en la zona centro, 44% si radicaba en el sur del país y, finalmente, 72% si su lugar de residencia estaba en el Distrito Federal.¹³

De manera similar, Cortina *et al.* nos demuestran que el ingreso es una variable más importante para definir el voto partidista en los estados pobres de la república que en los estados ricos. Los resultados previamente discutidos sugieren una transformación importante en las preferencias partidistas en nuestro país entre 1994 y 2006. La transición democrática que se experimentó en el año 2000 puede ser un reflejo de este cambio en las características socioeconómicas de las coaliciones partidistas. Resulta de vital importancia continuar analizando el comportamiento electoral de los mexicanos tanto a nivel individual como a nivel agregado para poder elucidar cuáles son las preferencias partidistas del país, cuál es el voto duro de cada partido y qué variables afectan dichas preferencias: las características socioeconómicas tanto de los municipios como de los individuos resultan claramente relevantes para determinarlas. Sin embargo, resulta muy valioso estudiar otras varia-

¹³ Chappell Lawson (2006), "How Did We Get Here? Mexican Democracy after the 2006 Elections", próximo a aparecer, en *Political Science and Politics*. [En este caso, dado que aún no está publicado el artículo, no tengo manera de completar la cita a menos que ponga la página web del autor que es: <http://web.mit.edu/polisci/faculty/C.Lawson.html>]

bles, como las geográficas, para elucidar el impacto que tiene la región de residencia de los votantes sobre los resultados electorales.

CONCLUSIÓN

La apertura democrática paulatina que ocurrió en México a lo largo de varias décadas y las reformas electorales que la transición conllevó permitieron mayores niveles de competencia electoral y, por ende, una erosión del poder hegemónico del PRI, así como un fortalecimiento de los partidos que habían sido de oposición. Se creó un contexto de mayor confianza institucional, especialmente gracias a la autonomía del IFE, la cual permitió que los votantes tuvieran cierta seguridad de que sus votos fueran respetados. El año 2000 fue sin lugar a dudas una elección decisiva en la que ganó el PAN la Presidencia de la República, aunque la apertura de los espacios políticos se dio a lo largo de muchos años, como lo mostramos en este artículo.

En el año 2000 se dio una coalición electoral diversa en términos ideológicos, así como de estatus socioeconómico, que llevó a Vicente Fox a la presidencia. El fenómeno no fue coyuntural, las preferencias partidistas se redefinieron de manera más duradera tal y como lo muestran las características socioeconómicas de los municipios según las preferencias electorales en 2006. El PAN parece haber adquirido la capacidad de atraer votantes provenientes de medios sociales menos favorecidos, mientras que el PRI parece haberse relegado a los municipios más pobres del país. Este proceso observado de realineamiento político ha sido gradual a lo largo de dos décadas, aunque se agudizó a raíz de la elección del año 2000.

El PRD, por su parte, ha consolidado la habilidad de atraer el voto de ciertos grupos más educados y con mayores niveles socioeconómicos. En ese sentido, este artículo propone, basado en la información disponible para las elecciones de 1994, 2000 y 2006, que estamos presenciando un fenómeno de realineamiento político en México. La elección de 2000 fue la culminación de este pro-

ceso de apertura política y cambio en las preferencias electorales de los mexicanos, y sus efectos sobre las características socioeconómicas del electorado de los partidos parecen ser duraderos.

Dado lo anterior, resulta interesante replantear la posición que ocupan los partidos hoy en día en el espectro ideológico y la división izquierda, centro y derecha. Las etiquetas de esta índole atribuidas a éstos responden primordialmente a dos criterios principales: primero, a las políticas públicas propuestas por los partidos y su posición con respecto al papel del Estado en la economía y la sociedad en general; segundo, al origen socioeconómico de su electorado. En el caso de México valdría la pena replantear el posicionamiento de los tres partidos, puesto que la composición socioeconómica de sus votantes ha sufrido importantes transformaciones.

Notas sobre los autores

IRINA ALBERRO. Estudió la maestría en política pública en la Chicago University y estudió el doctorado en ciencia política en Northwestern University, y trabaja como profesora-investigadora en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Su área de investigación es el comportamiento electoral, y su publicación más reciente es "Combating Corporatism: The Image Management of Vicente Fox and the Use of Public Opinion Polling in the 2000 Mexican Election", en *Latin American Politics and Society*, 47, 2005, pp. 143-158.

LAURA FLAMMAND. Estudió la maestría y el doctorado en ciencia política, en la Rochester University, y es profesora-investigadora en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Su línea de investigación se centra en la relación entre federalismo y democratización. Su publicación más reciente es "The New Role of Subnational Governments in the Federal Process. The Case of Democratic Mexico", en Guillermo O'Donnell, Joseph S. Tulchin y Augusto Varas (eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, 19, 2008.

IGNACIO MARVÁN LABORDE. Estudió la licenciatura en economía en la UNAM, y se desempeña como profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en la Divi-

sión de Estudios Políticos. Su área de investigación es sistema político y sistema constitucional en México. Es autor de numerosas obras, entre las que destaca *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones sobre la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 1997, y como co-coordinador general de la obra *Historia crítica de las modernizaciones en México*, siete tomos, México, FCE (en prensa). También coordinó y editó la *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

LUIS MEDINA PEÑA. Estudió la maestría en política latinoamericana en la University of Essex y el doctorado en ciencias políticas y sociales por la UNAM. Es profesor investigador adscrito a la División de Historia en el CIDE. Sus principales líneas de investigación son historia política e institucional de México, historia militar, sistemas electorales y mercadeo político. Ha escrito diversas obras, entre las que destacan *Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, FCE, 2004, y *Hacia el nuevo Estado. México 1920-2000*, México, FCE, 2010.

JEAN MEYER BARTH. Estudió el doctorado en historia en la Universidad de París X, Nanterre, y trabaja como profesor-investigador en la División de Historia del CIDE. Sus líneas de investigación son historia contemporánea de México, estudios sobre Rusia y Roma, y violencia y religión. Entre sus obras más destacadas figuran *La cristiada*, tres volúmenes, México, Siglo XXI Editores, 1973-1974; *Rusia y sus imperios, 1894-1991*, México, FCE, 1997, y *Yo, el francés. Biografías y crónicas. La intervención en primera persona*, México, Tusquets, 2002.

REYNALDO YUNUEN ORTEGA ORTIZ. Estudió la maestría en ciencia política y el doctorado en ciencia política en la Columbia University. Es profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y director de la revista

Foro Internacional. Sus líneas principales de investigación son política comparada, procesos de democratización en América Latina y Europa, elecciones, y relaciones entre México-Estados Unidos. Su libro más reciente es *Movilización y democracia: España y México*, México, El Colegio de México, 2008.

JEAN FRANÇOIS PRUD'HOMME. Estudió el doctorado en ciencia política en la York University de Toronto y tiene un Diploma de Estudios Avanzados en relaciones internacionales por el Instituto de Estudios Políticos de París. En la actualidad se desempeña como profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y es coordinador general académico de dicha institución. Ha publicado numerosos estudios sobre temas relacionados con los partidos políticos, el sistema de partidos y la democracia en México y América Latina.

MARTHA SINGER SOCHET. Estudió la maestría en ciencia política en la UNAM, y se desempeña como profesora de tiempo completo en el Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus líneas de investigación son sistema político mexicano, y participación y representación política. En coautoría con Fernando Castañeda publicó "Volver al punto de partida. El IFE y las elecciones presidenciales de 2006", en F. Castañeda y A. Cuéllar, *Los límites de la democracia en México. Elecciones de 2006*, México, UNAM, 2010; y en solitario "Teorizaciones y debates en torno al estudio de los movimientos sociales contemporáneos", en M.E. Romero y K. Valverde (coords.), *Teorías y problemas contemporáneos. Reflexiones desde la ciencia política*, UNAM/Universidad de Colima, 2009.

MARÍA FERNANDA SOMUANO. Estudió la maestría en administración y políticas públicas en la London School of Economics and Political Science y el doctorado en ciencia política en la Iowa University. Se desempeña como profesora-investigadora del Centro de Relaciones Internacionales de El Colegio de México.

Sus líneas de investigación son participación política electoral y no electoral, organizaciones civiles, y valores democráticos y opinión pública en América Latina. Algunas de sus publicaciones recientes son “Evolución de valores y actitudes democráticos en México (1990-2005)”, en *Foro Internacional*, XLVII: 190, 2007, y “Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina: una relación cambiante y compleja”, en *Política y Cultura*, núm. 27, 2007.







